

Павло Гай-Нижник

СТАНОВЛЕННЯ ВИЩИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ
В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ
(1917–1918 рр.)

У статті висвітлюється процес формування і становлення вищих органів державної влади в УНР за часів існування Центральної Ради (1917–1918 рр.).

Pavlo Hai-Nyzhnyk. Formation of national government bodies at Ukrainian National Republic (1917–1918 yy.). The process of formation of national government bodies at UNR at the time of Central Rada (1917–1918 yy) is elucidated in this article.

Лютнева буржуазно-демократична революція принесла народам Російської імперії довгоочікувані зміни. Революція в Петрограді вивільнила з царських лещатів й давні сподівання українців на своє національно-культурне відродження. Її було сприйнято з захопленням і надією на позитивне вирішення так званого «українського питання». У березні 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було обрано ініціативну групу, яка стала основою Української Центральної Ради. Статус представницького органу їй було надано у травні цього ж року Всеукраїнським з'їздом. У квітні на Першому Всеукраїнському військовому з'їзді та на Першому Всеукраїнському селянському з'їзді Українська Центральна Рада (УЦР) була визнана єдиним державним керівним органом.

Майже через два тижні по своєму створенні Українська Центральна Рада 19 березня 1917 р. через газету «Вісти з Української Центральної Ради» повідомила широкій громадськості про факт своєї організації (4 березня) і оприлюднила персональний склад

свого керівництва (президії), до якого увійшли М. Грушевський (голова), М. Науменко (заступник голови), Д. Антонович (товариш голови), С. Веселовський (писар) та П. Коваль (скарбник), а також голів новостворених дев'яти комісій¹. Для визначення складу та функцій служб діловодства уряду необхідно коротко охарактеризувати структуру цього вищого органу управління республіки. Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради було покладено на Комітет УЦР, який у липні 1917 р. було перейменовано у Малу Раду. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні і тимчасові комісії.

Одночасно з формуванням вищих органів законодавчої і розпорядчої влади в Україні створювалася власна система діловодства, оскільки від її чіткої організації залежало налагодження нормальних зв'язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень центральної влади до місцевих рад і населення республіки. Серед перших у цьому плані заходів Центральної Ради було створення канцелярії. Штат канцелярії Центральної Ради складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії і бібліотеки. Загальний відділ, у свою чергу, мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особових справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію. При кодифікаційному і виробничому відділі було сформовано інформаційний орган «Редакція Вістей Центральної Ради», а Господарському відділу підпорядкували друкарню².

Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався статутом. Комітет співробітників канцелярії складався з голови, його товариша, секретаря, шести членів і трьох кандидатів, які в разі відсутності членів комітету мали право вирішального голосу. Комітет керував усіма внутрішніми справами канцелярії. Він мав право визначати (змінювати) функції співробітників канцелярії, вносити пропозиції щодо встановлення розміру їхньої заробітної плати на розгляд загальних зборів, опікуватися поліпшенням матеріальних і моральних умов праці, пропонувати загальним зборам відстороняти від виконання обов'язків працівників за дії, несумісні з перебуванням на державній службі³.

При Центральній Раді було також організовано її секретаріат, який розташувався в умивальних кімнатах Педагогічного музею, де засідав новостворений український передпарламент (вул. Воло-

димирська, 57). Очільник секретаріату Центральної Ради М. Єремійв згадував про початок роботи його персоналу: «На умивальники ми поклали дошки для креслення, яких було багато, і це були столи. Хтось нам пожертвував стару російську машинку, бо українських машинок тоді ще не було у Києві»⁴. Ця установа (секретаріат Української Центральної Ради) згодом розширилася, набула цілком державного характеру і проіснувала до 17 травня 1918 р., коли її було скасовано відповідною постановою Ради міністрів Української Держави за Гетьманату П. Скоропадського⁵. Так, наприклад у серпні 1917 р. її секретарем був Левченко⁶.

Поступово виробилися методи і форми праці та справоведення щодо підготовки постанов, рішень і законів: вжито низку заходів щодо удосконалення культури діловодства в державному апараті: створено канцелярію Центральної Ради і канцелярії в державних секретаріатах; діловодство почало здійснюватися українською мовою з публікацією законодавчих документів паралельно російською, єврейською і польською мовами; впроваджено зразки оформлення розпорядчих документів; затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правових актів; створено Секретаріат державного писаря; запроваджено посаду розпорядника справами Ради народних міністрів. Система прийняття закону Центральною Радою набула такого шляху: канцелярія міністерства (секретарства), або канцелярія певного департаменту, візувала свій законопроект чи проект постанови у міністра (генерального секретаря) і через відповідну канцелярію проект надсилався до канцелярії Центральної Ради. Звідти проект законодавчого акту потрапляв до Комітету законодавчих внесень Центральної Ради і після його розгляду й обговорення подавався на ухвалення Малою Радою, а потім на затвердження чергової сесії Центральної Ради. Крім того, 19 листопада 1917 р. була підготовлена постанова «Про тимчасову форму публікації законів». До неї додавався порядок підготовки нормативно-розпорядчих документів⁷.

