

**Органи публічної адміністрації
добы української революції 1917-1921 р.р.:
структура, повноваження, проблеми формування**

*Обрусна Світлана Юріївна,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету
імені Богдана Хмельницького*

Особливої уваги заслуговує дослідження функціонування органів публічної адміністрації в період національно-визвольних змагань українського народу 1917-1921 р. р. У вказаний період були створені та певний час існували УНР доби Центральної Ради, УНР доби Директорії та Українська гетьманська держава Павла Скоропадського, кожна із яких мала як позитивний, так і негативний досвід формування органів публічної адміністрації.

7 листопада 1917 року УНР було проголошено складовою автономною частиною федеративної Росії, а з прийняттям IV Універсалу – незалежною суверенною державою. Здійснювалася побудова вищих органів державної влади. Вищим законодавчим органом вважалася Центральна Рада. Вищим виконавчим органом – Генеральний Секретаріат (з 1918 року – Рада Народних Міністрів). Але проблемою побудови органів державної влади доби УНР стало те, що не було збудовано чіткої вертикалі влади, а поетапне реформування органів місцевої влади хоча й було демократичним за своєю суттю, але в умовах зовнішньої агресії, фактично неможливим.

Характерними рисами органів місцевої влади того часу стали невпорядкованість і відсутність чіткого розмежування їх повноважень. Оскільки паралельно діяли комісари Тимчасового уряду, губернські повітові комісари Центральної Ради, коменданти міст, повітові, волості ради, тощо. Вище назване стало однією із причин поразки Центральної Ради. Також варто погодитись із дослідниками, які наголошують, що серед вагомих причин її поразки були відсутність двох основних підвалин державності: дієздатної армії та відрегульованого адміністративного апарату [1].

Вказані прорахунки Центральної Ради вдалося, у певній мірі, виправити Павлу Скоропадському. До сьогодні дослідники дискутують щодо визначення форми правління даної держави та висловлюють думки стосовно конституційної монархії, президентської республіки тощо. Але, разом із тим, відзначають, що гетьману вдалося побудувати ефективний для того часу адміністративно-територіальний апарат, який діяв у надскладних умовах як зовнішньополітичної агресії, так і внутрішніх конфліктів.

29 квітня 1918 р. було проголошено «Грамоту до всього українського народу» у якій сформульовано основні завдання гетьманської влади: розроблення закону про вибори до національного законодавчого сейму, надання селянам права викупу землі у поміщиків, відродження свободи торгівлі, відбудова промисловості, поліпшення умов праці робітників. Але задекларовані наміри

увійшли в суперечність із реаліями суспільного життя. Повернення земельної власності та промислових підприємств колишнім власникам, переслідування прихильників Центральної Ради, наступ на політичні права і свободи не сприяли стабілізації політичної ситуації в країні та авторитету гетьмана [2].

29 квітня 1918 р. гетьманом було проголошено «Закони про Тимчасовий державний устрій України», які визначили назву держави – Українська Держава, повноту повноважень гетьмана (законодавча та виконавчої влади, головнокомандувач армії та військово-морського флоту, зовнішньополітичні повноваження, затвердження і звільнення Ради Міністрів у повному складі, тощо) [3].

Гетьманом було змінено адміністративно-територіальний устрій доби УНР на губернії та повіти на чолі із губернськими та повітовими старостами, які стали представниками органів виконавчої влади на місцях, що давало змогу ефективно реалізовувати політику центральних органів влади. При цивільних адміністраціях паралельно діяли військові коменданти, які мали допомагати цивільній владі здійснювати правоохоронні функції.

Ю. Терещенко справедливо зазначає, що П. Скоропадський чітко усвідомлював, що зберегти незалежність України у край складних умовах можливо за умови створення боєздатної регулярної армії, побудови державно-управлінського апарату, налагодження дипломатичних відносин, відбудови господарства, зміцнення фінансів, тощо [4].

