

# Розділ 8. Організація управління УНР доби Центральної Ради (1917 р. – початок 1918 р.)

в цілі виконання законів в своїй особі зліва чи  
розпорядження і накази, та жалати їх виконання під загро-  
зою примусу і грошових кар, згідно з правилами.-

Артикулі 127.-

Міністри, керуючі мініс-  
та директора департаментів  
та директори управлінь, за винят-  
ком тих, які мають побічну зарплатку

Не можуть вони бути чл.  
Перед об'їздом уряду скла-  
ди Держави на вірність Ук-  
раїнській Державі, берення її Основних та інших

Артикулі 128.-

Міністри і керуючі міні-  
страми з свого уряду у випадках,  
96 і 102.-

Артикулі 129.-

Всі державні урядовці перед об'їздом своєї служби  
складають присягу в руки свого начальника на вірність  
Українській Державі, берення її Основного та всіх ин-  
ших законів і розпоряджень влади та збереження урядової  
таємни.-

Закон для державних урядовців/службовців прагматично/  
визначає їх права та обов'язки, умови прийняття на дер-  
жавну службу, службові ранги, дисциплінарне поєтуповання  
і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пен-  
сії.-

Артикулі 130.-

Адміністрація відділяється від суду.-  
Окремий закон визначає порядок поєтуповання в адміні-  
страційних справах.-

Важність рівень адміністраційних урядів можна осно-  
вувати перед Найвищим Адміністраційним Судом, коли перед

дається на Раду Міністрів.-

*Заступник Голови Ради Міністрів*

Члени: *Степан Яворський* *Микола Левицький* *Микола Ткаченко*  
*Іван Руденко* *Микола Савченко* *Степан Шумко*  
*Антон*



УНІВЕРСАЛ  
УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ  
РАДИ.-

Громадяне землі Української!

Представники Временного Правительства повідомили нас  
про ті певні заходи, яких Временне Правительство має вжити  
в справі управління на Україні до Учредительного Зібрання.  
Временне Правительство, стоячи на сторожі завойованої рево-  
люційним народом волі, визнаючи за кожним народом право на  
самоозначення і відносячи остаточне встановлення форми його  
до Учредительного Зібрання, - протягає руку представникам  
Української демократії - Центральної Ради, і  
закликає, в згоді з ним творити нове життя України на добро  
всієї революційної Росії.

Ми, Центральна Рада, яка завжди стояла за те, щоб не од-  
діляти Україну од Росії, щоб купити з усіма народами її при-  
мувати до розвитку та добробуту всієї Росії і до єдності  
демократичних сил її, з задоволенням приймаємо заклик Прави-  
тельства до єднання і оповіщаємо ВСІХ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ:

Українська Центральна Рада, яка обрана Українськими на-



Лютнева революція принесла народам Російської імперії довгоочікувані зміни. Повалення самодержавства посилювало давні сподівання українців на позитивне розв'язання українського питання, на своє національне відродження. 3-4 березня (ст. ст.) 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було засновано Українську Центральну Раду (УЦР). Статусу повноцінного легітимного представницького органу вона набула, будучи офіційно переобраною Всеукраїнським національним конгресом 6-8 квітня. Перший Всеукраїнський військовий з'їзд і Перший Всеукраїнський селянський з'їзд визнали Центральну Раду єдиним керівним органом усього українства.

До проводу (президії) Центральної Ради увійшли М.Грушевський (голова), М.Науменко (заступник голови), Д.Антонович (товариш голови), С.Веселовський (писар) і П.Коваль (скарбник), а також голови новостворених дев'яти комісій<sup>1</sup>. Для визначення складу та функцій служб діловодства представницького органу важливо з'ясувати його структуру, окреслити сутність управлінських функцій. Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради покладалося на Комітет УЦР, який у липні було перейменовано на Малу Раду. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні й тимчасові комісії.

Одночасно з формуванням цих інституцій в Україні створювалася власна система діловодства. Від рівня її організації залежало налагодження нормальних зв'язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень національного центру до місцевих рад і населення республіки. Серед перших у цьому плані заходів Центральної Ради було створення канцелярії. Її штат складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії та бібліотеки. Загальний відділ, своєю чергою, 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 відділові підпорядкували друкарню<sup>2</sup>.

Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався статутом. Комітет співробітників канцелярії складався з голови, його товариша, секретаря, шести членів і трьох кандидатів, які за 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 службі<sup>3</sup>.

При Центральній Раді було також організовано її секретаріат, який спочатку розташувався в умивальних кімнатах Педагогічного музею (вул. Володимирська, 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»<sup>4</sup>. Секретаріат згодом розширився, набув цілком державного характеру і проіснував до 17 травня 1918 р., коли його було скасовано відповідною постановою Ради міністрів Української Держави<sup>5</sup>. З серпня 1917 р. секретаріат очолив Левченко<sup>6</sup>.

Поступово виробилися методи і форми праці та справоведення щодо підготовки постанов, рішень і законів, ужито низку заходів щодо вдосконалення культури діловодства в державному апараті: створено канцелярію Центральної Ради, а зі сформуванням Генерального секретаріату й канцелярії в усіх 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 генерального писаря; запроваджено посаду розпорядника справами уряду, який з 18 січня 1918 р. став іменуватися Радою народних міністрів. Прийняття законів Центральною Радою набуло такої процедури: канцелярія міністерства (секретарства) або канцелярія певного департаменту візувала свій законопроект чи проект постанови в генерального секретаря (міністра) і через відповідну канцелярію проект надсилався до канцелярії Центральної Ради. Звіди 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 документів, де зазначалося: «Спочатку має бути заголовок. Потім день, місяць, рік, коли Центральна Рада прийняла закон або постанову, далі йде текст документа, а нижче повинно йти підтвердження: "З першоджерелом протоколу згідно", яке засвідчується підписами голови, товариша голови і секретаря»<sup>7</sup>. Закони Тимчасового уряду на території Української Республіки, згідно з постановою Центральної Ради від 16 липня 1917 р., набували чинності після оприлюднення в «Урядовому Віснику»<sup>8</sup>.

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, Статут «Генерального Секретаріату», закон «Про тимчасовий порядок розпублікування законів» від 17 листопада, закон «Про порядок видання нових законів» від 25 листопада, «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 Суду<sup>9</sup>. 16 квітня 1918 р. було ухвалено закон про недоторканність членів Центральної Ради, тобто вони користувалися такими самими правами, як і «класичний» парламент.

Одним із перших заходів Центральної Ради було переведення діловодства на українську мову. Це було досить радикальне рішення, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося лише російською. Уже на одному з перших засідань Центральної Ради 12 березня було ухвалено постанову про те, що «мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська»<sup>10</sup>.

Для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції, які за царату відчували всю тяжкість принизливого ставлення до українців, від 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», – зазначалось у декларації Ради Товариства українських поступовців (ТУП) «Наша платформа», що репрезентувала тогочасну українську еліту<sup>11</sup>. Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено в резолюції Українського національного з'їзду, стало повне забезпечення прав національних меншин, що мешкають в Україні.

З цією метою постановою від 16 липня «Про Статут Генерального секретаріату» при секретареві зі справ національностей було передбачено три посади товаришів секретаря, які обстоювали інтереси найчисельніших національних меншин в Україні, а саме – росіян, євреїв і поляків. Усі вони мали право вирішального голосу в Генеральному секретаріаті зі справ нації, яку представляли<sup>12</sup>.

Українська мова почала вживатися в офіційних відносинах і з Тимчасовим урядом у Петрограді. Так, коли 19 травня до Києва прибув військовий міністр О. Керенський для проведення переговорів з Радою, виступ М. Грушевського було виголошено українською<sup>13</sup>.

У січні 1918 р., коли Генеральний секретаріат перетворився на Раду народних міністрів, було сформовано окремі національні міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Ураховуючи інтереси неукраїномовного населення, Центральною Радою було проголошено: «Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами»<sup>14</sup>.

Перехід на здійснення діловодства українською мовою був нелегкою справою внаслідок русифікації державних службовців, яка проводилася «делікатним способом» ще з початків становлення Російської імперії, та наявністю проблем з викладанням української мови у вищих навчальних закладах, зокрема бойкотуванням української мови тогочасним викладацьким корпусом. 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 лише українською мовою, і попереджав, що буде *«слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались»*<sup>15</sup>. Одночасно Генеральний секретаріат обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує *«в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією»*<sup>16</sup>.