18 грудня 1917 р. був затверджений порядок внесення законопроектів на розгляд уряду. Законодавчий процес та окремі його етапи в УНР регламентували спеціальні нормативно-правові акти (закони, постанови, регламенти, статuti, обіжники тощо). Проте більшість законодавчих актів регулювали не законодавчий процес як такий, а діяльність органів, які брали безпосередню участь у законодавчому процесі. Такими актами були, наприклад, «Наказ

Української Центральної Ради» від 22–23 квітня 1917 р., «Розклад роботи Малої Ради і її комісій» від 1 серпня 1917 р., «Статут Генерального секретаріату», закон «Про тимчасовий порядок розпублікування законів» від 17 листопада 1917 р.; закон «Про порядок видання нових законів» від 25 листопада 1917 р.; «Обіжник в справах законопроектних» Народного міністерства внутрішніх справ та ін. Випуск періодичного видання «Збірник Законів Республіки», що містив тексти постанов і розпоряджень уряду, став прерогативою Генерального Суду⁸. 16 квітня 1918 р. — закон про недоторканність членів Центральної Ради, тобто вони користувалися такими ж правами, як і «класичний» парламент.

Одним із перших заходів Центральної Ради було «переведення діловодства на українську мову». Це було рішучим кроком, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося російською мовою. Вже на одному з перших засідань Центральної Ради 12 березня 1917 р. була прийнята постанова про те, що «мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська»⁹.

Для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції, котрі відчували за царату всю тяжкість принизливого ставлення до українців, з самого початку характерною рисою була повага до інших націй і народів, що проживали в Україні. «Державу ми розуміємо як вільну спілку рівноправних та рівноцінних націй, серед яких не повинно бути ні гнобителів, ні гноблених», — зазначалося в декларації Ради Товариства українських поступовців (ТУП) «Наша платформа», що репрезентувала тогочасну українську еліту¹⁰. Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено в резолюції Українського національного з'їзду, який відбувся 6–8 квітня 1917 р., стало повне забезпечення прав національних меншин, що живуть в Україні.

З цією метою постановою від 16 липня 1917 р. «Про Статут Генерального секретаріату» при секретареві зі справ національностей було передбачено три посади товаришів секретаря, які відстоювали інтереси найбільш чисельних національних меншин в Україні, а саме — росіян, євреїв і поляків. Всі вони мали право вирішального голосу в Генеральному секретаріаті зі справ нації, яку й представляли¹¹.

Українська мова почала вживатися в офіційних відносинах і з Тимчасовим урядом у Москві. Так, коли 19 травня 1917 р. до

Києва прибув військовий міністр О. Керенський для проведення переговорів з Радою, виступ М. Грушевського було підготовлено українською мовою¹².

У січні 1918 р. Генеральний секретаріат було перетворено на Раду народних міністрів і сформовано окремі міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Враховуючи інтереси неукраїномовного населення, Центральною Радою було проголошено: *«Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами»*¹³.

Перехід на здійснення діловодства українською мовою в ті часи було нелегкою справою внаслідок русифікації державних службовців, яка проводилася «делікатним способом» ще з часів становлення Російської імперії, та наявністю проблем з викладанням української мови у вищих навчальних закладах і бойкотування української мови тогочасною професурою. У зв'язку з цим Генеральним секретаріатом у листопаді 1917 р. було підготовлено звернення «До всіх державних і судових установ Української Народної Республіки». У цьому документі Генеральний секретаріат вимагав приймати документи, підготовлені тільки українською мовою, і попереджав, що буде *«слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались»*¹⁴. Одночасно Генеральний секретаріат обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує, *«в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією»*¹⁵.

Після проголошення I Універсалу, яким було поставлено вимогу домогтись автономії України, 15 червня 1917 р. на засіданні Комітету Центральної Ради було створено Генеральний секретаріат, головою якого було обрано В. Винниченка. Виконавчий орган Української Центральної Ради, який згодом стане повноцінним урядом України, для здійснення діловодних операцій у апараті управління на перших порах свого існування почав формуватися з 8 підрозділів (генеральних секретарств): внутрішніх справ (В. Винниченко), фінансів (Х. Барановський), міжнаціональних справ (С. Єфремов), харчових справ (М. Стасюк), земельних справ (Б. Мартос), військових справ (С. Петлюра), юстиції (В. Садовський). Восьмим підрозділом став секретаріат (згодом — генеральне писарство) на чолі з П. Христюком¹⁶. Генеральний писар мав відповідати за стан внутрішнього справоведення¹⁷. 21 серпня 1918 р.

