

Олена ПШЕНИЧНА,
аспірантка
Київського національного
лінгвістичного
університету

МАЛА РАДА, УПРАВЛІННЯ СПРАВАМИ РАДИ МІНІСТРІВ ТА ДЕРЖАВНА КАНЦЕЛЯРІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ 1918 Р.: СТРУКТУРА Й ОРГАНІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Після державного перевороту 29 квітня 1918 р., здійсненого українськими консервативними силами, було утворено Українську Державу на чолі з гетьманом П. Скоропадським, внаслідок чого в руках гетьмана зосередились усі важелі влади, на противагу УНР.

Згідно із «Законами про тимчасовий державний устрій України» Гетьман призначав голову Кабінету міністрів, затверджував усі закони; йому належало верховне командування збройними силами, керівництво зовнішньою політикою та ін. Накази і розпорядження Гетьмана «закріплювалися» головою Ради міністрів або відповідним міністром [1].

Окремі аспекти діяльності, структури та складу уряду Гетьманату висвітлено у відомій праці Д. Дорошенка [2], у сучасних публікаціях С Коника [3], В. Тучинського, О. Яременка [4], С. Гнатюка [5] та ін. Однак система державного управління Української Держави 1918 р. залишається недослідженим питанням у сучасній історіографії.

Метою пропонованої статті є висвітлення структури та організаційної діяльності Малої ради міністрів, яка виконувала законодавчу та виконавчу функції стосовно поточних урядових питань, обговорення й прийняття законопроектів у першому читанні, технічних справ, а також Управління справами Ради міністрів Української Держави, їх ролі в державотворчому процесі.

Рада міністрів як колегіальний виконавчий і законодавчий орган, згідно

із «Законами про тимчасовий державний устрій України», мала спрямовувати та об'єднувати роботу ряду державних установ у законодавчій і виконавчій сферах діяльності новоствореного державного утворення [6]. Голом уряду та міністри відповідали перед Гетьманом за загальний напрям роботи державних інститутів. Міністри розробляли законодавчі акти стосовно роботи своїх міністерств та передавали їх на розгляд і обговорення до Ради міністрів. Після ухвалення в уряді законів мав бути затверджений Гетьманом [7].

До Ради міністрів Української Держави входили - Мала рада міністрів, а також Управління справами Ради міністрів та Державна канцелярія. Мала рада міністрів займалася поточними урядовими питаннями та технічними справами відповідно до закону від 18 травня «Про Малу Раду Міністрів» [8].

У Статуті про Малу раду міністри зазначалося, що вона складається з товаришів міністрів, або осіб, котрі її замінюють з правами товаришів міністрів. Міністри брали участь у Малій раді з правом вирішального голосу. Рада міністрів призначала також заступника голови Малої ради.

У разі потреби на засідання Малої ради могли бути запрошені за ініціативою голови або зацікавлених у розгляді справи товаришів міністрів сторонні особи з правом дорадчого голосу або для подання пояснень. Мала рада переходила до розгляду справ за пропозицією голови або з ініціативи зацікавленого товариша міністра [9].

До обов'язків Малої ради входив розгляд: законодавчих та адміністративних пропозицій окремих міністерств, які не потребували взаємної згоди відомств; відповідей відомств на законопроекти і проекти адміністративних розпоряджень з метою їх узгодження; проектів штатів і кошторисів, які складалися окремими міністерствами; проектів окремих міністерств про асигнування кредитів до часу затвердження кошторисів і про асигнування надзвичайних кредитів поза кошторисами; інших справ, які Рада міністрів передавала на розгляд Малої ради [10].

Для прикладу можна навести доповідь на засіданні уряду, виголошену 29 червня Державним секретарем С. Завадським про законопроекти, розглянуті в Малій раді. Заслухавши доповідь, Рада постановила затвердити всі законопроекти без розгляду на своєму засіданні та віддати їх на затвердження Гетьману. Цей приклад підтверджує масштабність завдань, покладених на Малу раду, і зокрема її участь у законотворчому процесі [11].

