

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ В ПЕРІОД ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

*Проаналізовано нормативно-правові акти, які регулювали діяльність уряду в період Центральної Ради. Наголошується на тому, що Генеральний секретаріат було наділено реальними урядовими функціями лише після проголошення III Універсалу. Зазначється на неврегульованості, через об'єктивні обставини, статусу уряду.*

**Ключові слова:** уряд, нормативно-правовий акт, закон, Центральна Рада, Генеральний секретаріат, Рада Народних Міністрів, документ, компетенція, держава.



**Вовк Юрій  
Євгенович,**

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Навчально-наукового інституту економіки, менеджменту та права Національного університету водного господарства та природокористування*

Одним із найбільш важливих, дієвих органів влади будь-якої держави є уряд. Від його ефективної та злагодженої діяльності залежить добробут і стабільність держави та суспільства.

У свою чергу запорукою ефективності уряду є чітка регламентація його діяльності, визначеність адміністративно-правового статусу. Правова регламентація діяльності уряду впливає в цілому на злагодженість функціонування всієї вертикалі виконавчої влади.

Організація діяльності, сфера компетенції та функцій Кабінету Міністрів сучасної Української держави відповідним чином визначені в Конституції, законах і підзаконних нормативно-правових актах. Проте і в наш час відбувається постійне вдосконалення нормативно-правової бази, пошук найбільш оптимальної моделі функціонування уряду та його взаємодії з іншими органами влади.

Існування уряду сучасної України, удосконалення нормативно-правової бази його діяльності були б неможливими без тих здобутків державотворення, що мали місце у ХХ столітті. Адже саме на початку цього століття відбулося відродження української державності, було сформовано органи державної влади, напрацьовувалася відповідна нормативно-правова база. Вивчення досвіду українського державотворення є завжди актуальним і важливим.

Першим урядом, який було утворено на території України на початку ХХ століття, був уряд періоду Центральної Ради. Його формування відбувалось у досить складних умовах.

У сучасній юридичній літературі питанням, пов'язаним із діяльністю уряду періоду Центральної Ради, присвячено праці С. Благовісного, О. Копиленка, О. Мироненка, П. Музиченка, І. Усенка, В. Чеховича та ін. Окремі аспекти цієї проблематики знайшли відбиття і в історичній літературі, насамперед у працях П. Гай-Нижника, С. Кульчицького, В. Солдатенка, В. Сергійчука, І. Хміля, Д. Яновського та ін.

Більшість учених, досліджуючи цю проблематику, звертають увагу насамперед на сам процес утворення уряду, його персональний склад, сферу компетенції, а також на ті рішення, що були ним прийняті. Питання ж правового регулювання діяльності є недостатньо досліджені.

Метою нашої статті є з'ясувати нормативно-правову основу діяльності уряду, схарактеризувати нормативні акти, на підставі яких функціонував цей орган влади з початку свого існування. Характерною особливістю при цьому було те, що з початку своєї діяльності Центральна Рада не була законодавчим органом влади, а Генеральний секретаріат – вищим виконавчим органом. І лише з часом, у зв'язку з наступними подіями, мала місце еволюція їх юридичного статусу.

Генеральний секретаріат було наділено урядовими функціями лише в листопаді 1917 року. Тільки після жовтневого перевороту 1917 року

з'явилася можливість підпорядкувати частину органів влади Генеральному секретаріату й утворити відповідну вертикаль влади, підпорядковану уряду. Період до листопада 1917 року слід вважати початковим у становленні уряду України.

Певною проблемою на початковому етапі було те, що Тимчасовий уряд, якому підпорядковувалась відповідна виконавча вертикаль влади, був проти самого факту існування Центральної Ради та Генерального секретаріату, а також надання Україні автономії, і тим більше незалежності. І лише суттєва підтримка населення, складна ситуація, в якій опинився Тимчасовий уряд унаслідок революційних подій і низки поразок на фронтах першої світової війни, не дали можливості йому ліквідувати Центральну Раду і Генеральний секретаріат.

Першим узагальнювальним документом, який стосувався діяльності Генерального секретаріату, була його Декларація від 27 червня 1917 року [1]. Цей документ був досить недосконалим і нечітким. По суті це була лише декларація про наміри. Обґрунтовувалася потреба утворення самого Генерального секретаріату і лише в загальних рисах окреслювалася сфера компетенції окремих секретаріатів. Значним недоліком було також те, що не визначено територію, на яку поширювалася сфера компетенції Генерального секретаріату.