П. Христюка на посаді генерального писаря змінив О. Лотоцький¹⁸. Перше засідання Генерального секретаріату відбулося вже наступного дня (16 червня), «на якому обговорювались питання, що торкаються організації роботи Секретаріату»¹⁹. Невдовзі, 27 червня 1917 р., у своїй першій декларації Генеральний секретаріат заявив про себе як про виконавчий орган Центральної Ради і поставив собі за мету «перетворення моральної влади в публічно-правову, повномочну, з усіма властивими їй компетенціями, функціями і апаратами»²⁰.

На перших порах Генеральний секретаріат містився, за словами його голови, у «двох малесеньких закапелочках того ж самого Педагогічного Музею», в яких перші українські урядовці не лише приймали чисельні делегації та здійснювали засідання, а й «самі переписували на машинках свої постанови, самі навіть підлогу підмітали, бо не було урядовців, ні писарів, ні навіть сторожа»²¹. Обставини доконано вимагали розширення площі під розташування уряду, який врешті перебрався у винайнений на важких умовах «брудний, загигнений» готель «Савой»²². І вже в вересні 1917 р. у пресі за підписами голови Генерального секретаріату В. Винниченка та генерального писаря О. Лотоцького з'явилося оголошення, що урядовці прийматимуть у цьому приміщенні всіх, «хто до їх має справи, в помешканні Генерального Секретаріату (Київ, Хрещатик, 38) що дня, крім свят, від 12 до 2 год. дня»²³.

Формуючи Генеральний секретаріат, фракції Малої Ради здебільшого дотримувалися положень інструкції Тимчасового уряду, а не статуту Генерального секретаріату. Спроби Генерального секретаріату розширити свої повноваження полягали в тому, що спочатку урядова комісія мала підготувати проект нової інструкції, але потім було прийнято інше рішення — доручити кожному генеральному секретарю виробити інструкцію для свого секретаріату, котра мала стати доповненням і розвитком серпневої інструкції Тимчасового уряду (декларація Генерального секретаріату від 29 вересня 1917 р.). Хоча ще 3 вересня 1917 р. Генеральний секретаріат затвердив свій регламент, проте він доволі часто порушувався. У більшості випадків порядок денний попередньо не опрацьовувався, а виникав стихійно, тобто вже під час засідання, хід якого фіксувався спочатку в протоколах, а потім — у журналах, копії яких розсилалися всім генеральним секретарям. Не сприяла продуктивній роботі уряду й дисципліна вищих посадових осіб.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради в своїй декларації під титулом «Від Генерального Секретаріату України» ультимативно підпорядкував собі існуючі в Україні державні та адміністративні служби і фактично оголосив себе єдиною і вищою виконавчою владою на теренах колишньої підросійської України: «Всім установам, інституціям, урядовим особам наказується всі накази та доручення Генерального Секретаріату виконувати точно і швидко»²⁴. Таким чином, фактично колишні держслужбовці Тимчасового уряду на теренах України автоматично оголошувалися службовцями, підпорядкованими Генеральному секретаріатові. При цьому цілком логічним є те, що й відповідне законодавство та нормативні акти щодо принципів роботи, прав і обов'язків державних та урядових службовців, що існували за часів російського Тимчасового уряду, за відсутності відповідних нововироблених Центральною Радою ставали офіційно визнаних й урядовій та державній службі України. Згодом цей факт було узаконено відповідними актами. 7 листопада 1917 р. III Універсалом Центральною Радою було проголошено Українську Народну Республіку у федеративному зв'язку з Росією²⁵. Фактично ж за умов невизнання Центральною Радою нововстановленої влади більшовиків у Петрограді це свідчило про початок нового етапу в історії України — початку створення незалежної держави. 22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроект про державні інституції в УНР. Водночас згідно з рішенням Генерального секретаріату урядовим службовцям, за винятком генеральних секретарів, заборонялося «одночасно бути і членами Центральної Ради», а також було визнано «принципально небажаним, щоб генеральні секретарі і служачі Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах»²⁶.

25 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», в якому, зокрема, зазначалося, що до часу, поки не буде сформовано Федеративної Російської Республіки і створено її Конституцію, виключне і неподільне право видавати закони для УНР належатиме Центральній Раді. Ним також визначалося, що всі закони і постанови, які мали силу на території України до 27 жовтня 1917 р. (тобто всі юридичні акти російського центрального уряду, що діяли до більшовицького перевороту), оскільки вони не змінені й не скасовані універсалами, законами та постановами Цент-

ральної Ради, матимуть чинність й надалі як закони і постанови УНР. Право ж творення урядування в Україні з того часу надавалося Генеральному секретаріатові УНР, який міг видавати відповідні розпорядження на підставах законодавчої бази Російської Республіки, що мала чинність до більшовицького перевороту і не була скасована Центральною Радою²⁷. Цей акт фактично заклав правові основи державного будівництва. Отже, для розбудови власної державності УНР отримала хоч і недосконалу російську, але правову базу.

