

СТВОРЕННЯ ТИМЧАСОВОГО УРЯДУ ТА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ВЕРТИКАЛІЮ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто процес створення Тимчасового уряду та реформування ним державного механізму управління вертикалі виконавчої влади. Проаналізовано структуру та повноваження відділу у справах місцевого управління. Доведено, що управління на території українських земель у 1917р. здійснювалося безпосередньо апаратом Тимчасового уряду.

Ключові слова: Тимчасовий уряд, механізм державного управління, Департамент Загальних Справ, відділ у справах місцевого управління.

Буржуазно-демократична революція в Росії розпочалася 23 лютого 1917 р. у Петрограді. Як зазначають дослідники, революція "не була сюрпризом – про неї говорили та очікували" [1]. Але швидкість розвитку подій, які відразу призвели до паралічу центральної влади, навіть сучасниками оцінювалась як "диво" та як щось "незвичайне" [2].

Вітчизняні та зарубіжні історики у своїх працях [3] неодноразово відзначали, що напередодні революції престиж уряду імперії був знищений внаслідок Першої світової війни. Але війна не була основною причиною революційних настроїв, вона зіграла лише роль каталізатора. Падіння монархії не викликало масового політичного руху на її захист тому, що "перш за все була підірвана міцність держави" [4]. Відомий політичний діяч того періоду О.В. Пешехонов згадував: "разом з поваленням старої державної влади почалося швидке руйнування і того механізму, за допомогою якого вона себе здійснювала..." [5]. Вже 27 лютого 1917 р. фактично не існувало влади царя і був створений Тимчасовий комітет Державної думи на чолі з її головою М.В. Родзянко та Тимчасовий виконком Ради робітничих і солдатських депутатів під керівництвом М.С. Чхеїдзе (голова Ради), О.Ф. Керенського та М.І. Скобелева (товариши голови). Між Тимчасовим комітетом Державної думи і Радою були встановлені тісні зв'язки. Факти наведені у дослідженні О.Б. Ніколаєва доводять, що саме ліві депутати Державної думи зіграли вирішальну роль у створенні Петроградської Ради робітничих депутатів [6]. Керівники Ради М.С. Чхеїдзе та О.Ф. Керенський одночасно були членами комітету Думи. Обидва вони виступали носіями влади Тимчасового комітету Державної думи та Ради Петрограду.

На початку революції Виконавчий комітет Ради на повноту влади не претендував і тому був готовий підтримати будь який буржуазний уряд, так як вважав революцію буржуазною. Крім цього, на думку О.Б. Ніколаєва, Рада в ці дні програвала Тимчасовому комітету Державної думи в організаційно-технічному відношенні [7]. За цих обставин Тимчасовий комітет Державної думи оголосив себе носієм верховної влади в країні. 2 березня 1917 р. відбулося зречення від престолу Миколи II. Внаслідок політичного компромісу, замість Тимчасового комітету Державної думи, в ніч з 1-го на 2-ге березня 1917 р. з представників ліберальних партій утворився Тимчасовий уряд, на чолі з відомим земським діячем Г.Є. Львовим.

Датою офіційного створення апарату Тимчасового уряду слід вважати 10 березня 1917 р., коли було прийнято Постанову про перейменування Ради міністрів на Тимчасовий уряд [8]. Функції та повноваження уряду чітко не регламентувалися, фактично він зосередив у своїх руках вищу законодавчу і виконавчу владу, раніше розподілену між царем, Радою міністрів, Державною думою і Державною радою. Тимчасовий комітет Державної думи продовжував своє існування як громадська консультативна організація.

Російський дослідник С.В. Яров зазначає, що в цей час революція "зумовила створення і зміну двох політичних систем двовладдя: 1) царського уряду і Тимчасового комітету Державної думи (27 лютого – 2 березня) та 2) Тимчасового уряду і Петроградської Ради – з 2 березня 1917 року" [9]. Але на це твердження не можна спиратись при вивченні революційних подій на українських землях. Сучасні українські дослідники довели, що навесні 1917 р. на території українських земель сформувалося фактично три владних центри: представництво Тимчасового уряду, Ради робітничих і солдатських депутатів та Центральної ради, яка була утворена 3-4 березня 1917 р. з метою координування українського руху [10]. І саме між цими трьома силами почалася боротьба за владу, яка визначила зміст і подальший напрямок розвитку революції.

Зміна політичного режиму проходила в атмосфері загального хаосу, який був викликаний роками війни: армія виснажилася, мобілізація обезлюдила село, фінанси країни були розладнані, товарообмін порушений, зросли ціни, у містах панував голод [11], що ще більш ускладнювало ситуацію в країні.