Для остаточного вирішення Малою радою тих чи інших справ вона приймала відповідну ухвалу. При розгляді висновків Малої ради її голова брав участь у засіданні Ради міністрів. Якщо в справах, які остаточно мала вирішувати Мала рада, з її постановою не погоджувався товариш міністра, то остаточне рішення приймала Рада міністрів. Завідування діловодством Малої ради покладалося на Державну канцелярію [12].

Отже, Мала рада належала до чотирьох важливих компонентів структури Ради міністрів. Суттєву роль у державному будівництві відігравало й Управління справами Ради міністрів. Для налагодження роботи Управління справами був розроблений статут, що передбачив наявність таких підрозділів: Загальної канцелярії, Департаменту законодавчих справ, Департаменту преси, Технічно-господарчого департаменту, Українського державного телеграфного агентства. Ці

підрозділи були створені після реорганізації Генерального писарства доби Центральної Ради [13].

Очолював Управління справами Ради міністрів Державний секретар, який призначався на посаду Гетьманом і був наділений правами міністра. До складу Кабінету міністрів він не входив, однак брав участь у всіх засіданнях Ради міністрів з правом дорадчого голосу [14].

Державний секретар візував усі закони, ухвалені Гетьманом, і всі акти Ради міністрів. Допомогали Державному секретарю призначені наказом Гетьмана два товариша (заступники).

До безпосередніх обов'язків Державного секретаря належали: 1) розпорядження про оголошення законів Української Держави, актів та постанов Ради міністрів; 2) розпорядження про розроблення за дорученням Кабінету міністрів і внесення на розгляд проектів законів та інших постанов; 3) керівництво кодифікацією всіх законів Української Держави; 4) внесення на розгляд Ради міністрів законопроектів, розроблених окремими міністерствами зі своїми заувагами; 5) керівництво діяльністю підпорядкованих інституцій [15].

Першим Державним секретарем ко-І роткий час був М. Гижицький, один з наидіяльніших членів «Української народної громади. Замінив його І. Кіс-тяківський, син відомого українського вченого і громадського діяча О. Кістяківського. Тривалий час І. Кістяківський займався адвокатською практикою в Москві, цікавився українським рухом, підтримував матеріально видання «Украинской жизни». У Кабінеті Ф. Лизогуба він належав до групи міністрів, які зорганізувалися приватно для «проведення урядом послідовного і твердого національного курсу (Бутенко, Дорошенко, Кістяківський, Любинський, Рогоза)» [16].

Після того як І. Кістяківський став міністром внутрішніх справ посаду Державного секретаря обійняв С. Завадський, який і перебував на ній найдовше. Він походив із давньої шляхетської

родини з Поділля. І хоча він не був безпосередньо пов'язаний з українським рухом, як Державний секретар, він одразу вжив заходів для запровадження української мови у цьому відомстві [17].

Усе це доводить безпідставність тверджень українських соціалістів, нібито в уряді й урядовому апараті Української Держави «абсолютно чужі для України й ворожі українству» особи. Про те, що Державний секретаріат складався з людей, які не тільки дбали про чистоту української мови, а й про її права як мови державної, свідчить записка, надіслана 11 жовтня 1918 р. керівниками цієї установи на ім'я Державного секретаря. Серед підписантів документа були директор Департаменту законодавчих справ Державної канцелярії М. Володковський, Секретар Ради міністрів В. Дитятин, директор Департаменту загальних справ Державної канцелярії С. Гаєв-ський, директор Державної друкарні Г. Іовенко, редактор «Державного Віст-ника» І. Ющишин, постійний член Термінологічної комісії, відомий український учений А. Кримський.

У записці зазначалося, що у Державній канцелярії, де збиралися законопроекти усіх міністерств, крім українців, які «здавна вживають рідну мову» перебували й особи, які ще не володіли українською мовою. «Але й ці останні через деякий час навчилися писати й говорити по-українському і тепер вони разом зо всіма своїми товаришами працюють в законодавчій справі цілком вільно». Наголошувалося в документі на тому, *що на сучасному рівні розвитку не можна говорити про «бідність мови» взагалі, або «нездатність її до адміністративної чи законодавчої практики»* [18].

Загальна канцелярія, як одна з підструктур Управління справами Ради міністрів, виконувала такі завдання: 1) ведення журналів засідань Ради; 2) канцелярське провадження справ; 3) введення наказів Гетьмана про призначення товаришів міністра та інших вищих урядовців; 4) скла-

дання формулярних списків посадовців, призначених Гетьманом; 5) ведення діловодства [19].