За принципом традицій російського державотворення (з незначними революційними змінами у назвах та системі призначень, але без ґрунтовної зміни принципів організації праці та рутини справоведення) формувалася й структура урядових інституцій в УНР. До цього часу урядові структури існували швидше номінально, аніж фактично. Про це свідчив свого часу й сам голова Генерального секретаріату В. Винниченко. 29 жовтня 1917 р. на VII сесії Центральної Ради він практично визнав бездіяльність генеральних секретарів у справі розбудови державної урядової та адміністративної служби, коли заявив, що «перші часи роботи Генерального Секретаріату пройшли на зміцнення самого Секретаріату в більш моральному смислі», а очолюваний ним «Генеральний Секретаріат існував досі більш фіктивно, ніж реально, бо у нього не було майже жодних органів і апаратів. Через те діяльність його не відзначалась широтою і помітністю, бо багато праці йшло на внутрішнє налагодження апарату»²⁸. Голова уряду нарікав на неготовність національної інтелігенції до урядової роботи та загальну кадрову кризу, відсутність грошей та підтримки з боку Тимчасового уряду Росії²⁹. Ще 2 жовтня 1917 р. на засіданні Генерального секретаріату урядовці визнали за необхідне якомога швидше скласти усіма секретарствами проекти своїх інструкцій, штатів та обрахунків. Утім, справа так і не зрушувалася з місця, позаяк за місяць (3 листопада) на засіданні уряду знов порушувалося питання відомостей про штати. Судячи з того, що 20 листопада 1917 р. канцелярія Генерального секретаріату розіслала до всіх інституцій листа з нагадуванням про необхідність розробки інструкцій для працівників і вироблення штатів секретарств³⁰, вочевидь ця проблема так і не була вирішена.

Намагаючись в умовах війни зробити роботу Ради народних міністрів більш дієвою та ефективною, відбулося істотне скорочення урядових посад. Постійні зміни режимів, обставини революційної

боротьби, бойові дії негативно вплинули на поточне діловодство центральних установ. Майже не збереглися протоколи засідань Великої і Малої Центральної Ради, документи генеральних секретарів та народних міністрів. Особливої уваги заслуговує стан діловодства Південно-Західного та Румунського фронтів, яке опинилося практично без контролю. Ще 11 січня 1918 р. на вимогу О. Грушевського (молодшого брата М. Грушевського) військовий міністр видав спеціальний наказ щодо поліпшення організації діловодства у військах й збирання архівних документів з історії світової війни³¹. У наказі було докладно розписано всі необхідні для цього види та категорії документів: *«Журнали військових дій, оперативні накази щодо військових подій оперативного, відчитного і розвідуючого характеру, відчити про санітарне становище військ, суточні та інші картографічні роботи, включаючи матеріали виборчих органів, необхідно здавати в архів»*³².

Тим не менш процес організації урядового і державного життя в Україні тривав і, хоч і повільно, але еволюціонував. Генеральні секретарства, що набули статусу міністерств у січні 1918 р., поволи структуризувалися до класичного вигляду за російським зразком. Міністерства очолювали народні міністри та їхні заступники (товариші). Після повернення до Києва, у Раді народних міністрів продовжувалися постійні кадрові й організаційні зміни.

Після проголошення УНР для підвищення ефективності власної діяльності Генеральний секретаріат пішов шляхом делегування частини повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо). Вже у березні 1918 р. Центральна Рада повертається до Києва. Уряд практично заново формує свої міністерства. Кожний товариш генерального секретаря (народного міністра) мав власну канцелярію. При народному міністрі запроваджувалися Ради міністра. Кожне міністерство, як правило, мало власну канцелярію і поділялося на департаменти (на чолі з директорами), а ті — на відділи та столи. При міністерствах існували окремі комісії та інші підрозділи спеціального призначення, відповідно до профілю та сфери діяльності цих урядових інституцій. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд вирішував за допомогою централізації цього процесу, а також шляхом реквізицій.

Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбав-

лення генерального контролера статусу політичної фігури, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР приділяв увагу пошуку внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг вирішити проблему фінансування і в умовах відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких не вистачало. 26 березня 1918 р. Рада народних міністрів затвердила порядок роботи уряду УНР: «Пленарні засідання Ради Міністрів відбувати по понеділках, середах і п'ятницях. Засідання в п'ятницю присвячується обговоренню відповідей та інтерпеляцій Малої Ради. Щосуботи одбуваються засідання технічних комісій різних міністерств для попереднього обмірковування справ, що торкаються кількох відомств. Засідання починаються точно о 6-й год. вечора»³³. Всього ж на квітень 1918 р. в УНР було 14 народних міністерств, які становили державний виконавчий орган — Раду народних міністрів.

Так, наприклад, Секретарство міжнаціональних справ за змістом своєї роботи в грудні 1917 р. перетворилося на Секретарство міжнародних справ³⁴, а в січні 1918 р. — на Народне міністерство закордонних справ. У грудні 1917 р. Секретарство міжнародних справ складалося з департаменту у справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка, в свою чергу, поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній та літературний. У штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. в його штатах працювало лише міністр і 40 осіб. На квітень 1918 р. в Міністерстві був департамент, який складався з п'яти відділів, та політична секція, передбачалося створення департаменту преси. Загалом, за штатом в Народному міністерстві закордонних справ мало працювати 166 державних службовців, а саме: народний міністр, товариш народного міністра, управляючий міністерством, директор департаменту, 6 завідувачів відділів, 3 віце-директорів, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники шістьох відділів³⁵. Слід зазначити, що проект організації Народного міністерства закордонних справ та його штати, подані на розгляд уряду 19 квітня 1918 р., так і не були затверджені.

Державними службовцями були також послы, консули та співробітники представництв за кордоном, діяльність яких мав визна-

чати спеціальний Законопроект «Про посольства і місії УНР». Голови таких представництв поділялися на 4 категорії: 1) послы або амбасадори; 2) посланники, повноважні міністри; 3) міністри-резиденти; 4) повірені в справах, що призначалися урядом за рекомендацією міністерства. Відповідно до зазначеного законопроекту, голови та всі співробітники посольств і місій не могли обіймати жодної іншої посади, бути членами правління будь-яких товариств, не мали права володіти нерухомим майном у країні перебування³⁶. Навесні 1918 р. було вироблено штати посольств та консульств УНР, які поділялися на три розряди. Посольство I розряду мало складатися з 9 службовців: посла, двох радників, двох старших секретарів, молодшого секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство II розряду — з 7 осіб: міністра-резидента, двох радників, секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство III розряду — з 3 службовців: повіреного в справах, секретаря та драгомана³⁷. Консульства та віце-консульства могли мати в штатах власне самих консула та віце-консула відповідно, а також секретаря та канцелярію³⁸. Втім процес формування Народного міністерства закордонних справ та дипмісій за часів Центральної Ради так і не набув оптимальної та чіткої як структурної основи, так і законодавчо-нормативної.

Більш структуризованими виявилися, наприклад, Народне міністерство земельних справ, Народне міністерство торгу і промисловості (за даними його Інформбюро від 6 квітня 1918 р. воно складалося з 10 департаментів³⁹) та Народне міністерство фінансів УНР.

Народне міністерство фінансів УНР, з осідком міністра і осовного правління по вул. Олександрівській, 15 в Києві, набуло такої структурної складової: загальна канцелярія (вул. Олександрівська, 15); кредитова канцелярія (вул. Олександрівська, 15); департамент державної скарбниці (вул. Хрещатик, 38); залізничний департамент (Софійська площа, Присутственні місця); департамент митних зборів (вул. Хрещатик, 8 а); департамент посередніх податків (вул. Золоторітська, 6); департамент простих податків (Софійська площа, Присутственні місця); окремих корпус кордонної охорони (вул. Хрещатик, 1); дирекція ощадних кас (вул. Миколаївська, 4); державний банк (вул. Інститутська, 9)⁴⁰.

При міністерствах існували й внутрішні ради, які займалися розробкою пропозицій щодо внутрішнього життя своїх урядових інституцій.