Зазначена декларація не була нормативно-правовим актом у сучасному розумінні, адже її було прийнято не уповноваженим на те суб'єктом, без дотримання певної процедури, а її

виконання не забезпечувалося державою. Зміст самого документа в цілому відповідав його назві.

Не можна вважати також нормативно-правовим актом Статут Генерального секретаріату, затверджений Малою Радою 16 липня 1917 року. Декларація та Статут були документами, виданими органом, не наділеним реальними владними повноваженнями. Попри це, на той час Центральна Рада мала досить суттєву підтримку й авторитет серед населення. Цей факт змусив згодом Тимчасовий уряд піти на певні поступки та легітимізувати статус Генерального секретаріату. І вищим виконавчим органом влади Російської республіки було видано «Тимчасову інструкцію Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні» від 4 серпня 1917 року. Але цей документ мав більшою мірою формальний, а також, як впливає з самої назви, – тимчасовий характер.

Генеральний секретаріат не наділявся реальними владними повноваженнями, не було створено відповідну виконавчу вертикаль влади, що йому підпорядковувалася. Поряд із цим Тимчасовий уряд сам неодноразово порушував положення інструкції.

Прийняття цього документа було все ж таки позитивним кроком, адже дало можливість легітимізувати і зберегти, хоч і з обмеженими повноваженнями, Генеральний секретаріат, сфера компетенції якого поширювалася на вже визначені території.

Після визнання Генерального секретаріату Тимчасовим урядом слід було вирішити питання щодо порядку його функціонування і прийняття рі-

шень. 3 вересня 1917 року відбулося засідання Генерального секретаріату, на якому розглянуто питання щодо організації його діяльності.

Було прийнято рішення, що засідання мали відбуватися щодня о сьомій годині вечора. Досить своєрідно визначено питання щодо кворуму засідання. Зокрема зазначалося: «Кворум для засідання определяється так: всі генеральні секретарі, які присутні в місті і виконують свої обов'язки, без трьох. Але кворум не може бути нижчим 5» [2, арк. 2] (орфографію зберігаємо – Ю.В.).

Товариші генеральних секретарів не мали права замінювати на засіданнях генеральних секретарів у тому разі, якщо ті перебували в м. Києві. В тому ж випадку, коли генеральний секретар виїжджав з міста, він мав право делегувати своє право голосу одному із заступників, отримавши відповідний дозвіл Генерального секретаріату. Із загальнополітичних питань жоден із товаришів генеральних секретарів не мав права голосу.

На засіданні було також прийнято рішення розробити окреме положення для товаришів генеральних секретарів та «наказ для Генерального секретаріату в цілому». Виконати цю роботу доручено О. Зарубіну і О. Шульгину.

Визначення, хоча і в загальних рисах, питань організації діяльності Генерального секретаріату, налагодження його діяльності, визнання Тимчасовим урядом мало в цілому позитивне значення. Незважаючи на те, що цей орган на той час не був наділений реальними владними повноваженнями, сам факт його існу-

вання на момент більшовицького перевороту в Петрограді відіграв суттєву роль у подальших подіях, які мали місце в Україні. Адже вже існував і мав відповідну організаційну структуру, а також певний авторитет та визнання органів влади, що взяв на себе функції вищого виконавчого органу.

Його існування і подальша діяльність, попри певні помилки і прорахунки, що мали місце, стали певним стабілізуючим чинником. Завдяки вжитим заходам вдалось уникнути в листопаді 1917 року масштабного протистояння в Києві та інших регіонах України, запобігти захопленню влади більшовиками. Підпорядкувавши собі органи влади колишнього Тимчасового уряду, Генеральний секретаріат поступово набував статусу уряду України.

Статус Генерального секретаріату як уряду УНР, а Центральної Ради – як законодавчого органу закріплено в III Універсалі Центральної Ради. Так, зокрема наголошувалось: «До Установчих зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній раді, і нашому правительству – Генеральному секретаріатові України» [3, арк. 9].

Поряд із цим таке положення Універсалу певною мірою суперечило нормам Закону від 25 листопада 1917 року «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР». У Законі зазначалось: «До сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її конституції виключне і неподільне право видавати закони для Української На-

родної Республіки належить Українській Центральній Раді» [4].

І хоча в обох випадках за Центральною Радою визнавався тимчасово статус законодавчого органу влади, діяти вона мала згідно з положеннями Універсалу – до скликання українських Установчих зборів, а відповідно до норм зазначеного закону – «до сформування Федеративної Російської Республіки і утворення її конституції». Така розбіжність очевидно пояснюється певною невизначеністю серед частини членів Центральної Ради щодо подальшого розвитку України та низьким рівнем у цілому законодавчої техніки, коли допускались суттєві колізії в законодавстві.

