



О. Б. КУДЛАЙ (Київ)

Боротьба навколо прийняття “Тимчасової інструкції Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні” на IV сесії Української Центральної Ради

Взаємовідносини між Центральною Радою та Тимчасовим урядом уже влітку 1917 р. загострилися через невизначеність позиції центру щодо національного питання взагалі та, зокрема, негативне ставлення до вимог Ради, висунутих в травні. Це, у свою чергу, ускладнювало політичну ситуацію в Україні. На підтримку вимог Ради виступили учасники ряду з'їздів, мітингів та маніфестацій. За таких умов було видано I Універсал і утворено Генеральний Секретаріат, що змусило уряд піти на переговори з Центральною Радою. Їх результатом стала відповідна угода та II Універсал, яким Секретаріат визначався як крайовий орган виконавчої влади в Україні. Питання про межі його компетенції та територію, що мала підлягати його владі, залишилися невирішеними.

“Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні” 5 серпня була опублікована російським урядом в його офіційному органі — “Вестнике Временного Правительства”. Цей документ став результатом тривалих переговорів делегації Української Центральної Ради у складі: В. Винниченка (голови Секретаріату), Х. Барановського (секретаря з фінансових справ) та М. Рафеса (генерального контролера) — з Тимчасовим урядом в Петрограді у другій половині липня 1917 р. Генеральні секретарі прибули до столиці для затвердження документа під назвою “Основи тимчасового управління на Україні”, який мав вирішити багато складних питань у взаєминах України та Росії.

Інструкцією оголошувалося, що Генеральний Секретаріат Української Центральної Ради є вищим органом Тимчасового уряду в справах місцевого самоврядування в Україні. Його компетенція поширювалася на Київську, Волинську, Подільську, Полтавську та Чернігівську губернії, за винятком Мглинського, Суразького, Стародубського і Ново-зібківського повітів. А за бажанням місцевих земських організацій передбачалося розширення зазначених меж.

До складу Секретаріату мали увійти генеральні секретарі: внутрішніх справ, фінансів, землеробства, освіти, торгівлі й промисловості, праці, національних справ, генеральний контролер та генеральний писар. При генеральному секретарі національних справ існували посади трьох його товаришів для того, “щоб чотири найчисленніші національності України мали кожного свого представника в особі секретаря або одного з його товаришів”¹. Спеціально обумовлювалося, що серед генеральних секретарів не менше, ніж чотири, мають бути неукраїнської національності. Інструкція вимагала, щоб вироблені Секретаріатом проекти подавалися на затвердження центральному уряду. Щоправда, зазначалося, що “про-

екти можуть бути перед подачею їх Тимчасовому уряду внесені на розгляд Центральної Ради”².

Планувалося, що Генеральний Секретаріат після доповіді уряду передаватиме свої розпорядження та накази місцевій владі. Секретаріат також мав подавати на розгляд центру списки кандидатів на урядові посади.

Інструкцією запроваджувалася посада особливого комісара з українських справ у Петрограді, до функцій якого входило здійснення зв'язків вищих державних установ і окремих громадських відомств з Генеральним Секретаріатом та окремими секретарями.

Відповідно до останнього пункту згаданого документа в особливих випадках допускалося безпосередньо доводити накази вищих державних установ до місцевої влади, лише повідомивши про це Генеральний Секретаріат.

Зауважимо, що на відміну від “Основ тимчасового управління на Україні”, складених Центральною Радою на початку липня за домовленістю з міністрами петроградського кабінету, Інструкція Тимчасового уряду розглядала Секретаріат як орган останнього, а не Центральної Ради. Саме з Генеральним Секретаріатом встановлювалися контакти центру за допомогою комісара з українських справ. Слід відзначити, що в Інструкції говорилося лише про право Центральної Ради розглядати проекти Секретаріату перед поданням їх на затвердження урядом. Тобто Раді, власне, відводилася роль дорадчого органу при Генеральному Секретаріаті. Сам же Секретаріат оголошувався не урядом автономної України, а вищим органом краю, що мав передавати до центру повідомлення про найважливіші проблеми його життя, які потребували якнайшвидшого розв'язання. Компетенція Секретаріату теж була обмежена: замість чотирнадцяти генеральних секретарів, передбачених документом Центральної Ради, запроваджувалися посади лише дев'яти, причому із сфери діяльності Секретаріату вилучалися такі важливі справи, як військові, продовольчі, питання юстиції, пошт, телеграфу і шляхів. Влада ж Генерального Секретаріату поширювалася не на всю територію України, а лише на п'ять губерній. Уряд наголошував і на своєму праві в екстрених випадках взаємодіяти з місцевими органами управління в обхід Генерального Секретаріату.