Але незважаючи на низку недоліків, варто зазначити, що Гетьманат П. Скоропадського став унікальним військово-політичним та суспільно-історичним явищем в історії української державності. Така форма правління поєднувала в собі військову організацію, адміністративну бюрократію та авторитарний стиль управління, притаманний за умови мілітаризації держави. Обрана модель пояснювалася фактичним перебуванням Української держави в стані військових дій та тимчасової окупації.

Як бачимо, побудова Української держави базувалася на поєднанні монархічних, республіканських і часом, диктаторських засад. Але фактично влада в Україні була в руках окупаційних військ, що також мало значний вплив на політику гетьманського уряду. Все це наклало певний відбиток на подальший хід і розвиток політичних подій і *призвело до державного перевороту* 14 листопада 1918 року, наслідком якого стало утворення Директорії Української Народної Республіки.

В основу розбудови держави було покладено так званий трудовий принцип, про що зазначалося в Декларації директорії УНР про повалення гетьманщини: «Директорія є тимчасова верховна влада революційного часу, яка... передає свої повноваження лише трудовому народові самостійної Української Народної Республіки» [5].

На жаль, Директорія не мала єдиних підходів щодо перспектив державного будівництва. Тому тенденції розвитку національної української державності доби Директорії можна простежити у двох етапах: 1) листопад 1918 р. – серпень 1919 р. – трудовий принцип державотворення. Суть вказаного принципу: поєднання соціалістичних і загальнодемократичних гасел, але в

межах соціалістичної орієнтації на трудовий народ та радянські форми влади. Як компроміс пропонувалося на місцях створити Ради, а в центрі – скликати Конгрес трудового народу; 2) серпень 1919 р. – листопад 1920 р. – курс на реалізацію «європейської моделі» побудови держави, яка ґрунтувалася на залученні до процесу державного будівництва усіх верств суспільства.

Директорія сформувалася як колегіальний орган надзвичайної влади в умовах підготовки до антигетьманського повстання. В період повстання та в подальшому Директорією було здійснено кроки в напрямку будівництва нових державних структур та створення адміністративно-управлінського апарату. Такими адміністративно-управлінськими структурами, що мали характер надзвичайних органів центральної влади, були: Рада завідувачів державними справами – здійснювала керівництво цивільним життям країни; Український військовий революційний комітет – здійснював владу у Києві після перевороту і встановив контроль над діяльністю державного апарату; Рада комісарів – займалася поточною урядовою роботою.

Раду Народних Міністрів було створено відповідно до наказу Директорії від 26 грудня 1918 р., з метою забезпечення виконання політичної стратегії й тактики остаттньої. На практиці діяльність уряду проходила в умовах політичної нестабільності, постійної боротьби за владу, пошуків зовнішньої та внутрішньої підтримки, нескінченних переїздів, періодичних реорганізацій та кардинальних змін офіційної політичної лінії, що не сприяло його ефективній роботі.

Тому дослідники наголошують, що про поділ влади на законодавчу і виконавчу у вказаний період можна говорити досить умовно. Так, функції законодавчої влади покладалися як на Конгрес Трудового народу України, так і на Державну Народну Раду. Проте на практиці вони були зосереджені в руках Директорії УНР. Хоча, як уже зазначалося, виконавча влада перебувала в Ради Народних Міністрів, але уряд фактично не провадив самостійного політичного курсу, а забезпечував виконання політичної стратегії і тактики Директорії.

Не менш проблем було і в організації роботи державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування, що стало наслідком відсутності чітких стратегічних орієнтирів та наявності суперечностей між різними політичними силами щодо перспектив розбудови української державності.

Спроба запровадити трудові ради як органи місцевої влади і самоврядування виявилася невдалою в силу тодішніх реалій. Тому в основу вертикалі виконавчої влади було покладено систему органів влади, що діяла при гетьмані П. Скоропадському. Різниця полягала лише в тому, що губернській повітові староства були реорганізовані відповідно у губернській повітові комісаріати.