Зі створенням Генерального секретаріату на чолі з В.Винниченком як виконавчого органу Української Центральної Ради для здійснення діловодних операцій в апараті управління попервах було сформовано 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.Христюком<sup>17</sup>. Генеральний писар мав відповідати за стан внутрішнього справоведення<sup>18</sup>. Перше засідання Генерального секретаріату відбулося вже наступного дня (16 червня), на ньому «обговорювались питання, що торкаються організації роботи Секретаріату»<sup>19</sup>. 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»<sup>20</sup>.

Спершу 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 проводили засідання, а й «самі переписували на машинках свої постанови, самі навіть підлогу підмітали, бо не було урядовців, ні писарів, ні навіть сторожа»<sup>21</sup>. Обставини dokonano вимагали розширення площі під розташування уряду, який урешті перебрався у винайманий на важких умовах «брудний, загижений» готель «Савой»<sup>22</sup>. І вже у вересні в пресі за підписами голови Генерального секретаріату В.Винниченка та генерального писаря О.Лотоцького повідомлялося, що урядовці прийматимуть у цьому приміщенні всіх, «хто до їх має справи, в помешканні Генерального Секретаріату (Київ, Хрещатик, 38) щодня, крім свят, від 12 до 2 год. дня»<sup>23</sup>.

Під час формування Генерального секретаріату фракції Малої Ради здебільшого змушені були дотримуватися положень інструкції Тимчасового уряду від 4 серпня 1917 р., а не статуту Генерального секретаріату. Спроби останнього розширити свої повноваження зводилися до підготовки проекту нової інструкції, але потім було прийнято інше рішення – доручити кожному генеральному секретареві виробити інструкцію для свого секретаріату, котра мала стати доповненням і розвитком серпневої інструкції Тимчасового уряду (декларація Генерального секретаріату від 29 вересня

1917 р.). Хоча 3 вересня Генеральний секретаріат затвердив регламент своїх засідань, він доволі часто порушувався. Зазвичай порядок денний попередньо не готувався й 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 порушення дисципліни вищих посадових осіб.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради у своїй декларації під титулом «Від Генерального Секретаріату України» ультимативно підпорядкував собі всі державні й 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»<sup>24</sup>. Отже, колишні держслужбовці Тимчасового уряду на теренах України автоматично оголошувалися службовцями, підпорядкованими Генеральному секретаріатові. При цьому цілком логічним стало те, що відповідне законодавство й нормативні акти щодо принципів роботи, прав і обов'язків державних та урядових службовців, які існували за часів Тимчасового уряду, за відсутності відповідних нововироблених Центральною Радою набували офіційного визнання й урядовою та державною службою України. Згодом цей факт було узаконено відповідними актами.

7 листопада Центральна Рада III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки як федеративної складової частини демократичної республіки Росія<sup>25</sup>. Фактично ж за умов невизнання Центральною Радою нововстановленої влади більшовиків у Петрограді це поклато початок нового етапу в історії України – руху до 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»<sup>26</sup>.

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, чинні 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 Центральної Ради, матимуть чинність й надалі як закони і постанови УНР. Право ж здійснення урядування в Україні надавалося Генеральному секретаріатові УНР, який міг видавати відповідні розпорядження на підставах законодавчої бази Російської Республіки, що мала чинність до більшовицького перевороту й не була скасована Центральною Радою<sup>27</sup>. Цей акт фактично заклав правові основи державного будівництва УНР.

За традиціями російського державотворення (з незначними революційними змінами в назвах і 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 радше номінально, аніж фактично. Про це свідчив і 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»<sup>28</sup>. Голова уряду нарікав на неготовність національної інтелігенції до урядової роботи та загальну кадрову кризу, відсутність грошей і підтримки з боку Тимчасового уряду Росії<sup>29</sup>. Ще 2 жовтня 1917 р. на засіданні Генерального секретаріату урядовці визнали за потрібне якомога швидше скласти всіма секретарствами проекти своїх інструкцій, штатів та обрахунків. Утім, схоже, справа дуже повільно зрушувалась з місця, позаяк і за місяць (3 листопада) на засіданні уряду знов порушувалося питання інформування про наявні 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 секретарств<sup>30</sup>, вочевидь, ця проблема до кінця так і не була вирішена.