Інструкція також свідчить про те, що в ряді пунктів уряд відійшов від домовленостей, досягнутих в результаті поїздки його міністрів до Києва наприкінці червня 1917 р. За свідченням Д. Дорошенка, “коли перший раз, заключаючи угоду з Центральною Радою в Києві й згоджуючись на І-й універсал, петербургські міністри старались лиш за всяку ціну досягти порозуміння й не дуже журились, що там далі буде, то на цей раз петербургський уряд поставився до справи дуже стримано й обережно. Безперечно — угоду з 3 липня (н. ст. — О. К.) вважали за помилку з боку тих міністрів, що її підписали, і тепер старались, скільки можна, “поправити діло”³.

З іншого боку, все ж таки за Інструкцією Україна виділялася як окрема територія та Центральної Раді надавалося право участі у формуванні Генерального Секретаріату. Рада залишалася законодавчим і виборчим органом, від якого залежало формування вищого органу управління краєм. Тим самим, за визначенням одного з членів Ради О. Юрченка, проблема України переводилася на правний шлях, а сама Центральна Рада легалізовувалася як крайовий орган⁴.

Опублікування “Інструкції Генеральному Секретаріату” викликало гостру реакцію як з боку членів делегації Центральної Ради в Петрограді, так і в Україні в цілому.

5 серпня, увечері, відбулося екстрене засідання Малої Ради за участю генеральних секретарів, які заслухали доповідь В. Винниченка та

М. Рафеса про переговори з урядом, в якій зазначалося, що були моменти, коли “ми роздратовані гадали, чи не кинути все і не їхати додому”. Вреши-решт уся справа була передана до юридичної комісії барона Є. Нольде. “Умову нашу з 3 липня з Церетелі, Керенським і Терещенко вони приймали як зло, як певний обов’язок по векселю, що дістався їм у спадщину, і який платити вони не дуже хочуть”⁵, — відзначали доповідачі. Потім засідання комісії стали проходити за закритими дверима, а після від’їзду двох членів української делегації до Києва уряд опублікував свою Інструкцію взагалі без узгодження з останньою. В. Винниченко, характеризуючи цей документ, бачив у ньому й деякі позитивні сторони і вважав, що він допоможе якось стабілізувати становище і тому запропонував ухвалити Інструкцію. Цієї ж точки зору дотримувався і М. Рафес: “... Остільки ми намагалися досягти угоди з Тимчасовим урядом, оскільки ми приходимо до висновку, що це все, що на даний момент російська революція може нам дати у питанні крайової влади. Може деякі пункти потребують зміни, але взагалі загальна ідея відповідає тому, чого домагалася Центральна Рада”⁶. Одну з основних причин затягування переговорів з Тимчасовим урядом він вбачав у зміні його складу після липневої кризи та у більш консервативному загальному напрямі його політики.

6 серпня 1917 р., після опублікування Інструкції, члени делегації Центральної Ради, які перебували в Петрограді, передали до Києва таке повідомлення: “Ми вважаємо Інструкцію такою, що не відповідає бажанню українського народу, але у повній свідомості своєї відповідальності перед російською революцією і революцією на Україні та враховуючи гостроту біжучого моменту, гадаємо, що Рада повинна прийняти Інструкцію і негайно приступити до творчої праці на Україні. Разом з тим Тимчасовий Уряд, який є органом всеросійської революційної демократії, сам повинен врахувати на далі життєвість запропонованого Малою Радою і підемо по цьому шляху (так в тексті. — О. К.). ...Розмова Зарубіна з Керенським дає матеріал думати, що уряд зараз далі не піде. Ми гадаємо, що Секретаріат з чотирнадцяти осіб повинен скласти свої повноваження”⁷.

