

УДК 342.518 «1917-1918»

**ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ УРЯДУ:
ДОСВІД ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ**

**HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF ORGANIZATION OF GOVERNMENT WORK:
EXPERIENCE THE CENTRAL RADA**

Щегініна Т.О.,
*кандидат історичних наук,
доцент кафедри бізнес-адміністрування та права
факультету економіки та менеджменту
Полтавської державної аграрної академії*

У статті висвітлено організацію роботи українського уряду доби Центральної Ради – Генерального Секретаріату. Проаналізовано участь у діяльності уряду представників національних меншин та визначено їх особистий внесок у розвиток виконавчої влади. Автором було досліджено кількісні дані щодо участі представників національних меншин у засіданнях уряду та зроблено висновки про результативність їх роботи.

Ключові слова: Центральна Рада, Генеральний Секретаріат, уряд, виконавча влада, національні меншини, персональна участь.

В статье освещена организация работы украинского правительства периода Центральной Рады – Генерального Секретариата. Проанализировано участие в деятельности правительства представителей национальных меньшинств и определён их личный вклад в развитие исполнительной власти. Автором было исследовано количественные данные об участии представителей национальных меньшинств в заседаниях правительства и сделаны выводы о результативности их работы.

Ключевые слова: Центральная Рада, Генеральный Секретариат, правительство, исполнительная власть, национальные меньшинства, персональное участие.

The article deals with the organization of the Ukrainian government of the Central Rada – General Secretariat. In the investigation analyzed part in the government of national minorities and defined their personal contribution to the organization of executive. The author investigated the quantitative data regarding the participation of national minorities in government meetings and made conclusions about the effectiveness of their work.

Key words: Central Rada, General Secretariat, government, executive, national minorities, personal participation.

Постановка проблеми. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади ґрунтовно та всебічно досліджується в сучасній правовій науці. Класифікуючи органи виконавчої влади за критерієм «обсяг компетенції», науковці відносять уряд до найбільш відповідальної групи органів загальної компетенції [1, с. 107]. Згідно з Конституцією України (ст. 116) до компетенції Кабінету Міністрів України належать низка функціональних завдань, першочерговими з яких є забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення зовнішньої та внутрішньої політики держави [2]. В останні роки діяльність уряду та його міністерств і відомств була регламентована нормами Законів України «Про Кабінет Міністрів України» [3] та «Про центральні органи виконавчої влади» [4]. Подальше вдосконалення правового статусу структур виконавчої влади не зменшує інтересу з боку суспільства до питань про компетентність, трудову дисципліну та персональний внесок посадовців найвищого рангу в роботу урядової команди. Прикладом всебічного розгляду діяльності урядовців може слугувати аналіз доробку представників національних меншин у складі українського уряду доби Центральної Ради (1917–1918 рр.) – Генерального секретаріату (з січня 1918 р. – Рада Народних Міністрів). Цей історичний період позначився унікальним досвідом формування самої Центральної Ради та органів виконавчої влади за принципом представництва від національних меншин, що було закріплено нормами законодавства.

Підрахунки, проведені в цьому дослідженні, здійснювалися на підставі даних із протоколів засідань Генерального Секретаріату [5; 6].

Стан дослідження. У сучасних наукових розвідках українських дослідників проведено ґрунтовний історично-правовий аналіз окремих аспектів становлення та діяльності органів виконавчої влади. Фундаментальні праці істориків та правознавців висвітлюють функціонування структури органів виконавчої влади за доби Центральної Ради, а саме: В.Ф. Верстюка, П.П. Гай-Нижника, М.Л. Копиленка, О.Л. Копиленка, О.Б. Кудлай, С.В. Кульчицького, О.М. Мироненка, П.П. Музиченка, М.І. Настюка, Ю.О. Павленка, О.П. Реєнта, В.Ф. Солдатенка, Б.Й. Тищика, Ю.О. Храмова, Д.Б. Яневського та інших. Проте залишається не достатньо з'ясованим внесок окремих діячів, зокрема представників національних меншин, у нормотворчу та організаційну діяльність українського уряду.

Метою статті є узагальнюючий аналіз діяльності представників національних меншин у роботі Генерального Секретаріату та визначення їх персонального внеску в розбудову виконавчої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. До складу Центральної Ради, а згодом і Генерального Секретаріату, було включено представників найбільших за чисель-

ністю національних меншин України: євреїв, поляків та росіян. Таке представництво уособлювали діячі потужних політичних партій цих націй, переважно соціалістичного спрямування. Представники національних меншин одержали в уряді посади, безпосередньо пов'язані з розбудовою життя їх націй, а також очолили окремі галузеві відомства.