Канцелярією Управління справами Ради міністрів керував її директор (спочатку на цій посаді працював С. Гаєв-ський, а в складі *третього Кабінету* з 15 листопада 1918 р. - І. Гришинський) [20]. Загальна канцелярія поділялася на відділи, діловодства й архіви. Внутрішній розпорядок Канцелярії визначався спеціальною інструкцією [21].

До функціональних обов'язків Департаменту законодавчих справ входило: розроблення проектів законів та інших законодавчих актів за дорученням Ради міністрів, кодифікація законів Української Держави та складання їх збірника, юридичне редагування публічних актів, що видавалися Радою міністрів, подання юридичних висновків з питань, які вносилися до департаменту як Радою міністрів, так і окремими міністерствами, інші юридичні справи за дорученням Державного секретаря [22].

Для прикладу виконання законодавчих функцій цим підрозділом Управління справами Ради міністрів свідчить прохання, отримане від другого відділу Департаменту загальних справ. У ньому зазначалося, що Державна скарбниця не погоджувалася видавати додаткові гроші до заробітної платні за понаднормову працю, тому Департамент загальних справ звернувся до Департаменту законодавчих справ з проханням підготовки відповідного законопроекту. У відповіді пояснювалося, що такого закону не потрібно приймати, оскільки платня зі таку працю повинна перераховуватися з канцелярських сум кожного Департаменту за нормами, ухваленими раніше Державним секретарем [23].

Отже, працівники Департаменту надавали кваліфіковані юридичні консультації, що свідчить про високі професіоналізм правознавців та вдалі структуровану організацію цього підрозділу.

До складу Департаменту законодавчих справ належали: Юридична рада і

два відділи - кодифікаційних і законодавчих внесень. Для розгляду і розроблення складних юридичних питань Юридична рада мала право запрошувати фахівців з відповідних питань. (Платня їм призначалася Державним секретарем чи його товаришем у розмірі від 15 до 25 крб. за кожне засідання ради). До керівництва Департаменту належали: директор, три віце-директора та три начальники відділів [24].

Ще одним підрозділом Управліннями справами Ради міністрів був Технічно-господарчий департамент. Проте з 26 червня 1918 р. він був підпорядкований Міністерству продовольчих (харчових) справ [25]. Технічно-господарчий департамент мав відати: 1) будівництвом і ремонтом помешкань для міністерства; 2) урядовими друкарнями; 3) центральним гаражем, майстернями для ремонту автомобілів міністерств; 4) складами канцелярського приладдя для міністерств, паперу для урядових друкарень, дров'яними та іншими господарськими складами, які призначалися для обслуговування міністерств; 5) проводити реквізиції згідно з чинним законодавством. Господарський департамент в свою чергу мав такі підрозділи: канцелярію, головну бухгалтерію, друкарський відділ та, власне, господарчий відділ, до якого входили чотири відділи - будівництва та ремонту, автомобільний, складів та реквізиційний [26].

Відділ будівництва керував будівництвом помешкань для міністерства та їх ремонтом. В окремих випадках масштабного будівництва при цьому відділі, за розпорядженням Ради міністрів, утворювалася Технічна рада і Будівничо-міжвідомча комісія [27]. Збереглася журнальна постанова Ради міністрів, датована серпнем 1918 р. [28], про виділення Технічно-господарчому департаменту коштів на ремонт будинку Гетьмана та підрозділів Міністерства внутрішніх справ, зокрема:

- на фарбування залізних дахів -54 802,52 крб;

- на влаштування літньої застольні -3102,05 крб;

- на будування дощатого паркана і воріт - 8067,07 крб;

- на влаштування кухні і кімнат для зимової застольні - 11 259,66 крб;

- на устрій обводної галереї -4239,07 крб;

- на встановлення скла, розбитого під час вибуху на Звіринці - 6089,52 крб;

- на ремонт коридору в будинку Гетьмана - 2120,35 крб;

- на фарбування дахів - 1389,57 крб;

- Всього: 91 069, 81 крб.

