

УДК [340.15:321.1](477)

**І. А. Логвиненко****ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ  
УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (ТРАВЕНЬ-ГРУДЕНЬ 1918 Р.)**

*Досліджено умови формування та особливості функціонування уряду  
Української Держави П. Скоропадського.*

Історія становлення та діяльності вищих і центральних органів державної влади у 1918 р. привертає увагу та викликає значний інтерес не тільки серед науковців і політиків, а й широкого загалу. Адже перешкоди на шляху розбудови України як незалежної, правової, демократичної держави багато в чому схожі на ті, які мали місце за часів існування Української Держави. Це, насамперед, нездатність української політичної еліти знайти спільну мову для розв'язання нагальних політичних, економічних і соціальних проблем; різне розуміння сутності та послідовності проведення загальнодержавних реформ, які, зокрема, мають оптимізувати роботу центральних та місцевих органів влади, зробити їх діяльність більш ефективною; дефіцит висококваліфікованих кадрів у системі державного управління, які були б здатні у своїй роботі сприймати та

© Логвиненко І. А., 2012

генерувати нові ідеї, переходити на сучасні методи управління, оперативно та ефективно реагувати на виклики сучасного світу.

В історичній та історико-правовій літературі розглядалися різні аспекти національного державотворення періоду гетьманату 1918 р. У роботах О. Копиленка, С. Кульчицького, О. Мироненка, Г. Папакіна, Р. Пирога, О. Реєнта, В. Солдатенка та ін. історія урядів Української Держави розглядалася здебільшого із позицій критичного підходу та об'єктивного розгляду їх діяльності, аналізу як здобутків, так і недоліків державного будівництва у 1918 р. Значно менше уваги приділяли науковці дослідженню умов створення та специфіки функціонування вищих органів виконавчої влади. Тому метою цієї статті є вивчення особливостей формування та діяльності урядів Української Держави (травень-грудень 1918 р.).

Внаслідок державного перевороту 29 квітня 1918 р. Центральна Рада зійшла з політичної арени України і до влади прийшов колишній командир 1-го Українського корпусу, генерал П. Скоропадський. Цього ж дня були оприлюднені: «Грамота до всього українського народу» і «Закони про тимчасовий устрій України», який став по суті правовою основою нового режиму. Замість Української Народної Республіки проголошувалась Українська Держава.

Поряд із проголошенням Української Держави та визначенням її основних завдань були виписані повноваження гетьмана. Він один мав право затверджувати закони, призначати та звільняти голову уряду і міністрів, керувати зовнішніми зносинами, військовими справами, оголошувати надзвичайний стан, діяти як вища апеляційна інстанція тощо. Було встановлено відповідальність усього уряду і кожного міністра перед гетьманом. Посадовці за свої злочини мали нести карну і громадську відповідальність. Отже, згідно із «Законами про тимчасовий державний уряд України», домінуючим був інститут глави держави, який зосереджував у своїх руках усю повноту влади і контроль над вищими виконавчими та судовими органами. Але безпосереднє управління новим державним утворенням покладалося на Раду Міністрів. Центральна Рада та всі земельні комітети розпускалися, а міністри УНР, їхні товариші (заступники) звільнялися зі своїх посад [1, с. 63–66].

Нова форма правління, яка була встановлена в Україні, ідеологічні та соціально-економічні засади функціонування нової держави – вимагали організації ефективних, разом з тим керованих владних структур, і, насамперед, вищого органу виконавчої влади. Тому формування уряду стало першочерговим завданням П. Скоропадського.

Виконати його було доручено отаману (голові) Ради Міністрів М. Сахно-Устимовичу – одному з лідерів Української народної громади. Він мав залучити до роботи в новому уряді представників поміркованих українських партій та організацій. Однак М. Сахно-Устимовича не підтримали ані національні політичні сили, ані німецьке командування. Тому вже 30 квітня 1918 року П. Скоропадський доручив формування кабінету відомому вченому,

громадському діячеві та колишньому товаришу (заступнику) міністра освіти Тимчасового уряду М. Василенку. Гетьманом було поставлено вимогу – до 1 травня утворити повний склад уряду [2, с. 9].