Перше засідання Генерального Секретаріату, у якому брали участь посадовці, що представляли політичні сили національних меншин, відбулося 3 вересня 1917 р. Почали роботу з питання визначення правового статусу товаришів (заступників) генерального секретаря, ухваливши рішення про необхідність розробки спеціального положення. Це питання було особливо важливим для представників національних меншин, адже на той момент власне справами євреїв, поляків та росіян мали опікуватися товариші генерального секретаря з міжнаціональних справ, посади яких згодом трансформувалися в окремі генеральні секретарства в справах національних меншин. До розробки вказаного положення із числа національних меншин підключили О.М. Зарубіна (представляв всеросійську партію есерів), який на той час обіймав посаду генерального контролера [5, с. 275].

Пізніше на засіданні уряду 13 вересня 1917 р. ухвалили утворити комісію, яка мала протягом трьох днів підготувати проект «нової інструкції» про компетенцію українських урядовців (порівняно з «Тимчасовою інструкцією Генеральному секретаріату Тимчасового уряду» від 4 серпня 1917 р.). Серед п'яти членів комісії був і товариш генерального секретаря з міжнаціональних справ М.К. Міцкевич, який опікувався польськими питаннями [5, с. 287].

На засіданні Генерального Секретаріату 18 вересня 1917 р. обговорювали статус української мови як офіційної та межі застосування мов національних меншин. Теза про те, що мовою діловодства буде українська, викликала незгоду представників національних меншин О.М. Зарубіна і К.П. Василенка (генеральний секретар праці, член всеросійської партії меншовиків), які голосували «проти» (всього «за» – 4 особи, «утримались» – 2). Пункт 5 прийнятої постанови окремо визначав, що «товариші секретаря в національних справах ведуть зносини і діловодство мовою даної національної меншості» [5, с. 313]. Уже наступного дня на засіданні уряду, ухвалили текст оповіщення «до людної і офіційних установ друкувати чотирма мовами»: українською, єврейською, польською, російською [5, с. 313–314]. За пропозицією М. Зільберфарба (товариш генерального секретаря з міжнаціональних справ у єврейських питаннях) ухвалили розробити печатки відомств у справах національних меншин, відповідно, єврейською та польською мовами, а загальну (генерального секретаря міжнаціональних справ) – залишити українською

[5, с. 345]. Згодом на засіданні уряду 2 грудня 1917 р., дотримуючись мовних стандартів, затвердили форму державних кредитних білетів із написами на звороті єврейською і польською мовами [5, с. 493].

У засіданні уряду 2 листопада 1917 р. вперше брали участь товариш генерального секретаря з міжнародних справ у питаннях російської меншості Д.М. Одинець та представник Бунду О.Й. Золотарьов, що одержав посаду контролера як «тимчасовий комісар з правом генерального секретаря» [7]. Останньому вже 8 листопада 1917 р. Генеральний секретаріат доручив розробити проект закону про організацію контролю в Україні.

На засіданні Генерального Секретаріату 6 грудня 1917 р. О.Й. Золотарьов запропонував ухвалити «проект про порядок внесення інтерпеляцій у Малу Раду», і цю пропозицію підтримали. Як генеральний контролер він висуває пропозицію (засідання уряду 15 грудня 1917 р.) провести ревізію в приватних банках. Цей крок мав сприяти наведенню ладу у фінансових установах та протидіяти вивезенню грошей і цінних паперів за межі України. Пропозиція була підтримана під час засідання уряду відповідною ухвалою [5, с. 517–518]. У той же день на засіданні Генерального Секретаріату О.Й. Золотарьов разом із Д.М. Одищем пропонували дозволити органам місцевого самоврядування продаж легких вин, акциз на які міг би поповнити державну скарбницю. Обговорити питання спонукала складна ситуація: органи місцевого самоврядування не могли забезпечити охорону винних складів, а продавати продукт не мали права. 15 грудня 1917 р., враховуючи досягнення О.Й. Золотарьова у сфері контролю, його було введено до складу фінансової комісії, якій доручили опікуватися всією фінансовою діяльністю Генерального Секретаріату [6, с. 39].

23 грудня 1917 р. О.Й. Золотарьов виніс на розгляд Генерального Секретаріату проект постанови уряду з низки нагальних справ, а саме: про встановлення нових цін на цукор з 15 січня 1918 р., про пивоваріння і продаж пива, про утворення цукрового фонду УНР. Перші дві постанови затвердили, а останню винесли на подальше обговорення урядової комісії із членів відомств фінансів, продовольства та контролю. Під час того ж засідання уряду О.Й. Золотарьов разом із М. Зільберфарбом висловили пропозицію замість зовнішньої позики (уряд обговорював запозичення грошей у Франції) організувати внутрішню: «після того, як встановиться лад в краї» випустити державні лотерейні білети [6, с. 65]. Крім того, О.Й. Золотарьов ініціював проведення з'їзду «представників органів контролю» та розробив проект контролю видатків очолюваного відомства (засідання Генерального секретаріату 11 грудня 1917 р.) [6, с. 16]. Крапку в урядовій кар'єрі О.Й. Золотарьова поставив його партія Бунд, позиції якої не співвідносились із незалежницькими тенденціями в українській політиці.