Перманентні зміни режимів, перипетії революційної боротьби, навіть бойові дії не могли негативно не позначитися на поточному діловодстві центральних установ. Тому в обмежених обсягах збереглися протоколи засідань Великої і Малої Центральної Ради, документи Генеральних секретарів і Народних міністерств. На окрему увагу заслуговує стан діловодства на Південно-Західному та Румунському фронтах, що проходили територією України. Воно виявилось практично непідконтрольним українській владі. Ще 11 січня 1918 р. на вимогу О.Грушевського (брата М.Грушевського) військовий міністр видав спеціальний наказ щодо поліпшення організації діловодства у військах й збирання архівних документів з історії світової війни<sup>31</sup>. 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»<sup>32</sup>.

Утім, процес організації урядового і державного життя в Україні тривав і, хоча й повільно, але прогресував. Він продовжувався й після завершення «одіссеї» керівних органів УНР до західних кордонів, повернення до Києва 9 березня 1918 р. Зокрема, удосконалювалося структурування, здійснювалися постійні кадрові зміни в Раді народних міністрів.

Для підвищення ефективності власної діяльності уряд пішов шляхом делегування частини повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо). У сформованих у березні практично наново міністерствах кожний товариш народного міністра мав власну канцелярію. При народному міністрі запроваджувалася рада міністра. Кожне



міністерство, як правило, мало власну канцелярію і поділялося на департаменти (на чолі з директорами), а ті – на віділи 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 намагався розв'язувати централізовано, вдаючись іноді й до реквізицій потрібних засобів.

Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної посади, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР надавав уваги пошукові внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг розв'язати проблему фінансування і за умов відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких однаково 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»<sup>33</sup>.

Потреби життя вимагали певних трансформацій міністерств, коригування напрямів їхньої діяльності. Так, наприклад, Секретарство міжнародних справ за змістом своєї роботи в грудні 1917 р. перетворилося на Секретарство міжнародних справ<sup>34</sup>, а в січні 1918 р. – на Народне міністерство закордонних справ. У грудні 1917 р. Секретарство міжнародних справ складалося з департаменту в справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка в свою чергу поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній і літературний. У штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. у його штатах працювало лише міністр і 40 осіб. На квітень 1918 р. в міністерстві був департамент, який складався з п'яти відділів і політична секція, передбачалося створення департаменту преси. Загалом, за тогочасним штатом, у Народному міністерстві закордонних справ мало працювати 166 державних службовців, а саме: народний міністр, товариш народного міністра, управляючий міністерством, директор департаменту, 6 завідуючих відділами, 3 віце-директори, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники шістьох відділів<sup>35</sup>. Слід зазначити, що проект організації Народного міністерства закордонних справ і його штати, подані на розгляд урядові 19 квітня 1918 р., так і не були затверджені.

Державними службовцями були також посли, консули та співробітники представництв за кордоном, діяльність яких мав визначати спеціальний законопроект «Про посольства і місії УНР». Голови таких представництв поділялися на 4 категорії: 1) посли або амбасадори; 2) посланники, повноважні міністри; 3) міністри-резиденти; 4) повірені в справах, що призначалися урядом за рекомендації міністерства. Згідно із зазначеним законопроектом, голови й усі співробітники посольств і місій не могли

обіймати жодної іншої посади, бути членами правління будь-яких товариств, не мали права володіти нерухомим майном у країні перебування<sup>36</sup>. Навесні 1918 р. було вироблено штати посольств і 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 драгомана<sup>37</sup>. Консульства та віце-консульства могли мати в штатах власне самих консула та віце-консула відповідно, а також секретаря та канцелярію<sup>38</sup>. Утім, процес формування Народного міністерства закордонних справ та дипмісій за часів Центральної Ради так і не набув ні чіткої структурної, ні законодавчо-нормативної оптимальної основи.