Департамент державної преси мав видавати урядову газету «Державний вістник» та збірник законів, інформувати урядові й громадські інституції, а також широкі кола громадськості в Україні і за кордоном про діяльність українського уряду, про державне і громадське життя, а також інформувати керівництво держави про політичне, економічне і культурне життя в Україні і про стан українських справ за кордоном [29].

Департамент преси мав тісні стосунки з крайовою пресою і найвпливовішими органами зарубіжної преси завдяки обміну виданнями або передплаті. Він видавав «Вісті Краєвої і Закордонної Преси» у формі бюлетенів. Бюлетені щодня розсилалися міністрам, їх товаришам, директорам департаментів та іншим офіційним особам за призначенням Ради міністрів [30].

Завданням Департаменту преси було й утворення інформаційних бюро преси у найбільших містах світу, зокрема у Львові, Відні, Берліні, Стокгольмі, Берні, Амстердамі, Парижі, Лондоні, Римі, Константинополі, Петербурзі, Нью-Йорку, Пекіні, Токіо. Всіма інформаційними відділами за кордоном керував безпосередньо Відділ закордонної інформації. Департамент преси мав такі підрозділи: редакції «Державного Вістника» і «України», відділи внутрішньої та закордонної інформації, бібліотеку, архів, читальню-склад [31].

«Державний Вістник» був офіційним органом уряду Української Держави-

ви і поділявся на офіційну і неофіційну частини. Його неофіційна частина виходила як окремий щоденник - «Україна», в якому містилися матеріали й статті політичного, наукового та літературного змісту, різні публікації інформаційного характеру. Офіційна ж частина «Державного Вістника» містила закони, розпорядження і накази Ради міністрів та окремих міністерств, інші офіційні документи. Всі без винятку урядові інституції мали передплачувати «Державний Вістник».

Директор департаменту був одночасно і редактором офіційної частини «Державного Вістника», що складався з редакції, контори і експедиції. У технічній частині (друк, експедиції тощо) редакція «України» повністю підпорядковувалася директорові Департаменту державної преси [32].

Підрозділом Управління справами Ради міністрів було Українське державне телеграфне агентство, утворене з метою поширення в межах України і за кордоном політичних, фінансових, економічних і торгівельних новин та іншої інформації загальнополітичного характеру. Загальне керівництво справами здійснювала дирекція з п'яти осіб [33]. Телеграфне агентство мало право співпрацювати із зарубіжними телеграфними агентствами.

До компетенції агентства належало: призначення всіх службовців, укладання угод із зарубіжними телеграфними агентствами, підтвердження пропозицій про відкриття відділів агентств в Україні і за кордоном; вибір міст, в яких мали знаходитися постійні або тимчасові агенти і кореспонденти, встановлення нових проводів для передачі повідомлень; складання щорічних бюджетів прибутків і видатків агентства. На затвердження Державному секретареві дирекція мала щорічно представляти бюджет видатків і прибутків зі звітом про власну діяльність.

Одна з урядових структур - Управління поштою і телеграфом, за згодою Ради міністрів, встановлювала для

Українського державного телеграфного агентства знижки для підтримання його як державної інституції [34].

Державна канцелярія, як одна зі структур Ради міністрів, також відігравала значну роль у роботі системи виконавчої і законодавчої влади та підпорядковувалася безпосередньо Державному секретарю. До 18 жовтня 1918 р. вона складалася з таких підрозділів: Секретаріат Ради міністрів; Юридична рада; Департамент законодавчих справ; Департамент загальних справ (було утворено і Другий департамент загальних справ, який допомагав Першому в питаннях діловодства); Відділ кодифікації законів, Термінологічна комісія, Державна друкарня [35].

18 жовтня було утворено Господарчий комітет Державної канцелярії, який мав розглядати питання, пов'язані з витратою кредитів, що надавалися Державному секретарю, департаментам цього відомства, а також різноманітні господарчі питання.

До комітету входили: директори департаментів Державної канцелярії, один із секретарів Ради міністрів за призначенням Державного секретаря, редактор «Державного Вістника», директор Державної друкарні, віце-директори Законодавчого і Загальних справ департаментів Державної канцелярії.