М. Василенку вдалося сформувати Раду Міністрів. Проте він провів лише два засідання уряду 2 і 3 травня 1918 р., після чого передав прем'єрські обов'язки Ф. Лизогубу. Сам обійняв посаду міністра освіти (з другої половини червня – міністра освіти та мистецтв) і за сумісництвом (до 21 травня) – міністра закордонних справ. Пізніше, 30 липня 1918 р., М. Василенка було призначено заступником голови Ради Міністрів Української Держави, а 9 серпня 1918 р. – Президентом Державного Сенату [3, с. 208].

3 травня 1918 р. гетьман остаточно затвердив склад Ради Міністрів: голова уряду, міністр внутрішніх справ та тимчасово виконуючий обов'язки міністра пошт і телеграфів – Ф. Лизогуб; міністр фінансів – А. Ржепецький (кадет); міністр торгівлі і промисловості – С. Гутник (кадет); міністр продовольчих справ – Ю. Соколовський (кадет); міністр праці – Ю. Вагнер (партія народних соціалістів); міністр народної освіти і тимчасово виконуючий обов'язки міністра закордонних справ – М. Василенко (кадет); міністр народного здоров'я – В. Любинський (Українська народна громада); міністр шляхів – Б. Бутенко (Українська народна громада); міністр судових справ – М. Чубинський; міністр земельних справ – В. Колокольцев, міністерство сповідань очолив В. Зіньківський. Державним контролером став Г. Афанасьєв; тимчасово виконуючим обов'язки міністра військових справ і флоту – О. Сливинський. Пізніше міністерство військових справ очолив О. Рогоза. Державним Секретарем було призначено М. Гижицького, якого пізніше замінив І. Кістяківський [2, с. 11–12; 4, с. 89–91]. Щодо партійного представництва в уряді Української Держави, то більшість тут мали кадети, яких запросив М. Василенко, керуючись принципом фахової придатності кандидатів на високі відповідальні посади, а не їх партійної належності.

Уряд Української Держави спочатку мав дві назви: Кабінет Міністрів та Рада Міністрів. Посада голови уряду була вперше визначена як отаман-міністр. Взагалі було створено 13 міністерств, Державну канцелярію, Управління справами Ради Міністрів та Малу Раду Міністрів.

Міністерство мало статус вищого урядового органу, відповідального за напрям (галузь). До його складу входили центральні, прирівняні до них і урядові органи державного управління. Такий порядок закріплював за міністерством статус провідного (головного) органу виконавчої влади й засвідчував наявність чіткої ієрархічної системи управління. Міністерства поділялися як на галузеві, так і функціональні: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, народного здоров'я та опікування, праці, харчових справ, сповідань, промисловості й торгу, фінансів, шляхів та юстиції.

Міністерства мали різнопланову й водночас типову внутрішню структуру. Склалися з департаментів, але були й винятки. Так, до структури центральних органів управління входили головні управління, головні інспекції, управління на правах департаменту, окремі управління тощо. У свою чергу департаменти розподіялися на відділи. До того ж, при міністерствах функціонували самостійні підрозділи, зокрема при Міністерстві юстиції – Головне управління місцями ув'язнення та головна інспекція по пересиланню в'язнів. Крім функціонально-галузевих підрозділів, до структури міністерств входили організаційно-адміністративні відділи. Так, відділи персонального складу займалися кадровими справами як у своєму міністерстві, так і в підлеглих міністерствах, а також вирішували питання щодо службової відповідальності урядовців [4, с. 93; 6, с. 97].

Міністр був вищим виконавцем рішень гетьмана та уряду у своїй галузі. До його повноважень належало розроблення законодавчих актів (законодавча ініціатива) стосовно свого напрямку державного управління. Законопроект міністра обговорювали у Раді Міністрів із можливим попереднім висновком Малої Ради Міністрів. Після ухвали Ради Міністрів закон мав підписати гетьман. Якщо законопроект регулював декілька напрямів (галузей), його обговорювали й погоджували між собою всі причетні до цього документа міністри.

31 червня 1918 р. Радою Міністрів було ухвалено законопроект, згідно з яким встановлювався порядок підготовки законів, обговорення, затвердження та їх публікації в «Державному віснику».