А за день до того, 5 серпня, у Троїцькому народному домі в Києві відкрився VI пленум Центральної Ради.

Вже наступного дня (6 серпня) пленум приступив до обговорення переговорів з Тимчасовим урядом та виданої ним Інструкції.

З доповіддю про поїздку до Петрограда виступив член делегації В. Винниченко. Поряд з фактами, викладеними ним на засіданні Малої Ради, значний інтерес становить передана ним розмова з членом першого коаліційного уряду І. Церетелі: “Коли Церетелі прочитав наш статут”, то був настільки здивований та вражений, що запитав мене: “Що се таке” — се не згода 2 липня! Ви даєте статут союзних держав”. Ми на се відповіли, що...на наш погляд, (він) не виходить поза межі згоди”⁸. Загалом, після численних бесід з цього питання з міністром у доповідача склалося враження, що коли б І. Церетелі залишився в уряді (а він, як відомо, до складу другого коаліційного міністерства не увійшов), то українська проблема була б розв’язана дещо скоріше. За свідченням голови Генерального Секретаріату, І. Церетелі вказував на те, що “Центральна Рада ставить себе до Временного правительства, як рівна до рівного і на той випадок, коли угода не здійсниться, то Центральна Рада має провадити своє державне життя незалежно”⁹.

Подальші дебати звелися до питання про прийняття чи неприйняття Інструкції уряду. З цього приводу були висловлені прямо протилежні думки. Так, М. Любинський (нац. рев.) заявив, що Інструкція не відповідає жаданням Ради і ряд її пунктів свідчить про зневагу до останньої. Тому доповідач запропонував “рішуче відкинути цей петроградський до-

кумент”¹⁰. Такої ж думки дотримувався і М. Шраг, який виступав від фракції українських с.-р. Він аргументував свою позицію тим, що за Інструкцією центру надавалося право на самочинні дії щодо України. “Сю нещасну Інструкцію ми прийняти не можемо, бо се є “жалкая подачка”, якої ми не бажаємо і котру Центральна Рада не може взяти”¹¹, — наголошував він.

Григор'єв (безп. соц.) взагалі запропонував передати Інструкцію до юридичної комісії для її всебічного розгляду, висловлюючись досить різко: “Нехай вона там маринується декілька років”¹², пропонуючи Генеральному Секретаріатові тим часом працювати за статутом, виробленим Радою.

В. Винниченко в ході дебатів, нагадавши, що він виходить із складу Секретаріату і виступає як член фракції українських соціал-демократів, висловився на користь прийняття Інструкції, бо вона, на його думку, сама по собі вже була безперечним прогресом у стосунках з центром: “Два місяці тому до Петрограду ми їздили відстоювати інтереси України. Ми просили Временное Правительство признання принципіально автономії України... А тепер ми маємо не тільки принципіальне признання, а се зафіксовано в документі... Ми досягли вже багато де чого... Я не кажу, що ся Інструкція є наша коначна мета, але ми в універсалі кажемо, що се є та ідея, якої ми добивалися, і вона признана завдяки нашим зусиллям”¹³.

Такий погляд поділяв і член фракції українських соціалістів-федералістів О. Шульгін. Він вважав, що відповідно до липневої угоди Рада відмовилася від самочинного введення автономії аж до скликання Всеросійських Установчих Зборів і тому Інструкція зовсім не суперечить II Універсалу. Він закликав: “Не відкидати Інструкцію, а користуватися нею”¹⁴.

До цієї позиції приєднався і представник “Бунду” О. Золотарьов, який вважав, що в новій політичній ситуації Інструкцію, хоч вона, безумовно, й заслуговує на критику, необхідно прийняти.