Голова та його заступники призначалися Державним секретарем з-поміж членів комітету, а секретар - з числа урядовців підпорядкованого йому департаменту. Засідання мали проводитися щонайменше двічі на місяць. Голова мав право скликати засідання в разі потреби частіше. Засідання вважалося проведеним, якщо в ньому брали участь голова чи його заступник, а також не менше трьох членів комітету. Рішення приймалося більшістю голосів, однак голос голови був вирішальним [36].

Питання на розгляд вносилися Державним секретарем, його товаришам! і кожним з членів комітету. Перевірні фінансових відомостей проводилася щомісяця. Видатки кожного департа-

менту на канцелярські й господарські потреби, що перевищували 500 крб, переводилися лише з дозволу комітету [37].

Подібно до роботи і структуризації Господарського комітету будувалася й діяльність інших складових Державної канцелярії. Організація державних структур влади значною мірою спиралася на досвід Російської імперії. Це засвідчує, зокрема, і штатний розпис Державної канцелярії. Співробітники канцелярії мали певний ранг і заробітну платню.

На канцелярські витрати по Державній канцелярії призначалося 2500 крб на місяць, а на рік ця сума становила 30 000 крб. Платня практикантам при департаментах на місяць була 1200 крб, а на рік - 14 400 крб. На перше обладнання Державної канцелярії було витрачено 25 000 крб з Державної скарбниці [38].

З початком роботи уряду департаменти мали чимало роботи, тому вже влітку 1918 р. службовцям була встановлена платня за позаурочну працю в розмірі 2 крб 50 коп. за кожну годину [39]. Також наказом Державного секретаря від 13 липня 1918 р. було визначено, що робочий день службовців (окрім свят) розпочинається о 9.30 і закінчується о 15.30 год. Протягом літа - з 1 липня до 1 вересня - по суботах робочий день тривав до 14 год. [40].

До функцій Державної канцелярії належав нагляд за розробленням і редагуванням законів після ухвалення їх Радою міністрів і до затвердження Гетьманом. Ще на початку червня 1918 р. був прийнятий закон «Про порядок складання законопроектів та внесення їх до Ради міністрів: розгляд, затвердження та порядок їх оголошення».

Законопроекти мали розроблятися у відповідних міністерствах чи Державній канцелярії та подаватися до Ради міністрів через канцелярію з підписом міністра і візою директора департаменту. Вони надходили до Державної канцелярії в 20 примірниках, і кож-

ному членові Ради міністрів канцелярія наступного дня надсилала один примірник для ознайомлення. У термінових випадках законопроекти могли вноситися самим міністром. Державний секретар мав право долучати до законопроектів свої зауваги в письмовій формі. Законопроекти, що стосувалися асигнування коштів з Державної скарбниці, розглядалися Радою міністрів після затвердження їх міністром фінансів. На кожному засіданні мав вестися журнал. Проекти журналів надсилали всім членам Ради міністрів, які брали участь у відповідному засіданні. Якщо впродовж 24 годин від когось із членів Ради не надходило протесту, журнал підписувався членами Ради міністрів [41].

Відповідно до журналу Державна канцелярія складала остаточний текст закону, котрий підписував голова Ради міністрів, а потім Державний секретар подавав законопроект на підпис Гетьманові. На законі мало зазначатися: «Затверджую» (ім'я та прізвище, а також час і місце затвердження), далі: «Посвідчив» (Державний секретар - ім'я та прізвище) [42]. Від моменту затвердження Гетьманом закони набували чинності і Державна канцелярія надсилала їх для оголошення до Генерального суду. Всі публікації, які надсилалися різними офіційними і приватними установами обов'язково мали друкуватися в газеті «Державний Вістник» [43].

Таким чином, Рада міністрів синтезувала в своїй роботі як виконавчу, так і законодавчу функції, оскільки до її обов'язків входило обговорення та погодження всіх законопроектів. На допомогу роботі уряду була спрямована діяльність основних державних відомств за принципом чіткого розподілу сфер управління. Кожна підструктура відомств, департаментів мала власний затверджений статут та чітку штатно-посадову структуру. Державна канцелярія розробляла нормативні акти та узгоджувала роботу відомств, що полегшувало роботу уряду Української Держави. Управління справами Ради

міністрів виконувало поточну організаційну роботу уряду, а Мала рада була новоутворенням у державному урядуванні й обговорювала та приймала деякі законопроекти, що давало змогу Раді міністрів зосередитися на важливіших державотворчих процесах.