Зважаючи на зазначені вище розбіжності між нормами III Універсалу і Закону «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», все ж таки Універсал мав вищу юридичну силу, хоча і не був конституційним актом у сучасному розумінні, як і не був у сучасному розумінні законом.

Поряд із цим Центральна Рада в силу характеру свого формування, незважаючи на те, що не була обрана на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, все ж таки на той час представляла інтереси практично всіх прошарків суспільства. Проголошення нею утворення УНР, набуття статусу законодавчого органу влади та визначення Генерального секретаріату як уряду України було логічним і правильним кроком.

Цілком логічним було також призначення дати проведення і скликання українських Установчих зборів

на 27 грудня 1917 року і відповідно 9 січня 1918 року. Тим самим Центральна Рада підтверджувала свій, а також Генерального секретаріату тимчасовий статус, потребу забезпечення демократичного та правового розвитку України.

Після визначення як тимчасових вищого законодавчого і вищого виконавчого органів влади слід було вирішити питання щодо чинності попереднього законодавства. Законом від 25 листопада 1917 року «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР» було підтверджено чинність нормативно-правових актів, виданих до 27 жовтня 1917 року, у тому разі, якщо вони не були змінені, скасовані законами і постановами Центральної Ради. Генеральним секретарям у свою чергу було надано право «видавати розпорядження в обсягу урядування на основі законів» [4].

Поряд із цим у Законі також наголошувалось, що до запровадження відповідних змін на законодавчому рівні всі державні установи, які були на території УНР до 7 листопада 1917 року з їх штатами, з відповідною компетенцією та юрисдикцією продовжують діяти як установи Української Народної Республіки. У свою чергу всі державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування залишаються на свої посадах.

Прийняття закону «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР» було необхідним, але дещо запізнлим кроком. Його варто було прийняти відразу після прийняття III Універсалу, ще

до ухвалення низки законів у період з 7 по 25 листопада 1917 року. Поряд із цим слід було також чітко визначити законодавчу процедуру, порядок розробки, прийняття законів.

Певною спробою визначити на конституційному рівні статус вищих органів влади був проект Конституції УНР від 10 грудня 1917 року. Зокрема розділ VI проекту (ст. 46–55) стосувався питань, пов'язаних з діяльністю Кабінету Міністрів УНР як вищого виконавчого органу влади. У статті 48 проекту зазначалось: «Формує Кабінет Голова Всенародних зборів, за порозумінням з Радою старійшин Всенародних зборів, і потім Кабінет подається на затвердження Всенародним зборам» [5]

Звичайно, зазначений проект потребував суттєвого доопрацювання та, в разі внесення до нього обґрунтованих і продуманих змін, міг стати певною правовою основою для функціонування органів державної влади. Але зробити це в той час, в умовах війни та громадянського протистояння, відсутності достатньої кількості кваліфікованих кадрів було досить складно.

Поряд із цим навіть в умовах стабільності та миру в державі робота над проектом Конституції, зважаючи на важливість цього питання, може тривати значний період часу. Як приклад можна навести роботу над проектом Конституції сучасної Української держави, яка була прийнята лише через п'ять років після проголошення незалежності.

У силу зазначених обставин проект Конституції УНР від 10 грудня 1917 року так і залишився не прий-

нятим. Хоча певні напрацювання, які мали місце, були використані при розробці проекту Конституції УНР від 29 квітня 1918 року, яка була прийнята, але не вступила в дію.

Попри певну неврегульованість законодавчого процесу в цілому, на засіданні Генерального секретаріату, яке відбулося 18 грудня 1917 року, було прийнято рішення щодо порядку подання проектів законів урядом як одним із суб'єктів права законодавчої ініціативи. Так, зокрема законопроект, підготовлений відповідним секретарством, надсилався спочатку до канцелярії Генерального секретаріату з пропозицією винести його на розгляд уряду.

Після схвалення канцелярія надсилає законопроект до президії Центральної Ради, яка в необхідній кількості примірників його друкувала і передавала для розгляду та прийняття членам законодавчого органу влади. У разі ж нагальної необхідності Генеральний секретаріат сам друкував потрібну кількість примірників і передавав їх до канцелярії Центральної Ради [6, арк. 27].