Народне міністерство фінансів УНР, з осідком міністра і основного правління по вул. Олександрівській, 15 у Києві, набуло такого структурного вигляду: загальна канцелярія (вул. Олександрівська, 15); кредитова канцелярія (вул. Олександрівська, 15); департамент державної скарбниці (вул. Хрещатик, 38); залізничний департамент (Софійський майдан, Присутственні місця); департамент митних зборів (вул. Хрещатик, 8 а); департамент посередніх податків (вул. Золотоворітська, 6); департамент протих податків (Софійський площа, Присутственні місця); окремий корпус кордонної охорони (вул. Хрещатик, 1); дирекція ощадних кас (вул. Миколаївська, 4); державний банк (вул. Інститутська, 9)<sup>39</sup>.

За доби Центральної Ради 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 і столів для засідань своїх колег тощо<sup>40</sup>. Через це, а також за браком місця для засідань секретарств у січні 1918 р. основна частина уряду, крім готелю «Савой», розмістилась у палаці київського генерал-губернатора на тогочасній вул. Інститутській, 40<sup>41</sup>. 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»<sup>42</sup>, які зі зміною урядового складу зайняв голова Ради народних міністрів В.Голубович<sup>43</sup>. 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 таке собі «президіяльне бюро», розташувався у великій просторій кімнаті (на першому поверсі) ліворуч від внутрішньої каплички<sup>44</sup>.

Крім того, з метою «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 секретаріат<sup>45</sup>, який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі було створено і його канцелярію, яка тимчасово розташувалася в будинку Народного міністерства харчових справ на Бібіковському бульварі, 18<sup>46</sup>.

Документи свідчать, що канцелярські службовці залежно від кваліфікаційного рівня поділялися за розрядами: першим, другим, третім...<sup>47</sup> Фактично де-юре статус держслужбовців в УНР не був запроваджений, про їхню наявність свідчить сам факт

ведення канцелярських, службових та урядових справ урядовим і адміністративним апаратом, а також окремі посвідчення щодо їхньої належності до певної держструктури.

Внутрішній склад і посади урядовців можна уявити на прикладі штатного комплектування Загальної канцелярії Міністерства фінансів УНР. Структура знаходилася безпосередньо при міністрі й, обслуговуючи міністра фінансів, об'єднувала діяльність усіх департаментів відомства. Головним її завданням і колом діяльності був розподіл справ і паперів по департаментах, а також виконання розпоряджень міністра та справ, що не належали до жодного з департаментів, або тих, що міністр залишав для власного розгляду і вирішення. Загальна канцелярія перебувала під головуванням міністра фінансів, а її директор мав «ті ж права і обов'язки, які належать кожному Директору Департаменту»<sup>48</sup>. До особового складу Загальної канцелярії входили: директор, віце-директор, завідувачі відділів, учений секретар, секретар міністра фінансів, урядовці для окремих доручень, бібліотекар, перекладач, бухгалтер, діловоди, помічники діловодів та урядовці за штатом. Підрозділи Загальної канцелярії склали 4 виділи: 1) особового складу; 2) фінансово-адміністративний (секретарський); 3) фінансово-економічний (інформаційний); 4) господарчий<sup>49</sup>.

Український Державний банк тимчасово користувався статутом, розписом посад і ставками заробітних плат, які було встановлено для колишнього російського Державного банку<sup>50</sup>. За нормами російського законодавства він провадив і свою діяльність.

Заробітна плата 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 і «Табелью о рангах» (1722), – коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувалися по 14 класах, або рангах, а кожен із них поділявся на чини військові, цивільні (статські) та придворні. Табелем було закріплено виокремлення військової служби від цивільної та придворної, запроваджено ієрархію особливого типу всередині кожної з них, водночас відповідні однотипні чини різних галузей управління прирівнювалися одне до одного<sup>51</sup>. Табель залишався незмінним у своїй основі аж до 1917 р. (з 14 класів по цивільній службі збереглося 12)<sup>52</sup>.