Плідно працював у складі Генерального Секретаріату ще один представник від національних меншин – О.М. Зарубін, згадуваний нами раніше. Зокрема, він був включений до складу урядової комісії (затверджена на засіданні Генерального Секретаріату 21 жовтня

1917 р.), яка мала обстоювати українські інтереси на переговорах із Тимчасовим урядом у Петрограді [5, с. 356]. Доречно припустити, що до делегації він увійшов не стільки як репрезентант національних меншин краю, скільки як представник російської партії есерів, якого б швидше почули петроградські однопартійці.

Як уже зазначалося вище, деякий час О.М. Зарубін обіймав посаду Генерального контролера. Та більш успішною була його діяльність на посаді генерального секретаря пошт і телеграфу, яку він обіймав з 15 липня 1917 р. [5, с. 179] та з 2 листопада 1917 р. [5, с. 386]. О.М. Зарубін як керівник відомства приділяв значну увагу проблемам матеріального забезпечення працівників: ставив питання про необхідність виплати заробітної плати працівникам пошти за рахунок місцевих бюджетів (засідання уряду 13 листопада 1917 р.) [5, с. 434]; добивався збільшення платні працівникам пошти, просив уряд виділити їм продукти першої необхідності за закупівельними цінами (засідання 20 листопада 1917 р.) [5, с. 464–465] та про виплату матеріальної допомоги в розмірі 100–150 крб. (засідання 28 листопада 1917 р., до речі, це останнє засідання, у якому брав участь О.М. Зарубін, оскільки, не погоджуючись із засадами III Універсалу, він полишив уряд) [5, с. 480–481].

Наведені вище факти ілюструють роботу представників національних меншин у складі Генерального Секретаріату, очолюваного В.К. Винниченком. Зовсім інша ситуація склалася в уряді В.О. Голубовича. Якщо оперувати мовою цифр, то під керівництвом В.К. Винниченка українські урядовці провели 79 засідань, у 72 з них брали участь представники національних меншин. Рада Народних Міністрів 9далі – РНМ) під керівництвом В.О. Голубовича провела 47 засідань. Зауважимо, що в складі РНМ керівні посади представники національних меншин посідали виключно в національних відомствах, а керівництво галузевими міністерствами було повністю зосереджено в руках українських політиків. Отже, міністри в справах національних меншин брали участь у 29 засіданнях, під час яких виступали лише 12 разів. Крім того, це були не повноцінні доповіді з окремих питань, а скоріше репліки. У процесі роботи кабінету В.К. Винниченка представники національних меншин відвідали 91% засідань, а їх діяльність у засіданнях кабінету В.О. Голубовича складає лише 62%.

Коли на засіданні Малої Ради 24 березня 1918 р. заслуховували новий склад уряду та декларацію В.О. Голубовича, жодної згадки про відомства національних меншин не було, тому що за версією голови уряду вони лише «обираються національними організаціями <...> та будуть затверджені після обрання» [6, с. 227–228]. Така теза відповідає дійсності тільки стосовно міністра з єврейських справ. Протоколи засідань уряду вказують на ще одну невідповідність: «необрані» міністри Д.М. Одинець та М.К. Міцкевич або їх заступники до того дня відвідували засідання, а в списку міністерств, поданих на затвердження, не було навіть формально назв відомств у справах меншин. Не відомо, чи це збіг обставин або «демарш міністрів», але наступного дня 25 березня 1918 р. жод-

ного представника національних меншин на засіданні уряду не було.

Взагалі керівники національних відомств явно не поспішали на урядові зібрання до В.О. Голубовича. Так, міністра з польських справ М.К. Міцкевича в цей період на 11 засіданнях представляв його заступник Л.В. Рудницький. В. Лацький, обраний на посаду міністра з єврейських справ, лише у квітні 1918 р. не був на засіданні жодного разу, його відомство весь час представляв І.Я. Хургін (відвідав 18 засідань).

Аналіз діяльності представників національних меншин у складі Генерального Секретаріату (Ради Народних Міністрів) проводимо за період їх реальної участі в роботі уряду – з 3 вересня 1917 р. до 29 квітня 1918 р. Поза увагою лишаємо засідання 29 червня 1917 р. та 8 липня 1917 р., у роботі яких представники національних меншин ще не могли брати участь, адже навіть не були призначені.