Основною ланкою управлінського механізму залишалися міністерства. Їхня роль, функції, структура та діяльність і трансформація протягом 1917 р. в певній мірі досліджена в історіографії [12]. Відзначимо лише, що апарат міністерств, який склався ще 1802 р., не піддався істотній реорганізації, роль міністрів залишилася незмінна. Чільне місце в державному механізмі займало МВС. У його складі був утворений відділ у справах місцевого управління [13].

Відділу у справах місцевого управління належало завідування справами органів місцевого управління. Відділ займався призначеннями комісарів, наглядав за їхньою діяльністю, надавав їм керівні вказівки та регламентував відносини комісарів з виконкомом громадських організацій тощо [14]. Крім цього, відділ займався підготовчою роботою з реформування губернських правлінь та інших губернських органів влади на місцях. Взагалі на відділ покладалося важливі функції: розробка законодавчих проектів, загальних інструкцій та окремих роз'яснень щодо питань перетворення устрою місцевого загально-адміністративного управління; загальні питання по керівництву фінансовою та кошторисною політикою місцевих загальноадміністративних закладів, які виникли у зв'язку зі змінами державного устрою та листування з питань громадсько-політичного життя на місцях [15].

До складу відділу входили: загальне відділення (завідувало загальною канцелярією та діловодством по окремих районах країни або за окремими питаннями відомства відділу), юридичний відділ (займався діловодством) та фінансовий відділ з окремим діловодством (завідував загальною фінансовою та кошторисною політикою). Штат відділу складався з начальника, який безпосередньо завідував інформаційно-довідковим відділом, двох помічників, трьох начальників відділів та семи завідуючих діловодством. На посади у відділі могли бути призначені особи незалежно від статті. Але нестача керівних кадрів призвела до того, що згідно "Докладної" на посади у відділі могли бути призначені також особи які не мали чинів та вищої освіти [16]. Загальне керівництво відділом покладалось на одного з товаришів МВС, який повинен був представляти на вирішення МВС всі важливі питання по відділу.

У складі відділу в справах місцевого управління, з метою систематизації та обробки матеріалів по місцевому та обласному управлінню і інструктуванню органів місцевого управління з питань управління, додатково було створено інформаційно-довідковий відділ у справах місцевого управління [17]. Відділ отримав наступні завдання: реєстрація та систематизація шляхом карткової системи офіційного та газетного матеріалу; організація та анкетування з питань місцевого та обласного управління; видання щоденного, друкованого інформаційного листка для відомств та центральних загальних установ та щотижневого бюлетеня для органів місцевого управління, які будуть ознайомлювати з діяльністю відділу; інструктування місцевого управління з окремих питань [18]. Інструктування повинно було проходити за програмою, яка включала законодавчу діяльність Тимчасового уряду з питань місцевого управління; циркуляри, розпорядження, призначення МВС з місцевого управління; діяльність місцевих комісарів та комітетів; діяльність тимчасових органів місцевого управління та самоуправління та довідковий відділ, який давав би відповіді на питання органів місцевого управління.

Тимчасовий уряд не поспішав скасовувати Департамент Загальних Справ у справі місцевого управління. У його відомстві збереглися справи по штатам центральних та місцевих загальноадміністративних установ; запити додаткових асигнувань на посилення коштів зазначених установ; справи по адміністративному устрою Росії, зміна губернських та повітових меж, перенесення адміністративних центрів, утворення та ліквідація областей та повітів; повідомлення висновку з питань та законопроектів, які не належать до відомства окремих установ міністерства або не відносяться до компетенції декількох департаментів міністерства; роз'яснення сумнівів щодо застосування законів, які належать до адміністративного устрою Росії; складання рапортів до урядового Сенату зі справ, які мають пряме відношення до ведення окремих установ міністерства та діловодство Ради Міністрів [19]. Також на Департамент Загальних Справ покладался облік кошторисів та розасигнування кредитів, штати, питання службових прав та права на пенсію.

Згодом у складі МВС були скасовані штаб окремого Корпусу жандармів, Департамент поліції та управління друку (цензура). 10 березня 1917 р. було створено Тимчасове управління у справах громадської поліції та по забезпеченню особистої і майнової безпеки громадян (з червня – Головне управління у справах міліції). Управління складалося з керівника, його помічника, секретаря, двох помічників секретаря, начальників відділів, діловодів, чиновників тощо. У своїй структурі воно мало шість відділів, юрисконсультську та секретарську частини [20]. Третій відділ був законодавчим, в його юрисконсультській частині розроблялися законопроекти, накази та укази керівного характеру у справах міліції. Функції кримінального розшуку передавалися Міністерству юстиції. Політичний розшук був переданий Інформаційному відділу Головного управління. Створювалися нові органи: Економічна нарада, Юридична нарада, Особлива нарада по реформі місцевого самоврядування, метою яких стало вироблення основ управління новою соціально-економічною системою країни.

