

Малиновський В. Я. – доктор політичних наук,
професор, професор кафедри політології та
державного управління Східноєвропейського
національного університету імені Лесі Українки

100-річчя сучасної державної служби в Україні

Актуальність статті. Цьогоріч виповнюється 100 років з дня формування української державної служби [2]. Відповідно, дослідження цієї важливої події вітчизняного державотворення становить актуальну тематику для наукового середовища не лише галузі «Публічне управління та адміністрування», а й інших суміжних наук.

Метою дослідження є висвітлення особливостей заснування окремого інституту національної держави – державної служби у край складних суспільно-політичних та геополітичних умовах Визвольних змагань, у період Української Держави 1918 року.

Виклад основного матеріалу. Історія публічної служби України має давню традицію, основні риси якої мають багато спільного із західноєвропейською. Її витoki починаються з Київської Русі та Галицько-Волинського королівства. Започатковані ще у той період елементи управління протягом століть постійно зазнавали впливу східної та західної політичних культур, що пояснювалося особливим геополітичним розташуванням держави. Як невід’ємна складова Європи, Україна безумовно, не могла стояти осторонь поширення магдебурзького права, яке глибоко укорінилося у соціально-економічному і культурному житті міст у період Великого князівства Литовського. У складні часи Української національної революції було витворено козацько-гетьманську державу Богдана Хмельницького – унікальний державотворчий феномен XVII ст., що не мав прецеденту в Європі. Вітчизняний державотворчий процес продовжився у період Визвольних змагань 1917-1921 років.

Зазначений процес державного будівництва, інституційного розвитку

публічної служби неодноразово переривався періодами державного занепаду, війн, окупації, зокрема – періодами перебування українських земель у складі Російської імперії у другій половині XVII – на початку XX ст. та Української РСР у складі Радянського Союзу.

Але як окремий інститут національної держави у її сучасному розумінні – зі статусом службовців урегульованих законом, уповноваженням державних службовців на здійснення функцій державного управління, отриманням ними заробітної плати з державного бюджету – державна служба з'явилася лише 1918 року, в часи Української Держави.

На відміну від керівників Української Народної Республіки періоду Центральної Ради 1917-1918 років, а також Директорії 1918-1920 років, Гетьман П. Скоропадський, як професійний військовий, добре усвідомлював значення ефективного адміністративного механізму для становлення молоді держави, а тому одним з головних своїх завдань вважав побудову професійної державної служби, зосередивши на цьому значні зусилля. Про це свідчать підходи щодо добору персоналу на посади в органах влади за принципом професійності.

Гетьманський уряд узявся до розробки низки законів, без яких не могла існувати держава. Упродовж п'яти місяців було ухвалено близько трьохсот законів, що унормували суспільно-політичне життя України. Зокрема, у доповнення до Закону «Про тимчасовий державний устрій», було прийнято цілу низку системних законів, що вперше в історії України на законодавчому рівні запровадили інститут державної служби як фундаментальну засаду національної державності.

Серед них чільне місце займає Закон *«Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі»* від 30 травня 1918 р., що започаткував невід'ємний атрибут вступу на державну службу – складання присяги. Відповідно до Закону всі урядовці, що знаходилися на державній службі, а також ті особи, що мали вступати на цю службу, були зобов'язані скласти урочисту обітницю на вірність державі: «Урочисто обіцяю

вірні служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси й добробут» [1, с. 76]. Як видно, пріоритет надано вірності державі, а також визнанні державної влади, тобто визнання нового державного ладу, що своїми консервативно-ліберальними цінностями суттєво відрізнявся від демократично-соціалістичного УНР.

При цьому присяга не була лише символом – вона була обов'язковою умовою набуття статусу державного службовця, своєрідним тестом на лояльність до нової влади. Адже апарат колишніх міністерств УНР був насичений представниками донедавна урядових соціалістичних партій. Ті, хто відмовлявся її приймати, звільнялися або ж не зараховувалися на службу. Цей елемент суттєво вирізняв державну службу у часи Скоропадського, від урядової служби у відомствах УНР доби Центральної ради, що просто у відповідному законі проголосила збереження усіх урядових відомств Російської імперії, що існували на українських землях, і усіх службовців у них.