Правовий статус Ради міністрів та її три підструктури, які були професій-

но сформовані й активно працювали, забезпечували ефективне поєднання законодавчих функцій та реалізовували виконавчу владу в одному урядовому інституті. Цього потребувала історична обстановка і необхідність негайно подолати хаос і розруху, наслідки панування більшовиків і деструктивної політики Центральної Ради.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Дорошенко Д.* Історія України, 1917-1923: У 2 т. ТЛІ: Українська Гетьманська Держава 1918 року. - К., 2002. - С.36.
2. *Там само.* - 351 с
3. *Коник С* Рада Міністрів і міністерства Української Держави 1918 р.: структура, компетенція та склад. Організація державної служби // Вісн. Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 1999. - № 1. - С.72-88.
4. *Тучинський В.* Створення центральних органів виконавчої влади Української Держави Гетьмана Павла Скоропадського (структурно-функціональний аспект) // Укр. консерватизм і гетьманський рух: історія, ідеологія, політика. - К., 2006. - Вип. 11-12. - С.73-77.
5. *Гнатюк С* Політико-адміністративний устрій Української Держави 1918 року: деякі аспекти сучасної вітчизняної історіографії проблеми // Укр. консерватизм і гетьманський рух: історія, ідеологія, політика. - К., 2003. - Вип. 7-8. - С.167-175.
6. *Тисяча років української суспільно-політичної думки:* В 9 т. - К.: Дніпро, 2001. - Т. 6: 90-ті роки XIX - 20-ті роки XX ст. / Упоряд., прим. Т. Гунчака, Р. Сольчанка. - С.355-356.
7. *Тучинський В.* Вказ. праця. - С.75.
8. *Коник С.* Вказ. праця. - С.77.
9. *Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі - ЦДАВО), ф.1064, оп.1, спр.13, арк. 5.*
10. *Там само,* арк. 5 зв.
11. *Там само,* оп. 2, спр. 4, арк. 6.
12. *Там само,* оп. 1, спр. 13, арк. 5 зв.
13. *Там само,* спр. 32, арк. 68.
14. *Там само,* спр. 29, арк. 42.
15. *Там само,* спр. 13, арк. 8-8 зв.
16. *Дорошенко Д.* Вказ. праця. - С. 48.
17. *Там само.*
18. *Там само.* - С.49.
19. *ЦДАВО,* ф. 1064, оп. 1, арк. 1, спр. 13, арк. 78 зв.
20. *Там само,* оп. 2, спр. 13, арк. 1, спр. 13а, арк. 26.
21. *Там само,* оп. 1, спр. 13, арк. 79.
22. *Там само,* арк. 78 зв.
23. *Там само,* оп. 2, спр. 13а, арк. 126-126 зв.
24. *Там само,* оп. 1, спр. 13, арк. 79.
25. *Там само,* оп. 2, спр. 13а, арк. 38.
26. *Там само,* оп. 1, спр. 13, арк. 79.
27. *Там само.*
28. *Там само,* оп. 1, спр. 3, арк. 79.
29. *Там само,* спр. 13, арк. 79 зв.
30. *Там само.*
31. *Там само.*
32. *Там само,* арк. 80.
33. *Там само,* арк. 80 зв.
34. *Там само.*
35. *Там само,* спр. 32, арк. 223.
36. *Там само,* оп. 1, спр. 105, арк. 42.
37. *Там само,* арк. 28 зв.
38. *Там само,* арк. 78, спр. 13, арк. 8-8 зв.
39. *Там само,* оп. 1, спр. 105а, арк. 6.
40. *Там само,* арк. 5.
41. *Там само,* спр. 331, арк. 1.
42. *Там само,* арк. 1 зв.
43. *Там само,* арк. 2.

SUMMARY

The article deals with the structure and operational activity of the Small Council of Ministers, management of the Council of Ministers, the State Secretariat of the Ukrainian State, their roles and the main functions and tasks they need to solved.

In general, these State structures had the influence to the stateformation process of the P. Skoropadskyi's Government in the 1918.