Лютневі події відбулися значною мірою стихійно, тому багато владних структур продовжували формуватися в ході революційного пориву. Вони постійно реорганізовувалися, змінювалися їх керівники і сфери компетенції. Так з березня по липень 1917 р. МВС очолив Г.Є. Львов (октябрист), в липні – І.Г. Церетелі (меншовик); з липня по вересень – М.Д. Авксентьев (есер), у вересні-жовтні – О.М. Нікітін (меншовик). Кожен із цих керівників не встигав серйозно увійти до курсу всього об'єму справ очолюваного міністерства. Такі часті зміни керівництва були спричинені урядовими кризами і негативно відбивалися на створенні і діяльності місцевих органів внутрішніх справ. Це свідчило як про нестійкість Тимчасового уряду, так і про немцність державного ладу.

Отже зазначимо, що 1917 р. українські землі, як і вся Російська імперія зустріли в стані глибокої політичної та економічної кризи. В імперії назрівав революційний вибух, викликаний руйнівною кризою влади. Державна дума, уряд і владні органи на місцях були захоплені зненацька Лютневою революцією. Відбулося падіння монархії і настання нового державного порядку. Замість Тимчасового комітету Державної думи було утворено Тимчасовий уряд. Можливо розуміння Державною думою та її структурами

того, що вона не буде здатна охопити своїм впливом всі міські прошарки Петрограду і повсталих солдатів, призводить до виникнення паралельної структури – Петроградської Ради. Перші місяці революції характеризуються співпрацею Петроградської Ради та Тимчасового уряду.

Однак, особливою прикметою розвитку революції на теренах етнічних українських земель стало формування Центральної ради, яка репрезентувала нову, альтернативну форму уряду в Україні. Але Центральна рада перебувала на етапі організаційного становлення. Вона ще не усвідомлювала своєї ролі та призначення. У березні – на початку червня 1917 р. діяльність Центральної ради характеризується тісним союзом і співробітництвом з Тимчасовим урядом. На цьому етапі основною метою Центральної ради була боротьба зі спадщиною самодержавства, за демократизацію влади в колишній Російській імперії. Контакти і взаємодія між Центральною радою та українськими організаціями на місцях тільки починали налагоджуватись. Об'єктивно аналізуючи тодішню ситуацію, слід вказати, що конкурувати з Тимчасовим урядом в галузі управління Центральної ради на цьому етапі було не по силах. Управління в державі здійснювалося безпосередньо апаратом Тимчасового уряду.

Процес створення нового механізму державного управління включав ліквідацію адміністративно-каральних органів царського режиму, трансформацію старого адміністративного механізму і появу нових управлінських структур. При цьому, організація державної виконавчої влади в лютому – березні 1917 р. мала розвиток в декількох напрямках. По-перше, створювався урядовий управлінський апарат для координації дій міністерств та відомств, центру та провінції. По-друге, нормативно-правовими актами визначались повноваження усіх місцевих органів державної влади та управління і по-третє, організовувалось діловодство в управлінському апараті місцевої влади якому приходилось пристосовуватись до нових реалій життя.