Присягу приймали також судді. Її текст звучав так: «Урочисто обіцяю додержувати вірності Державі Українській, твердо виконувати її закони, чинити справедливий суд, як совість мені каже, і завжди поводитися відповідно з гідністю свого стану» [1, с. 77].

Присяга військових мала відповідну ієрархію пріоритетів – щиро служити Українській Державі і Ясновельможному Пану Гетьманові, як найвищому вождю української армії і флоту, безумовно слухатися військових начальників, зберігати вірність прапорові, не розголошувати службової таємниці. Православні військовики завершували присягу словами: «В цих справах нехай допоможе мені Господь Бог Всесильний. На кінці цієї своєї присяги цілую Святі Слова та Хрест Спасителя мого. Амінь». У тексті присяги, яку складали воїни іншої віри чи язичники, звертання до Бога не наводилося [1, с. 77].

Законом *«Про нормальний розпис утримання службовців в центральних урядових установах цивільних відомств»* від 26 червня 1918 р. в Українській Державі було фактично запроваджено аналог нинішньої класифікації посад (категорій та рангів) державних службовців – систему класів посад та рангів

пенсії, а також схему їх посадових окладів. Законом запроваджувалося десять класів посад державних службовців та сім рангів їх пенсії [1, с. 84–87], встановлювалася схема місячних та річних посадових окладів, порядок сплати витрат на службові відрядження, інші питання матеріально-соціального характеру, а також загальні кваліфікаційні вимоги до осіб, що вступають на державну службу. Важливо, що уже в той час заробітна плата державних службовців у кращих нинішніх європейських адміністративних традиціях встановлювалася законом. Протягом майже всього функціонування Гетьманату посадові оклади службовців урядових установ не підвищувалися.

Законом «*Про порядок призначення осіб на урядову службу*» від 24 липня 1918 р. закладено механізм призначення на посади державних урядовців, що певною мірою нагадує нинішній: порядок призначення урядовця залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення Гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів. Закон передбачав й процедуру оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади урядовців. Накази про призначення службовців через Державну канцелярію публікувалися у «Державному Віснику» [1, с. 88-90]. Була також затверджена Інструкція про порядок призначення на урядову службу в Державні Канцелярії [1, с. 93].

У стислі терміни було створено 13 міністерств, зокрема, діяли міністерства як галузевого, так і функціонального спрямування: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, промисловості й торгу, шляхів, народного здоров'я та опікування, земельних справ, народної освіти та мистецтва, праці, харчових справ, сповідань.

В урядовій діяльності був запроваджений фундаментальний європейський принцип розмежування політичної та адміністративної діяльності і відповідальності. Вище політичне управління в державі покладалося на Раду Міністрів, члени якої несли солідарну та індивідуальну відповідальність за діяльність Уряду. Управління справами Ради Міністрів покладалося на Державну Канцелярію, очолювану Державним секретарем, який призначався на

посаду наказом Гетьмана. Держскеретар не входив до складу Ради Міністрів, але брав участь у її засіданнях з правом дорадчого голосу.

Головними функціями Державної Генеральної Канцелярії було: формулярних списків державних службовців центральних та місцевих державних установ, ведення реєстру всіх державних та місцевих органів з обов'язковим розписом компетенцій та повноважень, затверджених у статутах. Фактично Державна Генеральна Канцелярія здійснювала державну політику у сфері державної служби.

Слід зазначити, що аналіз тогочасного законодавства показує, що в ньому чітко розмежовувалися види публічної служби: державна служба і публічно-громадська, а також служба самоврядування [1, с. 87; 91].

Унаслідок судової реформи та ухвалення нових законів поліпшилася діяльність судів. Замість Генерального Суду УНР був утворений Державний сенат – найвищий судовий орган, що складався з трьох генеральних судів – цивільного, карного та адміністративного.

Переформовано військові частини для створення боєздатної армії, зроблено спробу відновлення українського козацтва – резерву збройних сил. Почала діяти поліція і державна безпека, функції яких виконувала Державна варта – система озброєних підрозділів, що виконували функції дореволюційної поліції і жандармерії.