У рамках Генерального секретаріату було засновано й Секретарство генерального писаря. Генеральний писар, як і в давні часи козацької Гетьманщини, зберігав у себе державну печатку та документи і засвідчував їх законність. Посада існувала з 28 червня 1917 р. до 22 січня 1918 р. За цей час генеральними писарями були П. Христюк і О. Лотоцький, обов'язки генерального писаря також виконував заступник генерального писаря І. Мірний. Формування Секретарства генерального писаря Генерального секретаріату припало на час формування організаційних засад функціонування нового уряду. За активної участі О. Лотоцького були прийняті основні положення про протокольну роботу і порядок організації засідань уряду, підготовлено «Декларацію Генерального секретаріату України», яка заклала основи внутрішньої та зовнішньої політики уряду; йому доручалося також створити комісії для підготовки законопроекту про Українські установчі збори. Службовців, які б створювали належні умови для роботи урядовців, не було. У приміщенні, де засідав уряд, не було меблів, голова Генерального секретаріату сам змушений був перейматися закупівлею стільців та столів для засідань своїх колег тощо⁴¹. Через це, а також у зв'язку з браком площі для засідань секретарств, у січні 1918 р. основна частина уряду (вже Ради народних міністрів), крім готелю «Савой» розмістилася у Палаці київського генерал-губернатора на тогочасній вул. Інститутській, 40⁴². Голові Генерального секретаріату В. Винниченку в цьому палаці як приватне помешкання було віддано «цілий ряд невеликих кімнат, прикрашених різними картинами відомих артистів-малярів російських і українських»⁴³, які зі зміною урядового складу зайняв голова Ради народних міністрів В. Голубович⁴⁴. Кімнати службового апарату (різних канцелярій і варті палацу) містилися на партері будинку (2 поверх), а урядовий секретаріат, роль якого учасник тих подій М. Ковалевський характеризував уже як свого роду «президіяльне бюро», розташувався у великій просторій кімнаті (на першому поверсі ліворуч від внутрішньої каплички)⁴⁵.

Крім того, задля «вирішення справ внутрішнього характеру і попереднього обмірковування і розроблення законопроектів для координації діяльності генеральних секретарств» 9 січня 1918 р. при уряді УНР було створено Малий секретаріат⁴⁶, який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі, відповідно, було створено й його канцелярію, яка тимчасово розташувалася в будинку Народного міністерства

харчових справ на Бібіковському бульварі, 18⁴⁷. Канцелярії були створені також при всіх генеральних секретаріатах. Коли у IV Універсалі 22 січня 1918 р. Генеральний секретаріат було реорганізовано у Раду народних міністрів УНР, посаду генерального писаря було перейменовано на державного писаря. Після реорганізації урядових структур Секретарство генерального писаря отримало назву Міністерство генерального писаря. Зазначене міністерство не мало визначеного кола завдань, які потрібно було б вирішувати, та інститутів державної влади, діяльністю яких необхідно було б керувати. Затвердження законодавчих актів залишалось прерогативою представника законодавчої влади⁴⁸.

Враховуючи зазначені недоліки, у квітні 1918 р. було підготовлено законопроект «Про ліквідацію Міністерства Генерального Писаря», в якому для керівництва справами Ради народних міністрів вводилася посада розпорядника, призначення на яку затверджувалося Радою. Зазначена посада була відповідною рівню директора департаменту міністерства, хоча розряд (клас) і зарплатня здебільшого були такі ж, як у товариша міністра. Згідно з посадовими функціями розпорядник керував діловодством Ради народних міністрів, а також юридичним, редакційно-інформаційним та публікаційним відділами⁴⁹. Публікація законодавчих актів Центральної Ради, а також їх кодифікація покладалися на державного секретаря, якого обирала Центральна Рада.

Персональний склад свідчить, що канцелярські службовці, залежно від кваліфікаційного рівня, поділялися за розрядами: першим, другим, третім...⁵⁰ Фактично де-юре держслужбовці в УНР не були запроваджені, про їхню наявність свідчить сам факт ведення канцелярських, службових та урядових справ урядовим і адміністративним апаратом, а також окремі посвідчення про їхню належність до певної держструктури (як, наприклад, посвідчення, видане 2 квітня 1918 р. Бонно Маргариті Петрівні про те, що вона є урядовцем канцелярії Генерального писарства УНР).

Заробітня платня урядовців (держслужбовців) теж була прив'язана до російської законодавчої традиції й залежала від класифікації посади службовця та відповідного пенсійного розряду. Така система була закладена ще за царату (початково ще Генеральним регламентом колегій та «Табелью о рангах» (1722 р.), коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувалися за 14 класами або рангами, а кожен з них поділявся на чини військові, цивільні (статські) та придворні. Табелем було закріплено виокрем-

лення військової служби від цивільної та придворної, запроваджуючи ієрархію особливого типу всередині кожної з них й водночас привірнюючи відповідні однотипні чини різних галузей управління одне до одного⁵¹. Табелъ залишався незмінним у своїй основі аж до 1917 р. (з 14 класів по цивільній службі збереглося 12)⁵². Крім того, розмір зарплатні державних службовців залежав також і від класифікації місцевості, в якій їм доводилося працювати. Класифікація місцевості була такою: до I класи належали міста Київ, Харків та Одеса; до II класи — губерніальні і рівні їм повітові міста; до III класи — решта міст країни⁵³.