Діяльність Центральної Ради та Генерального секретаріату з напрацювання нової нормативно-правової бази в грудні–січні 1918 року була значно ускладнена у зв'язку з активними бойовими діями, що тривали в той час, і захопленням значної частини території України військами РСФРР. У таких умовах найголовнішим завданням було організувати оборону та дати відсіч агресору.

Наступ радянських військ на територію України прискорив прийняття IV Універсалу, в якому чітко

було проголошено незалежність УНР. Було також знову підтверджено тимчасовий статус Центральної Ради, яка повинна функціонувати до скликання Установчих зборів. У свою чергу вищий виконавчий орган влади перейменовувався в Раду Народних Міністрів.

IV Універсалом визначено також першочергові завдання уряду. Зокрема зазначалося: «Отож, – насамперед приписуємо Правительству Республіки нашої, – Раді Народніх Міністрів, – від цього дня вести розпочаті вже нею переговори про мир з центральними державами цілком самостійно й довести їх до кінця, не зважаючи ні на які перешкоди з боку яких-небудь інших частей бувшої Російської Імперії, і установити мир, щоб наш край розпочав своє господарське життя в спокою й згоді. Що ж до так званих «большевиків» та інших напасників, що нищать та руйнують наш край, то приписуємо Правительству Української Народньої Республіки твердо й рішуче взятися за боротьбу з ними, а всіх громадян нашої Республіки закликаємо: не жалюючи життя боронити добробут і свободу нашого народу» [7, арк. 3].

Незабаром після проголошення IV Універсалу ситуація в УНР різко погіршилася, і Центральна Рада та уряд вимушені були наприкінці січня 1918 року залишити Київ. Перебуваючи в м. Житомирі, 1 лютого 1918 року Мала Рада прийняла рішення про розширення повноважень уряду. Зокрема в її рішенні з приводу цього зазначалося: «1. Доручається Раді народних міністрів вживати всяких мір для боротьби з анархією і для встановлення



ладу на Україні. Мір як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. 2. Доручається Раді народних міністрів заключати і підписувати всякі умови з іншими державами, котрі ведуть до досягнення цілей, зазначених в п. 1, так і тих, котрі впливають з мирового договору з Центральними державами від дня 27 січня 1918 р.» [8, арк. 1].

Надання уряду права підписувати міжнародні угоди дало можливість укласти в лютому 1918 року військову конвенцію між УНР і Німеччиною та Австро-Угорщиною, яка стала правовою основою для введення в Україну військ цих країн. Після їх уведення і поступового звільнення території України від більшовиків одним із першочергових завдань було відновлення діяльності органів державної влади. У зв'язку зі значною кількістю питань, які потребували вирішення, на засідання Ради Міністрів, що відбулося 9 лютого 1918 року, було внесено зміни до регламенту, згідно з якими засідання мали відбуватися щодня о 1-й та о 7-й годині [9, арк. 19–19 зв.].

Попри практично щоденні засідання Ради Міністрів, багато питань залишались невирішеними. Неврегульованими залишались також питання, пов'язані з нормативно-правовим забезпеченням діяльності уряду, чітким визначенням сфери компетенції, організації діяльності уряду.

Неврегульованість низки питань сприяла прийняттю 15 лютого 1918 року «Інструкції головному комісару уряду УНР при головнокомандуючому німецькими військовими силами в Україні», згідно з якою до

штабу головнокомандувача німецькими військами мав призначатися головний комісар. Він був наділений повноваженнями, притаманними відповідним міністерствам, а також уряду в цілому. Його завданням було відновити діяльність органів державної влади, забезпечити стабільність і правопорядок у повітах. Головному комісару підлягали всі державні і громадські органи. Він мав право координувати роботу виконавчих органів влади й органів місцевого самоврядування, звільняти і призначати державних службовців, давати їм відповідні розпорядження, збільшувати штати, давати розпорядження в справі демобілізації військових частин, видавати обов'язкові до виконання постанови.

Поряд із цим головний комісар був наділений також функцією, притаманною судовим органам. Зокрема він мав право «карати провинних штрафом до 3000 крб., тюрмою до 6 місяців або висилати за межу Української Народної Республіки» [10, арк. 7]. Призначені головним комісаром повітові комісари і коменданти у своїй роботі керувались інструкцією, ухваленою міністрами військових і внутрішніх справ 15 лютого 1918 року. «Інструкція головному комісару уряду УНР при головнокомандуючому німецькими військовими силами в Україні» від 15 лютого 1918 року була документом, відірваним від реального стану речей і не могла бути виконана. Влада на місцях у той час належала німецьким та австро-угорським військам, командування яких мало зовсім інше бачення щодо подальшого розвитку України.