Для оперативності й більш ефективного управління міністрам надавалося право не тільки тлумачення законів, а й видання підзаконних актів (розпоряджень) після попереднього схвалення їх Радою Міністрів. Тобто міністрам надавалися значні повноваження, за які вони несли персональну відповідальність перед гетьманом. Міністри самостійно приймали накази по міністерству про утворення нових департаментів, окремих відділів чи, навпаки, про ліквідацію установ своїх міністерств [6, с. 106].

Департаменти, головні управління, головні управи, урядові уповноважені були прирівняні до статусу центральних органів виконавчої влади. Народи, комісії, ради, комітети при міністрах, міністерстві й департаментах були консультативними органами, які обговорювали і брали участь у вирішенні кардинальних питань державного управління.

Канцелярія міністра і Департамент загальних справ міністерства мали статус окремих і самостійних структурних підрозділів міністерства, які забезпечували постійний зв'язок міністра з департаментами та іншими установами, що входили в систему міністерства та контролювали виконання ними рішень гетьмана, уряду й міністра.

До компетенції голови Ради Міністрів відносилися функції щодо добору кандидатів на міністерські посади, головування на засіданнях.

Однак саме гетьман ухвалював рішення про довіру чи недовіру урядові у повному складі. Разом з цим, свої накази та розпорядження він повинен був погоджувати з головою уряду, або з міністром, який відповідав за певну сферу державного управління.

Голові Ради Міністрів підпорядковувалася Державна канцелярія, до складу якої входили держсекретар та його товариші, Юридична рада, Департамент законодавчих справ, відділ кодифікації законів, державна друкарня. Державна канцелярія відала всіма справами, що надходили на вирішення і розгляд до голови уряду; листуванням з міністерствами, начальниками відомств і представниками іноземних держав; справами, що вносилися на розгляд Ради Міністрів головою уряду. Окрім цього, на Державну канцелярію було покладено контроль за виконанням прийнятих законів [4, с. 93].

Одночасно з Державною канцелярією діяв ще один підрозділ Ради Міністрів – Управління справами Ради Міністрів. Управління складалося із канцелярії, департаменту преси, державного телеграфного агенства, господарчого департаменту, департаменту законодавчих справ. На чолі Управління справами знаходився держсекретар, який призначався гетьманом.

Для оптимізації роботи уряду було створено Малу Раду Міністрів, статут якої було затверджено 18 травня 1918 р. До складу Малої Ради Міністрів кожне міністерство делегувало свого представника, як правило, заступника міністра чи директора профільного департаменту. Очолював її заступник державного секретаря. Вона займалася обговоренням законопроектів у першому читанні. До компетенції Малої Ради належали також: розгляд таких адміністративних пропозицій міністерств, які за складністю не вимагали взаємної згоди відомств у письмовій формі; розгляд проектів, штатів і кошторисів, що складалися окремими міністерствами, та ін. [6].

Велике значення приділяв уряд організації роботи з документами. З метою підвищення дієвості виконання рішень Ради Міністрів було визначено порядок затвердження журналів її засідань. Постановою Ради Міністрів від 28 травня 1918 р. було встановлено, що примірники журналів засідань перед його початком необхідно надавати всім присутнім міністрам чи їх заступникам, які протягом доби повинні вносити туди зауваження і поставити свій підпис.

Було визначено, що засідання Ради Міністрів мають проводитися щоденно, крім четверга і неділі. При цьому обумовлювалося, що засідання повинні починатись о 21-й годині, не чекаючи зібрання кворуму. Відсутні з тих чи інших причин на засіданні міністри опротестувати прийняті рішення були вже не у змозі (Постанова Ради Міністрів від 5 червня 1918 р.) [7, с. 36].

За часів Української Держави важливим було питання організації проходження державної служби.