Рівень заробітної плати тогочасних державних службовців (урядовців) різних класів і пенсійних розрядів, а також штатну комплектацію урядових підрозділів УНР можна простежити на прикладі, скажімо, Департаменту митних зборів, що розташовувався в Києві по вул. Хрещатик, 8 а, а остаточно був сформований лише наприкінці квітня 1918 р.<sup>53</sup> У департаменті за штатом мало працювати 60 осіб, а саме: директор (IV класу посади, II пенсійний розряд, зарплатня – 10 тис. 800 крб); віце-директор (V класу посади, I ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 9 тис. крб); чотири начальники відділів (VI класу посади, II ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб кожному); два ревізори (VI класу посади, II ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб кожному); вісім діловодів, секретар і архітектор (усі VII класу посади, IV пенсійного розряду, зарплатня – 5 тис. 400 крб кожному); тринадцять помічників діловодів, архіваріус і два перекладачі (усі VIII класу посади, V пенсійного розряду, зарплатня – 4 тис. 500 крб кожному), а також канцелярських урядовців: ві-

сім – першого рангу (усі IX класу посади, VII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. 600 крб кожному); десять – другого рангу (усі X класу посади, VIII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. крб кожному); вісім – третього рангу (усі XII класу посади, IX пенсійного розряду, зарплатня – 2 тис. 400 крб кожному)<sup>54</sup>. Загалом утримання штату департаменту мало обійтися державній скарбниці в 283 тис. крб на місяць, з яких 267 тис. крб становила заробітна плата урядовців, 10 тис. крб – канцелярські та господарські видатки та 6 тис. крб – платня охоронцям і кур'єрам<sup>55</sup>.

Однак департамент був укомплектований менш ніж на 30%, позаяк, згідно зі «списком співробітників Департаменту митних зборів Міністерства фінансів», фактично в ньому працювало лише 28 осіб<sup>56</sup>. Приблизно таке становище було чи не в усіх урядових підрозділах, і митний департамент є прикладом не лише показовим щодо кадрових проблем уряду УНР, а й, на жаль, не найгіршим у цьому плані. Крім того, розмір зарплатні державних службовців залежав і від класифікації місцевості, в якій їм доводилося працювати: до I класи належали міста Київ, Харків і Одеса; до II класи – губерніальні й рівні їм повітові міста; до III класи – решта міст країни<sup>57</sup>.

При міністерствах існували й внутрішні ради, які розробляли пропозицій щодо внутрішнього життя своїх урядових інституцій. Так, наприклад, рада при Департаменті митних зборів у квітні 1918 р., аналізуючи систему оплати праці митників у царській Росії, яка дісталася в спадок УНР, зазначала, що складалася вона з основної та додаткової частини, а також з відсоткового додатку на дорожнечу й з особисто наданих деяким урядовцям додаткових грошей замість тих «штрафних» різних назв, котрі з 1 січня 1913 р. надходили до держскарбниці, з добових для окремих місцевостей привілеїв (надбавок) за обставинами й особисто наданих певним службовцям службових привілеїв. Усі ці види платні за службу для всіх митних урядовців, а особливо для тих, що обіймали нижчі посади, вважали члени ради при Департаменті митних зборів, «в загальній своїй складності були сумою настільки невеликою, що як тільки не давали умерти з голоду і то лиш при умові ріжних побочних зарібків, котрі добували урядовці в 1917 р. завдяки значному скороченню праці у митницях і можливості таким чином мати вільний час»<sup>58</sup>.

Навесні 1918 р. виявилися перші конкретні спроби реформ способу організації державно-урядової служби, що дісталася УНР у спадок від царату та республіканської Росії. Так, наприклад, у квітні 1918 р. народний міністр фінансів УНР П.Климович запропонував ліквідувати розподіли утримання, «а натомісць встановити для всіх служачих основні оклади платні без усякого поділу та удержань на пенсію; пенсійні внески робляться за рахунок прибутків ощадних кас. З осіб, яким по роспису не належить казньонне помешкання, а в дійсности вони все ж будуть жити у таких помешканнях, – повинно що-місяця при видачі платні утримувати 1/5 частину основної річної платні. Особам же, яким належить казньонне помешкання, але за браком таких помешкань у казньонних або найнятих будинках – ці особи не можуть скористуватись помешканням, їм досить додатково виплачувати що-місяця при видачі платні 1/4 річної платні»<sup>59</sup>. Міністр пропонував урядові також зменшити поділ службовців на розряди до двох за будь-якою категорією. Що ж стосувалося поділу посад на класи та пенсійні розряди, то він пропонував залишити їх без змін до часу, поки не буде вироблено нового пенсійного статуту, але при цьому підвищити деякі посади в поділі