Косинський (від фракції кадетів) зауважив, що, оскільки він представляє партію не класову, а державну, то йому важко погодитися з національно-територіальною автономією України, проте він цілком згоден з висновками В. Винниченка і пропонує таку резолюцію: “...Заслухавши доповіді генеральних секретарів про переговори з Тимчасовим Урядом і опубліковану Інструкцію, Центральна Рада, вважаючи, що Інструкція створює правову базу для досягнення справедливого намагання, приймає її”¹⁵.

Для виступу з цього питання в засіданні пленуму Ради 7 серпня записалося 70 чол.¹⁶ Члени Ради висловили своє обурення з приводу того, що всупереч укладеній між українською та неукраїнською демократією угоди, за якою неукраїнцям належало 30 % усіх місць в установах Центральної Ради, Тимчасовий уряд в своїй Інструкції поступував, що неукраїнцями мають бути 4 з 9 генеральних секретарів. Неприйнятним було визнано й 9 пункт документа, бо він давав простір для зловживань з боку міністрів нового складу кабінету. Зрештою делегати дійшли висновку, що вся Інструкція взагалі просякнута духом недовіри щодо українського народу і суперечить урядовій декларації від 2 липня.

Інструкцію одностайно критикували всі фракції і партії Центральної Ради, однак вони суттєво розійшлися в питанні “Що робити?” — приймати чи не приймати її. На думку голови Центральної Ради М. Грушевського, розрив відносин з урядом на той момент був небезпечним з огляду на те, що загальна ситуація в Україні значно погіршилася і в разі конфронтації з урядом Генеральний Секретаріат та українські партії, що його складала, повинні були б взяти на себе “всю відповідальність боротьби з розвалом фронту, дезорганізацією війська і продовольчою кризою”¹⁷. Відірвавшись від центрального уряду, Центральна Рада зму-

шена була б ще й вести боротьбу проти російських партій, що діяли в Україні, які, без сумніву, підтримували б петроградське міністерство.

Під час перебування делегації Центральної Ради в Петрограді там проходив з'їзд губернських комісарів усієї Росії. Після від'їзду В. Винниченка та М. Рафеса до Києва Х. Барановський, який залишався в місті, скориставшись нагодою, скликав нараду комісарів українських губерній, на якій було висловлено думку про доцільність прийняття Інструкції, "щоб на її основі приступити нарешті до реальної праці — до організації влади й опанування провінцією" ¹⁸.

8 серпня Х. Барановський, який щойно повернувся з Петрограда, закликав членів Ради не піддаватися на провокацію і не йти на розрив з Тимчасовим урядом, а М. Порш (у. с.-д.) запропонував піти до Інструкції "не з критикою, а розглянути, яку суму прав вона дає нам. У надзвичайно складний час, коли необхідна тактика, що сприяє організації мас, ви закликаєте до боротьби, — продовжував він. — Таку тактику, доки маси не організовані, ми повинні відкинути. Для нас залишається один вихід — прийняти Інструкцію та розпочати свою революційну роботу. Якщо ви вірите у нове піднесення революційних сил, повірте, що революційна демократія знайде нові форми боротьби!" ¹⁹.

Наступного дня в засіданні пленуму Ради було зачитано телеграму В. Міцкевича та О. Зарубіна з Петрограда, в якій повідомлялося про затвердження урядом 3-х секретарів неукраїнців замість 4, однак Генеральний Секретаріат все ж мав складатися з 9 членів, а не 14, як того вимагала Рада. Щодо 9 пункту Інструкції пояснювалося, що його зміст обумовлюється обставинами воєнного часу. Зазначалося також, що комісар у справах України при російському кабінеті міністрів призначатиметься за згодою Генерального Секретаріату, а докладне визначення компетенції останнього відбудеться після затвердження його складу урядом.

8 серпня генеральні секретарі В. Міцкевич та О. Зарубін у бесідах з окремими міністрами в Петрограді повідомили їх про те, якій різкій критиці було піддано Інструкцію. Оскільки змінити вже опублікований документ не уявлялося можливим, генеральні секретарі вважали за доцільне видати пояснення до Інструкції, особливо тих її пунктів, які викликали найбільше незадоволення, як, наприклад, дев'ятого.