Досить швидко це дало свої результати: за якихось декілька місяців в Україні запрацював дієвий адміністративний апарат, який почав наводити порядок у суспільно-економічному житті України. На місцях службовці Центральної Ради заміщалися досвідченими управлінцями – старостами, які призначалися із земельних власників, колишніх земських діячів, військових. Багато з них виконували управлінську роботу ще у царські часи. Місцеві адміністрації очолювали губернські старости, яким підпорядковувалися повітові старости. Ці посадові особи були представниками уряду в регіоні, здійснюючи нагляд за точним і повсюдним дотриманням законів, постанов, розпоряджень місцевими урядовими органами влади. Старости призначалися на

посаду і звільнялися Гетьманом за поданням Міністра внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ було центральним координуючим та контролюючим органом місцевих староств (адміністрацій).

Відповідно до адміністративного поділу в Україні існувало 30 повітів першого і 76 другого розряду. Для управління новими територіями, прилученими до Української держави, запроваджувалися посади окружних старост з наданням повноважень губернських старост (Поліське, Таврійське, Холмське окружні управління). Свої особливості мало управління містами державного значення (Київ, Одеса, Миколаїв). Такі міста виводилися зі складу губерній, а владні повноваження здійснювалося управліннями міського отамана. Отамани, які за посадою прирівнювалися до губернських старост, призначалися та звільнялися гетьманом за поданням міністра внутрішніх справ і отримували повноваження колишніх градоначальників. Крім того, у межах отаманства їм підпорядковувалися всі військові начальники, Миколаївський отаман поєднував ще й посаду начальника порту, а Одеському отаману начальник порту був безпосередньо підзвітний.

Не ідеалізуючи короткий період правління П. Скоропадського – усього сім з половиною місяців, відзначаючи цілий ряд політичних прорахунків гетьманського уряду (зокрема, не вдалося досягти необхідного компромісу між різними соціальними групами тогочасної держави, що у кінцевому рахунку підштовхнуло всі антигетьманські сили до активізації своїх дій), слід визнати, що цей державотворчий досвід становить значний інтерес для суспільно-політичних процесів сучасної України. Зокрема, Гетьман розумів необхідність створення національної системи державного управління та його невід'ємної складової – інституту державної служби. Здійснені ним спроби сформувати цей інститут на європейських засадах та кращих традиціях українського козацтва відіграли важливу роль у закладенні державотворчих традицій Української Держави. Разом з тим П. Скоропадському, зважаючи на складну суспільно-політичну ситуацію, фактично у військових умовах, так і не вдалося завершити розпочату реформу державного управління і державної служби.

Зокрема, не вдалося прийняти новий закон про державну службу, тому паралельно із законами Української Держави діяли закони Російської Держави у сфері державної служби [1, с. 87].

Основною причиною цього була кадрова, адже відсутність професійних управлінців української національності та відмова від участі у формуванні уряду опозиційних політичних сил змушувала Гетьмана вдатися до залучення в органи влади різних рівнів дореволюційних діячів. Це, в свою чергу, викликало невдоволення опозиції, що звинувачувала його в «русифікації». Ще складнішою кадровою проблемою стали місцеві органи влади. Відсутність професійних управлінців на місцях призвела до призначення на посади губернських та повітових старост землевласників, звільнених урядом УНР. Вони, діючи застарілими методами царського періоду, непопулярними в народі, часто перевищували свою владу, і таким чином викликали невдоволення населення і таким чином дискредитували гетьманську владу.

Висновки. Таким чином, інститут державної служби в сучасному його розумінні був сформований в Україні 100 років тому, у 1918 році. Визначальну роль у цьому процесі відіграв Гетьман України Павло Скоропадський, котрий розумів роль ефективної бюрократії в державному механізмі. На жаль, подальшому розвитку державної служби завадили історичні події, позначені періодами бездержавності. Прийнятий у 1993 р. Закон України «Про державну службу» відновив національну державотворчу традицію державної служби, а ухвалений у 2015 р. новий Закон «Про державну службу», що за основними параметрами відповідає стандартам європейського адміністративного простору, адаптував державну службу в Україні до стандартів Європейського Союзу.

Список літератури

1. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Київ: Ніка-Центр, 2009. – Т. 5: Документи і матеріали. Книга 1. 1914-1991 / упоряд. Г. В. Боряк. – 824 с.

2. Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2018 році: постанова Верховної Ради України від 08.02.2018 р. № 2287-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2018. 1 берез. С. 9.