Джерела та література

1. Pips R. Introduction / R.Pips // *The Ukraine, 1917 – 1921: A Study in Revolution* [Ed. T. Hunczak] / Camb., Mass.. Harvard Ukrainian Research institute, 1977. – P. 1.
2. [В беседе с представителем бюро печати при Временном правительстве Министр председатель кн. Львов высказал свой взгляд на современное положение дел] // *Екатеринославская земская газета*. – 1917. – №25. – 21 марта. – С. 2.; Как организовывался Черниговский комитет представителей общественных организаций // *Черниговский Церковно-общественный вестник*. – 1917. – №69. – 27 марта. – С. 2.
3. Див. наприклад: Політична історія України ХХ ст.: У 6 т. / І.Ф. Курас [та ін.] – К.: Генеза, 2002-2003. – Т.1.; На зламі століть (кінець ХІХ ст. – 1917 р.) / Ю.А. Левенець, Л.П. Нагорна, М.С. Кармазіна. – К., 2002. – С. 386-401; Україна крізь віки: У 15 т. – Т. 10. Українські визвольні змагання 1917 – 1921 рр. / О.С Рубльов, О.П. Реєнт. – К., 1999. – С.26-28; *История России в вопросах и ответах: [Учеб. пособ.] / Сост. С.А. Кислицын. – Ростов н/Дону., 1999. – С. 327-330; Энь-Юань У. Октябрьская революция: неизбежность и историческое значение / У Энь-Юань // Вестник Московского университета. Серия 8. История. – 2000. – №5. – С.43-55; Graziosi Andrea The Great Soviet Peasant WAR: Bolsheviks and peasants, 1917 – 1933. – Cambr.Moss.: Harvard UP, 1996. – P. 11-12; Mackenzie David, Curran Michael W. A History of Russia and the Soviet Union. – Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1917. – P.442.*
4. Исаков С.М. Путь для революции был открыт банкротством самодержавного государства [Электронный ресурс] / С.М. Исаков // *Круглый стол "Февральская революция 1917 года в Российской истории"*. 15 марта 2007г. – С. 10. – Режим доступа: <http://www.iri-ran.ru/krugstol-05-07.rtf>
5. Коваленко Н.А. 1917 год новые подходы и взгляды / Н.А.Коваленко. – М., 2001. – С. 266.
6. Николаев А.Б. Государственная дума в Февральской революции / А.Б.Николаев / Предисл. С.М. Ляндрес. – Рязань, 2002. – С. 31-36.
7. Там само. – С. 32.
8. Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года. В 4 т. [Отв. ред. Б.Ф. Додонов, сост. Е.Д. Гринько и О.В. Лавинская]. – М., 2001-2004. – Т. 1. Март – апрель 1917 года. – 2001. – С. 71.
9. Яров С.В. Новейшая история России. 1917-1991 / С.В.Яров – Спб., 1998. – С. 22.
10. Див. наприклад: Кондратюк В.О. Державність України (1917 – 1920 рр.) / В.О.Кондратюк. – Львів., 1992. – С. 17; Реєнт О. У робітнях історичної науки / О.Реєнт. – К., 1999. – С. 27; *Нарис історії України ХХ століття / [За заг. ред. акад. В.А. Смолія]. – К., 2002. – С.22.*
11. Из показаний А.Д. Протопопова чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства о состоянии страны к зиме 1916-1917гг. // *Хрестоматия по истории России: [Учеб. пособие] / А.С. Орлов, В.А. Георгиев [и др.]. – М., 2004. – С. 385.*
12. Див. наприклад: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М., 1968. – 365 с.; Старцев В.И. Революция и власть: Петроградский Совет и Временное правительтво в марте-апреле 1917г. / В.И.Старцев. – М., 1978. – 256 с.; Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава / В.И.Старцев / [Под. ред. О.Н. Знаменского]. – Л., 1980. – 256 с.; Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917 г.) / А.М.Андреев. – М., 1983. – 334 с.; Белошапка Н.В. Временное правительство в 1917г.: механизм формирования и функционирования / Н.В. Белошапка. – М., 1998. – 175 с.; Коваленко Н.А. Центральная власть и аппарат управления в Росии: механизм формирования и функционирования (февраль-октябрь 1917 г.) / Н.А.Крваленко. – М., 2000. – 347 с.

13. Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ), ф.1788, оп.2, д.1, л.3.
14. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.2, л.1.
15. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.1, л.4.
16. Там само.
17. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.1, л.7.
18. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.1, л.7.
19. ГАРФ, ф.1788, оп.2, д.1, л.6.
20. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801-1917: В 4-х т. / [Отв. сост. Д.И. Раскин и др.]. – СПб., 2001. – Т.2. Центральные государственные учреждения. Министерство внутренних дел. Министерство юстиции. Министерство финансов. Министерство торговли и промышленности. Государственный контроль. 2001. – С. 76.

Alla Nitchenko

**THE CREATION OF THE PROVISIONAL GOVERNMENT AND THE REFORMING
OF THE GOVERNMENT MECHANISM
OF THE EXECUTIVE BRANCH VERTICAL POWER STRUCTURE MANAGEMENT**

The process of the Creation of the Provisional Government and its reforming of the government mechanism of the executive branch vertical power structure management is reviewed in the article. The structure and powers of the department of local government are analyzed. It is proved that the control on the territory of Ukrainian lands in 1917 has been carried out by the apparatus of the Provisional Government directly.

Key words: Provisional government, the mechanism of state administration, The department of common cause on local government, the department on local government cause.

Стаття надійшла до редакції 18.01.2011