На засіданні 7 серпня фракція меншовиків внесла на розгляд резолюцію, зміст якої зводився до такого: "Інструкція не дає тих гарантій, які потрібні для краюї влади, що володіє належною силою і авторитетом", але оскільки вона "включає до себе визнання принципу автономного устрою України., [вона] може служити вихідним пунктом для подальшого розвитку краюого органу і для створення в краї твердої революційної влади" ²⁰. У зв'язку з цим Центральної Раді рекомендувалося представити Генеральний Секретаріат на затвердження Тимчасовому уряду. За висловом П. Христока, "Інструкцію, — таким чином, — прийняти до відома, а краще сказати, постановлялося спробувати використувати її, не приймаючи" ²¹.

До такої ухвали приєдналися фракція російських соціал-революціонерів, українських соціалістів-федералістів, Поалей-Ціон, польський демократичний централ, П. П. С. (лівія), єврейська об'єднана соціалістична робітничка партія і, з деякими поправками, — українські соціалісти-революціонери. Фракція українських трудовиків залишила за собою свободу голосування, а фракція кадетської партії зняла свою резолюцію, запропоновану за день до того, і приєдналася до резолюції меншовиків. При цьому менша частина фракції українських соціалістів-революціонерів заявила про те, що вона утримується від голосування. Після внесення поправок вказана резолюція була прийнята більшістю голосів Центральної Ради: 227 "за" при 16 "проти" та 62, що утрималися ²².

У своїх "Споминах" М. Грушевський писав, що хоча прийняття Інструкції "було обліплено всякого роду додатками і застереженнями, які мали до мінімуму звести сю капітуляцію перед Тимчасовим урядом... — все-таки гірке почуття капітуляції і тривога, що Центральна Рада фактично підтримає нею свою революційну силу ... лягало тяжким каменем на душі учасників" пленуму Ради²³.

Таким чином, Українська Центральна Рада, в цілому негативно оцінивши вироблений урядом документ, виявила політичну гнучкість — ухвалила Інструкцію, запобігши у тому випадку, коли б було прийняте інше рішення, неминучого розриву з Тимчасовим урядом.

З місць також постунали повідомлення про незгоду з виданою урядом Інструкцією. В телеграмі на ім'я голови кабінету міністрів Росії від делегатів з'їзду, скликаного Катеринославським губернським комітетом селянського союзу, з цього приводу говорилося: "З'їзд, визначаючи правильно організований Генеральний Секретаріат Центральної Ради головним органом Центральної Ради і Тимчасового уряду на Україні, виступає проти поділу України на частини та відокремлення Катеринославської губернії і наполягає на негайному приєднанні Катеринославської губернії до України"²⁴. Козаки та офіцери 1-го всеукраїнського запасного полку побачили у цьому акті уряду "порушення принципу самовизначення народів" і виступили проти антидемократичних дій кабінету, вимагаючи "негайного затвердження повністю положення Центральної Ради про Генеральний Секретаріат"²⁵. Українська військова Рада Харківського гарнізону також винесла протест у зв'язку з обмеженням компетенції Генерального Секретаріату, заявивши, що така позиція Тимчасового уряду може "викликати національне загострення в тих українських губерніях, що залишилися незадоволеними в правах. ...Українські війська... категорично виступають проти природного та ні на чому не заснованого і нічим не виправданого рішення"²⁶.

Висловлювали своє ставлення до Інструкції не тільки мешканці України, але й українці, які проживали або відбували армійську службу в Росії. Так, українці — солдати, матроси, офіцери та робітники міста Ревеля — на початку серпня відправили на ім'я О. Керенського телеграму, в якій говорилося, що положення Інструкції по суті своїй суперечать прагненням української демократії та скасовують угоду Центральної Ради з представниками Тимчасового уряду про управління Україною. Відзначалося також, що з Інструкції випливає висновок: "Теперішній уряд не рахується зовсім з інтересами українського народу, побуджуючи його тим самим своїми силами добиватися здійснення прав, що були нехтувані царатом та невідроджуються новим складом Тимчасового уряду вільної Росії"²⁷.