Правове регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади УНР здійснювалося на підставі III та IV Універсалів Центральної Ради та затверджених нею урядових декларацій. Однак ці документи містили багато загальників й чітко не визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції українського уряду. Більш того, до останнього дня існування «першої» УНР Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акта, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою (Центральною Радою) та вищою виконавчою (Генеральним секретаріатом (Радою народних міністрів)) владами. Все це значно ускладнювало роботу уряду, призводило до протистояння гілок влади. Варто звернути увагу й на таку деталь. Одні інституції починали діяти ще до того, як відповідним чином «легалізувалися». Так, посада генерального контролера існувала ще в першому складі Генерального секретаріату, однак 23 березня 1918 р. його канцелярія подає на розгляд Центральної Ради проект закону «Про тимчасову організацію державного контролю». Створення ж деяких інших, навпаки, декларувалося значно раніше, ніж до них доходили руки. Ще в жовтні 1917 р. Декларація Генерального секретаріату передбачила організацію економічного комітету. Однак ця ідея стала реалізуватися лише в останній місяць існування Центральної Ради, коли 31 березня 1918 р. до неї надійшов проект закону «Про Вищу економічну раду УНР».

Особливої уваги заслуговує проект Основного державного закону УНР, підготовлений Правительством комісією по виробленню Конституції Української Держави, 129-й артикул якого передбачає, що «Закон для державних службовців /служба прагматика/ визначить їх права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарне поступування

і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пенсію». На жаль, у Конституції УНР, якій не судилося бути реалізованою, але яку все ж таки було утверджено на останньому засіданні Української Центральної Ради 29 квітня 1918 р., жодної згадки про державну службу не було.

Внутрішню ситуацію, яка аж ніяк не сприяла державотворчій роботі в урядових міністерствах і неухильно підривала авторитет української влади, яскраво змалював С. Шелухин, який згадував: «З 1917 р. ми мали дуже багато «міністерських кабінетів», а в них повно «міністрів», які лише самі себе вважали справжніми міністрами, бо за таких їх ніхто з людей серйозних не вважав*. Майже ніхто з них не мав для міністерської роботи ні знання, ні якоїсь підготовки, бо досить було зарозумілості, амбітності й приналежності до партії. На лихо України все треба було заводити наново, все вимагало конструктивності й організаторського уміння. Ділового апарату в цих міністрів ще не було, а підібрати потрібних робітників та організувати його майже ніхто з цих міністрів не вмів, бо шукав лише одно партійців і сам не мав поняття ні про апарат, ні про його функції. Єдиним службовим цензом на посаду міністра вважалася приналежність до партії, переважно до соціалістичної»⁵⁴. Психологічний портрет вищого державного керівництва України часів Центральної Ради філософськи описав у листопаді 1920 р. один з провідників вітчизняної соціалістичної думки М. Шаповал, який образно змалював київський політикум того часу таким чином: «Українство бентежилось, метушилось, не знало, що робити з проблемою «соціальної революції», проблемою «самостійності», цукроварнями, фінансами, військом, федерацією і т. д.»⁵⁵.

Непродумана кадрова політика приводила до того, що в органах виконавчої влади не було досвідчених, професійно підготовлених державних службовців. Характерним явищем в УНР було протиріччя між двома гілками влади: законодавчою (Центральною Радою) та виконавчою (Радою народних міністрів). На динаміку створення відомств впливало також недостатнє фінансування,

* У своєму щоденникові В. Вернадський майже повторює за С. Шелухиним: «В [Центральній] Раді повна відсутність людей, величезна кількість добре оплачуваного чиновництва — єдина гідність якого — знання укр[аїнської] мо[ви]» [Щоденник Володимира Вернадського. Полтава, 1918 // Київська старовина. — 1993. — № 4. — С. 29] — П. Г.-Н.

що заважало вирішенню організаційних і кадрових питань. Секретарства співпрацювали з фаховими українськими громадськими організаціями і створювали за їх допомогою відповідні відділи у своїй структурі.

Підготовку адміністративної реформи було перервано гетьманським державним переворотом. Не було прийнято закон про уряд УНР, тобто основний документ, який мав визначити його структуру, чітко окреслити компетенцію, регламентувати взаємовідносини із законодавчим органом. Не були затверджені положення про окремі народні міністерства, не закінчено роботу над їх структурою та штатними розкладами, не вирішена проблема фінансування. Але створення й функціонування в УНР системи центральних органів виконавчої влади та перші результати їх діяльності були важливим кроком на шляху утвердження національної державності.

¹ Українська Центральна рада у Києві // Вісти з Української Центральної Ради. — 1917. — № 1. — 19 березня.

² ЦДАВО України. — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 5. — Арк. 25.

³ Там само. — Спр. 1. — Арк. 233.

⁴ *Єремійв М.* Полковник Євген Коновалець на тлі української визвольної боротьби // Євген Коновалець та його доба. — Мюнхен, 1974. — С. 133.