У березні-квітні 1918 року, уже в період перебування Центральної Ради та Ради Народних Міністрів в Києві, не були прийняті нормативно-правові акти, які б стали належною правовою основою для функціонування уряду Української Народної Республіки. Це ще більше поглибило кризові явища, які мали місце на той час. На думку С. Благовісного, «...уряд УНР у березні-квітні 1918 року не являв собою дієвого державного органу, спроможного вирішувати нагальні проблеми краю, і не користувався підтримкою широких верств населення. Після повернення до Києва, у Раді Народних Міністрів відбувалися постійні кадрові й організаційні зміни, які кардинально не вплинули на її діяльність. Як слідство, урядова криза поглиблювалася» [11, с. 102].

І лише наприкінці існування Центральної Ради на конституційному рівні було визначено в загальних рисах статус уряду. Зокрема 29 квітня 1918 року прийнято Конституцію УНР («Статут про Державний устрій, права і вільності УНР»), розділ VI якої стосувався конституційного статусу Ради Народних Міністрів. Уряд визначався як вищий виконавчий орган влади, який повинен координувати і контролювати діяльність виконавчих органів. Формувати його повинен Голова всенародних зборів за погодженням з Радою старійшин. Затвердження складу Ради Народних Міністрів передбачалось Всенародними зборами.

Таким чином, за весь час існування Генерального секретаріату, а згодом – Ради Народних Міністрів –

не було прийнято нормативних актів, які б належним чином урегулювали діяльність уряду. На початковому етапі діяльності Генерального секретаріату він не був наділений урядовими функціями, і його статус не було визначено.

Тимчасовий уряд під впливом подій, що мали місце, вимушений був лише фактично визнати сам факт існування Генерального секретаріату. Але поряд із цим сам факт його існування, прийняття певних документів, які дали можливість налагодити його діяльність, мали позитивне значення, адже на момент більшовицького перевороту в Петрограді і припинення діяльності Тимчасового уряду Росії в Україні існував орган, якому було надано функції вищого виконавчого органу влади. У свою чергу Центральна Рада набула статусу законодавчого органу.

У подальшому, у зв'язку з військовим протистоянням, а також враховуючи інші об'єктивні обставини, питанню правового регулювання діяльності уряду не приділялося належної уваги. І лише наприкінці існування Центральної Ради на конституційному рівні в загальних рисах було закріплено статус уряду.

#### Список використаних джерел:

1. Вісти з Української Центральної ради. – 1917. – № 10. – Червень.
2. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 1063. – Оп. 3. – Спр. 1. – Арк. 2, 3, 5.
3. ЦДАВО України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 4. – Арк. 9.
4. Вістник Генерального секретаріату Української Народної Республіки. – 1917. – 1 грудня.



5. Народна воля – 1917. – 16, 17, 20 грудня.
6. ЦДАВО України. – Ф. 3690. – Оп. 1. – Спр. 5. – Арк. 24–27.
7. ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 2. – Спр. 2. – Арк. 3.
8. ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 10. – Арк. 1.
9. ЦДАВО України. – Ф. 3690. – Оп. 1. – Спр. 17. – Арк. 19–19 зв.
10. ЦДАВО України. – Ф. 1063. – Оп. 1. – Спр. 7. – Арк. 7.
11. Благовісний С. Г. Організаційно-правові засади діяльності урядів «першої» та «другої» УНР: дис. ....канд. юрид. наук: 12.00.01/ С. Г. Благовісний. – Х., 2005 – 182 с.

**Вовк Ю. Е. Правовое регулирование деятельности правительства в период Центральной Рады.**

*Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность правительства в период Центральной Рады. Подчеркивается, что Генеральный секретариат был наделен реальными правительственными функциями только после провозглашения III Универсала. Отмечается неурегулированность, в силу объективных обстоятельств, статуса правительства.*

**Ключевые слова:** правительство, нормативно-правовой акт, закон, Центральная Рада, Генеральный секретариат, Совет Народных Министров, документ, компетенция, государство.

**Vovk Yu. E. Government legal regulation within the period of Centralna Rada.**

*We have analysed regulatory legal acts, which governed the activities of the government during the period of Centralna Rada. It has been underlined that the General Secretariat was given actual governmental functions only after the proclamation of the Universal III. We have put emphasis on the irregularity due to objective circumstances as a government status.*

**Key words:** government, regulatory legal act, law, Centralna Rada, General Secretariat, Council of People's Ministers, document, competence, state.

*Стаття надійшла до редакції 15.08.2014*