Пленум Центральної Ради також прийняв рішення про якнайшвидше скликання Українських Установчих Зборів, для чого передбачалося негайно скликати комісію для вироблення норм представництва в них. Комітету Центральної Ради та Генеральному Секретаріату було доручено розробити положення, яке б регламентувало взаємини між Центральною Радою та Генеральним Секретаріатом. Останньому доручалося підготувати ряд законопроектів із земельних, продовольчих, освітніх та робітничих справ, а також вимагати від Тимчасового уряду розгляду питань про війну і мир та скасування смертної кари.

На цьому VI пленум Ради був закритий. Прийняті на ньому рішення зумовлювалися складними обставинами внутрішнього життя країни та, за визначенням голови Ради, тільки констатували ці труднощі, а не розв'язували їх.

Як бачимо, Інструкція мала величезний резонанс в Україні та викликала неабиякий сплеск політичних емоцій. Проте, як показали наступні події, практичне впровадження в життя цього акту наштовхувало-

ся на постійні труднощі та протидію, а іноді й справжній опір з боку місцевих органів влади Тимчасового уряду в Україні. З іншого боку, проводячи нескінченні переговори, укладаючи угоди, домагаючись домовленостей з центром, Центральна Рада згаяла багато часу, занедбавши організаційну роботу на місцях. Тому її практична робота посувалася дуже повільно. Отже, фактично, Інструкцію так і не було реалізовано протягом останніх місяців існування Тимчасового уряду.

¹ Вестник Временного Правительства. — 1917. — 5 августа.

² Конституційні акти України 1917—1920: Невідомі конституції України. — К., 1992. — С. 65.

³ Дорощенко Д. Історія України. 1917—1923 рр. — Ужгород, 1932. — Т. 1. — С. 129.

⁴ Юрченко О. Українсько-російські стосунки після 1917 р. в правовому аспекті. — Мюнхен, 1971. — С. 83.

⁵ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. — Т. 1. 4 березня — 9 грудня 1917 р. — К., 1996. — С. 215.

⁶ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 21, арк. 36.

⁷ Там же, ф. 1063, оп. 3, спр. 3, арк. 17.

* Йдеться про “Основи тимчасового управління на Україні”.

⁸ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 21, арк. 32 зв.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же, арк. 36 зв.

¹¹ Там же, арк. 39 зв.

¹² 1917 год на Киевщине: Хроника событий. — К., 1928. — С. 196.

¹³ ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 21, арк. 37 зв.

¹⁴ Там же, арк. 44 зв.

¹⁵ Там же, арк. 59.

¹⁶ Там же, ф. 1063, оп. 3, спр. 3, арк. 16.

** 9 пункт “Тимчасової Інструкції Генеральному Секретаріату Тимчасового Уряду на Україні” був сформульований так: “У невідкладних ... випадках вищі державні установи та відомства повідомляють про свої накази місцеву владу безпосередньо, повідомлюючи одночасно про ці накази Секретаріат”.

¹⁷ Грушевський М. Спомини // Київ. — № 11. — С. 122.

¹⁸ Дорощенко Д. Історія України... — С. 130.

¹⁹ 1917 год на Киевщине... — С. 198.

²⁰ Вісті з Української Центральної Ради. — 1917. — № 22—23 (листопад).

²¹ Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917—1920 рр. — Відень, 1921. — Т. 1. — С. 119.

²² ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 21, арк. 75 зв.

²³ Грушевський М. Спомини // Київ. — № 11. — С. 125.

²⁴ Державний архів Російської федерації, ф. 1778, оп. 1, спр. 253, арк. 70 (далі ДАРФ).

²⁵ Там же, арк. 64—65.

²⁶ Южный край. — 1917. — 9 августа.

²⁷ ДАРФ, ф. 1778, оп. 1, спр. 253, арк. 63.