Штатні розписи міністерств і відомств Української Держави, розроблені на підставі нормативних актів Тимчасового уряду з

врахуванням національних особливостей державотворення, були ухвалені на засіданні Ради Міністрів (протокол від 4 червня 1918 р.) і затверджені гетьманом. Усі державні службовці поділялися на 14 класів і рангів посад, згідно з якими визначалися розміри річного утримання цих службовців. На посади 1-го і 2-го класів призначав лише гетьман. На посади, що відповідають 3-му класові, призначали згідно з наказом, підписаним гетьманом, відповідним міністром та держсекретарем. Посади 4-го класу обіймали згідно з наказом, який підписувався гетьманом та міністром відповідного міністерства. Державні службовці 5-го класу призначалися згідно з наказом відповідного міністра після погодження з гетьманом поданих списків. Посади 6-го класу міністр призначав власноручно. Заміщення на посади 7-го класу й нижче регламентувалися порядком, який встановлювався у кожному окремому відомстві особисто міністром. Звільнення відбувалося у такому ж порядку, як і призначення [6, с. 193–194].

Отже, скасувавши демократичне законодавство Центральної Ради, уряд активно використовував законодавчі акти Тимчасового уряду.

У жовтні 1918 р. складна політична ситуація в країні призвела до глибоких протиріч усередині Ради Міністрів і, як наслідок, відставки міністрів. Розпочалася урядова криза. 24 жовтня було затверджено новий склад Кабінету Міністрів. Проте новий уряд не виявив активної підтримки гетьманові в його прагненні федерації з денікінською Росією [3, с. 377].

13 листопада 1918 р. уряд (8 голосами проти 7) висловився за недопущення скликання Національного конгресу і гетьман поспішив змінити уряд на «більш рішучий», у якому вже не залишилося жодного противника федерації з нерадянською Росією. Головою Ради Міністрів було призначено С. Гербея, який з 23 листопада фактично не виконував своїх повноважень через хворобу. За згодою гетьмана виконувати функції голови уряду було доручено міністру фінансів А. Ржепецькому [3, с. 383–384].

Під час захоплення повстанцями Києва 14 грудня 1918 р. гетьман П. Скоропадський підписав зречення від влади на користь голови Ради Міністрів С. Гербея, який, у свою чергу, на вимогу Директорії офіційно передав їй владу. Рада Міністрів Української Держави склала свої повноваження.

Зважаючи на вищевикладене, можна зазначити, що в Українській Державі була створена специфічна модель вищих органів виконавчої влади і управління. Формування та функціонування уряду відбувалося у складних умовах: протистояння радянській Росії; протиборства з російськими організаціями та українською опозицією; загострення соціальних проблем тощо. Пріоритетну роль у системі державного управління відігравав гетьман, повноваження якого поширювались на сферу законодавчої, виконавчої та судової влади. Організаційна структура уряду Української

Держави відзначалась чіткістю побудови і широтою компетенції. Вона була найбільш ефективною в перехідний період. Основне завдання Ради Міністрів полягало у стабілізації ситуації та створенні правових засад для побудови нової моделі державного та суспільного устрою.

**Список літератури:** 1. Хрестоматія з історії держави і права України : в 2 т. – Т. 2 : Лютий 1917–1996 рр. / [упоряд. В. Д. Гончаренко та ін.]. – К. : Ін Юре, 1997. – 800 с. 2. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції : в 4 т. / П. Христюк. – Прага, 1921. – Т. 3. – 160 с. 3. Солдатенко В. Ф. Україна в революційну добу. Історичні есе-хроніки : в 4 т. – Т. 2 : Рік 1918 / В. Ф. Солдатенко. – К. : Світогляд, 2010. – 526 с. 4. Пиріг Р. Я. Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси / Руслан Пиріг ; НАН України, Ін-т історії України. – К., 2011. – 335 с. 5. Мироненко О. Л. Верховне управління українською державою (квітень-грудень 1918 р.) / О. Л. Мироненко // Правова держава. – 1995. – Вип. 6. – С. 127–128. 6. Копиленко О. Л. Держава і право України, 1917–1920 / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с. 7. Палеха Ю. До історії запровадження організації діловодства в державному апараті українських урядів 1917–1918 років / Ю. Палеха // Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / [Владислав Верстюк, Павло Гай-Нижник, Сергій Коник та ін. ; упоряд. А. Вишневський]. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2008. – С. 30–39.

*Надійшла до редколегії 28.12.2011*

*Исследованы условия формирования и особенности функционирования правительства Украинской Державы П. Скоропадского.*

*The conditions of formation and the functioning peculiarities of the government of the Ukrainian State of hetman P. Skoropadskiy are investigated.*