за класифікацією<sup>60</sup>. Зазначений вище проект «Роспису посад по Діреkcії Державних ощадних кас УНР та її місцевих установ» так і не було ухвалено урядом УНР, а згодом, уже за Гетьманату П.Скоропадського, його знову було направлено на розгляд Ради міністрів<sup>61</sup>.

То була чи не єдина спроба хоча б часткової реорганізації застарілої структури побудови державних і урядових органів, що перепала Україні ще з часів царату. Загальний підсумок невдалої спроби хоча б часткового реформування системи комплектування й оплати праці однієї з найважливіших державних установ свідчить про неготовність керівництва УНР здійснити кардинальні перетворення в галузі державного управління та створення фінансової системи на принципово нових адміністративних засадах.

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. Навіть більше, до останнього дня існування «першої» УНР Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акту, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою – Центральною Радою – і вищою виконавчою – Генеральним секретаріатом (Радою народних міністрів) – владами. Звісна річ, це ускладнювало роботу уряду, призводило до протистояння гілок влади.

Варто звернути увагу й на таку деталь. Деякі інституції починали діяти ще до того, як відповідним чином «легалізувалися», уконституїювалися. Так, посада генерального контролера існувала ще в першому складі Генерального секретаріату, тобто з червня 1917 р., однак лише 23 березня 1918 р. його канцелярія подала на розгляд Центральної Ради проект закону «Про тимчасову організацію державного контролю». Створення ж деяких інших інституцій, навпаки, декларувалося значно раніше, ніж до них доходили руки. Ще в жовтні 1917 р. Декларація Генерального секретаріату передбачила організацію економічного комітету. Однак ця ідея почала реалізуватися лише в останній місяць існування Центральної Ради, коли 31 березня 1918 р. до неї надійшов проект закону «Про вищу економічну раду УНР».

На особливу увагу заслуговує проект Основного Державного Закону Української Народної Республіки, підготовлений Правительством Комісією по виробленню Конституції Української Держави, 129-й артикул якого передбачав, що «Закон для державних службовців /службова прагматика/ визначить їх права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарне поступування і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пенсію». У Конституції УНР, якій не судилося бути реалізованою, але яку все ж таки було прийнято 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.Шелухін, 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 однопартійців 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»<sup>62</sup>.

Психологічний портрет вищого державного керівництва України часів Центральної Ради філософськи осмислював один із провідників вітчизняної соціалістичної думки М.Шаповал, який образно змалював київський політикум того часу так: «Українство бентежилось, метушилось, не знало, що робити з проблемою “соціальної революції”, проблемою “самостійности”, цукроварнями, фінансами, військом, федерацією і т. д.»<sup>63</sup>.

Підготовку адміністративної реформи було перервано гетьманським державним переворотом. Не було ухвалено 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 їхньою структурою та штатними розкладами, не розв'язана проблема фінансування. Але створення й функціонування в УНР системи центральних органів виконавчої влади та перші результати їхньої діяльності були важливим кроком на шляху утвердження національної державності.

## Посилання до розділу 8

- 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.23.
- 8 Там само. – Арк.43, 143.
- 9 Там само. – Арк.27.
- 10 *Вістник* Генерального Секретаріату. – 1917. – №7. – 23 грудня.
- 11 *ЦДАВО* України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.16. – Арк.14 зв.
- 12 *Вісти з Української Центральної Ради.* – 1917. – №3. – Квітень.
- 13 *ЦДАВО* України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.109.

---

\* У своєму щоденнику В.Вернадський майже повторює за С.Шелухіним: «В [Центральній] Раді повна відсутність людей, величезна кількість добре оплачуваного чиновництва – єдина гідність якого – знання укр[аїнської] мо[ви]» (*Щоденник* Володимира Вернадського. Полтава, 1918 // Київ. старовина. – 1993. – № 4. – С.29).