Керівництво роботою державних органів управління на місцях покладалося на міністерство внутрішніх справ, якому підпорядковувались голови місцевих адміністрацій – губернські й повітові комісари, призначувані міністром внутрішніх справ. Комісари діяли на рівні волостей, у містах і селах державну владу здійснювали отамани, яким підпорядковувалися місцеві правління [6].

До повноважень місцевих комісарів належали: нагляд за виконанням розпоряджень центральної влади, організація мобілізаційної роботи, керівництво міліцією, видання постанов з питань охорони громадського порядку. Разом із тим із компетенції місцевих органів державної влади було вилючено питання фінансів, земельних справ, освіти та низку інших функцій. Державні органи, що займалися цими питаннями, підпорядковувались галузевим відомствам, що зменшувало вагу загальної державної адміністрації та призводило до бюрократизації системи місцевого державного управління.

Директорія відновила дореволюційні земські та міські органи місцевого самоврядування, у які пройшли перевибори на загальнодемократичній основі. На рівні сільської громади самоврядним органом вважався сільський схід на чолі зі старостою. Хоча паралельно повсюдно діяли ради депутатів (робітничих, селянських, солдатських), домові комітети.

Загальне керівництво земськими зібраннями її управами, міськими думами й управами здійснювали губернські комісари. Проте функціонування цих органів не було повсюдно налагоджене і найчастіше управління здійснювали військові отамани або комісари Директорії. У прифронтовій смузі надзвичайними повноваженнями наділялися військові коменданти. Часто на практиці на місцях панувала отаманщина.

Кордони підконтрольної Директорії території в результаті боїв часто змінювались, тому межі територіально-адміністративних одиниць і компетенція органів місцевої влади спеціальними ухвалами також могли змінюватись. Так, порядок організації територіальної адміністрації на звільнених територіях визначався Законом «Про організацію адміністративної влади УНР у місцевостях України, звільнених від ворожої окупації» (червень 1920 р.), відповідно до якого, на звільнених територіях влада передавалася представникам верховного уряду – цивільним прифронтовим комісарам Уряду УНР при штабах армій, дивізій та рівних з ними фронтових груп [7, с. 92].

Як бачимо, непослідовність щодо вибору напрямків державного будівництва, відсутність єдиної програми законодавчого забезпечення національного державотворення, протистояння внутрішніх громадських та політичних сил, несприятлива зовнішньополітична ситуація та фактичне перебування у стані війни негативно вплинуло на національні державотворчі процеси і фактично призвело до падіння української національної державності. Разом із тим, спроби тодішньої влади створювати органи публічної адміністрації дали можливість певний час здійснювати державне будівництво, отримувати досвід національного державотворення, що був використаний у майбутньому.

Список використаних джерел:

1. Українська Центральна Рада: загартовані безсмертям. URL: <http://slovopys.kubg.edu.ua/101-rik-ukrainskii-tsentralnii-radi-pam-iataty>
2. Грамота до всього українського народу. Прийнята 29.04.1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18#Text>
3. Закони про тимчасовий державний устрій України. Прийняття від 29.04.1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text>

4. Терещенко Ю. Що встиг Скоропадський? URL: <https://www.istpravda.com.ua/articles/2018/12/13/153341/>
5. Декларація Директорії УНР про повалення гетьманщини. Державний архів Львівської області. Ф. 257. Оп. 2. Спр. 1389. Арк. 1. URL: www.archive.lviv.ua/materials/exhibitions/.../27
6. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : навч. посіб. Вид. 4-те, зі змін. Київ : Кондор, 2018. 770 с. URL: <https://westudents.com.ua/glavy/61150-struktura-vladi-.html>
7. Губань Р. В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (історико-правове дослідження). Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національний педагогічний університет імені м. П. Драгоманова Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2018. 601 с.