Отже, за визначений період представники національних меншин як керівники вищих органів виконавчої влади з 126 засідань уряду відвідали 101 засідання, що складає 80% (на 25 урядових зібраннях не було жодного очільника, призначеного за квотою національних меншин).

Окремо можемо проаналізувати персональні показники кількості відвідуваних засідань уряду представниками національних меншин. Так, на період роботи М.О. Зарубіна припадає 45 засідань уряду, з яких він відвідав 31, що складає 69%. О.Й. Золотарьов фактично перебував на керівній посаді недовгий час. За період його каденції відбулося 42 засідання, з яких він відвідав 34 (81% – це найвищий показник з усіх представників національних меншин, що працювали в уряді на керівних посадах). Попередником О.Й. Золотарьова на посаді генерального контролера був М.Г. Рафес, який з 27 засідань відвідав лише 10 (37%).

За час, коли генеральним секретарством (міністерством) з єврейських справ УНР керував М. Зільберфарб, відбулося 75 засідань уряду, з яких він відвідав 52 (69%). Керівник генерального секретарства (міністерства) з польських справ УНР М.К. Міцкевич, не дивлячись на нетривалу відставку восени 1917 р., мав би відвідати всі 126 засідань, але реально був на 52 (41%). Ще менші показники відвідуваності урядових засідань демонструє очільник генерального секретарства (міністерства) з російських справ УНР Д.М. Одинець. Він мав би відвідати 103 засідання, але був лише на 36 (35%).

Заступники керівників відомств у справах національних меншин також відвідували засідання уряду. В.Л. Рудницький уперше замінив генерального секретаря з польських справ М.К. Міцкевича на засіданні Генерального секретаріату 12 грудня 1917 р. Усього на період його роботи припадає 69 засідань уряду, але фактично він повинен був працювати тільки в разі відсутності керівника, а таких засідань було лише 53. Отже, з 53 засідань В.Л. Рудницький відвідав тільки 17 (32%), тобто на 36 засіданнях українського уряду не було представників від польської громади.

До відставки з посади керівника відомства М. Зільберфарба в січні 1918 р. його заступник І.Я. Хургін працював на трьох засіданнях. Знову в урядовій команді І.Я. Хургін з'явився вже весною 1918 р. і, лишаючись єдиним представником відомства з єврейських справ, відвідав 18 засідань. Загалом за період перебування І.Я. Хургіна на посаді заступника відбулося 61 засідання, з яких він відвідав 21 (34%).

Висновки. Наведені факти відображають лише кількісні дані про відвідування урядових засідань представниками національних меншин України, обраних на вищі керівні посади у виконавчій владі. Зазначимо, що в середньому за час діяльності українського уряду доби Центральної Ради представники національних меншин (усього 8 осіб) відвідали близько 45% засідань. Окремого аналізу потребує якісна сторона цього доробку, як-то: проблематика виступів; ступінь підтримки висловлених ними пропозицій із боку інших урядовців; досягнуті результати роботи очолюваних ними відомств тощо. З представників національних меншин, що входили до складу Генерального Секретаріату, безпосередньо справами національних громад опікуються лише керівники та працівники генеральних секретарств у справах єврейських, польських, російських, а саме: М.І. Зільберфарб, І.Я. Хургін, В. Лацький, М.К. Міцкевич, В.Л. Рудницький та Д.М. Одинець. Інші представники, делеговані за квотою національних меншин, плідно працювали в певних галузях, але їх робота жодним чином не впливала на становище і розвиток національних меншин краю. З огляду на це зазначимо, що введення до складу українського уряду представників національних меншин, крім очільників відомств у справах меншин, мало суто політичний характер, їх робота відбувалась в умовах складних суспільно-політичних зрушень революційної пори, коли лише напружувався досвід урядової діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII (редакція від 26 жовтня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI (редакція від 19 квітня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
5. Українська Центральна Рада: документи і матеріали : у 2 т. / упор. В.Ф. Верстюк та інші. – К. : Наукова думка, 1996–. – Т. 1 : 4 березень – 9 грудня 1917 р.. – 1996. – 590 с.
6. Українська Центральна Рада: документи і матеріали : у 2 т. / упор. В.Ф. Верстюк та інші. – К. : Наукова думка, 1997–. – Т. 2 : 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – 1997. – 420 с.
7. Тимчасові комісари з правами генеральних секретарів // Вісник Генерального Секретаріату УНР. – 1917. – 6 листопада. – № 1. – С. 4.