⁵ ЦДАВО України. — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 13. — Арк. 69.

⁶ Там само. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 24.

⁷ Там само. — Арк. 43, 143.

⁸ Там само. — Арк. 27.

⁹ Вістник Генерального Секретаріату. — 1917. — № 7. — 23 грудня.

¹⁰ ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 16. — Арк. 14 зв.

¹¹ Вісти з Української Центральної Ради. — 1917. — № 3. — Квітень.

¹² ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 13. — Арк. 109.

¹³ Там само. — Спр. 1. — Арк. 10.

¹⁴ Там само. — Арк. 12.

¹⁵ Там само. — Арк. 43, 143.

¹⁶ Робітничка газета. — 1917. — 6 червня.

¹⁷ Народня воля. — 1917. — 17 червня.

¹⁸ ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 24.

¹⁹ Народня воля. — 1917. — 17 червня.

²⁰ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. — Т. 1. — К.: Наукова думка, 1996. — С. 158.

²¹ *Винниченко В.* Відродження нації. — Ч. I. — Київ — Відень, 1920. — С. 258–259.

- ²² Там само. — Ч. II. — Київ — Відень, 1920. — С. 42.
- ²³ Робітничка газета. — 1917. — 26 вересня; Нова Рада. — 1917. — 24 вересня.
- ²⁴ ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 12. — Арк. 60 зв.
- ²⁵ Там само. — Спр. 4. — Арк. 9.
- ²⁶ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. — Т. 1. — К., 1996. — С. 470.
- ²⁷ Вістник Генерального Секретаріату Української Народньої Республіки. — 1917. — № 3. — 1 грудня.
- ²⁸ Народня воля. — 1917. — 31 жовтня; Нова Рада. — 1917. — 3 листопада.
- ²⁹ Нова Рада. — 1917. — 3 листопада.
- ³⁰ *Кудлай О. Б.* Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. — квітень 1918 рр.). — К., 2008. — С. 17.
- ³¹ ЦДАВО України. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 28 зв.
- ³² Там само. — Арк. 24.
- ³³ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. — Т. 1. — К., 1996. — С. 233.
- ³⁴ Там само. — Т. 2. — К., 1996. — С. 62.
- ³⁵ *Кудлай О. Б.* Вказана праця. — С. 18–19.
- ³⁶ ЦДАВО України. — Ф. 2592. — Оп. 2. — Спр. 67. — Арк. 36–37.
- ³⁷ Там само. — Оп. 1. — Спр. 67. — Арк. 34.
- ³⁸ Там само. — Арк. 49.
- ³⁹ *Лало В., Ферчук А.* До історії становлення державної системи охорони промислової власності України // Інтелектуальна власність. — 2005. — № 6.
- ⁴⁰ ЦДАВО України. — Ф. 1063. — Оп. 2. — Спр. 2. — Арк. 19 зв.
- ⁴¹ *Винниченко В.* Щоденник. — Т. 1. 1911–1920. — Едмонтон — Нью-Йорк, 1980. — С. 272.
- ⁴² *Кучерук О.* Київ 1917–1919. Адреси. Події. Люди: Художнє видання. — К.: Темпора, 2008. — С. 43.
- ⁴³ *Ковалевський М.* При джерелах боротьби: Спомини, враження, рефлексії. — Інсбрук, 1960. — С. 393
- ⁴⁴ *Кардиналовська Т.* Невідступне минуле. — Київ — Нью-Йорк, 1992. — С. 70.
- ⁴⁵ *Ковалевський М.* Вказана праця. — С. 393.
- ⁴⁶ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали. — Т. 2. — С. 71.
- ⁴⁷ ЦДАВО України. — Ф. 2582. — Оп. 2. — Спр. 12. — Арк. 25.
- ⁴⁸ Там само. — Ф. 1115. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 12.
- ⁴⁹ Там само. — Арк. 8.
- ⁵⁰ Там само. — Ф. 1064. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 234.

⁵¹ *Медушевский А. Н.* Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. — М., 1994. — С. 194–196.

⁵² *Твердохлеб А.А., Шевырин В.М.* Государственные служащие в России. 1722–1995: (Динамика социального статуса): Исторический очерк // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. — Сер. 5, История. — М.: ИНИОН, 1995. — С. 10.

⁵³ ЦДАВО України. — Ф. 2199. — Оп. 3. — Спр. 11. — Арк. 26.

⁵⁴ *Шелухин С.* Україна — назва нашої землі з найдавніших часів. — Дрогобич: Бескид, 1992. — С. 57–58, 90.

⁵⁵ *Шаповал М.* Минувшина і будучина української визвольної боротьби // Київська старовина. — 1993. — № 5. — С. 44.