

УДК 343.341

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-49-58>

**Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ,**

*доктор з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди в Переяславі*

**Oksana PARKHOMENKO-KUTSEVIL,**

*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration and Administration of Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

*pko1@ukr.net*

### **СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ПОСАД У 1917-1918 РР. В УКРАЇНІ**

### **SYSTEMATIC ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POSITIONS IN 1917–1918 IN UKRAINE**

**Анотація.** Здійснено системний аналіз питання розвитку державних посад у 1917–1918 рр. в Україні. Проаналізовано розвиток системи державних посад та системи органів державної влади протягом 1917–1918 рр. в УНР та ЗУНР. З'ясовано, що державні посади постійно ускладнюються та тісно пов'язані з формою правління в державі, особистістю керівника держави та етапом розвитку державотворення. Певна система державних посад існує лише в певному середовищі і не може існувати без суттєвої модернізації в іншому середовищі. Система державних посад – динамічна система, яка постійно змінюється, удосконалюється, модернізується, оскільки змінюється система державного управління.

Аналіз літератури з питань історичного розвитку державних посад дає підстави стверджувати, що кадри державного управління формувалися хвилеподібно: час від часу на державну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано, передусім, зі змінами, які відбувалися як всередині країни, так і ззовні (війни, глобальні катаклізми, революції). Під час таких перетворень змінювалася й управлінська верхівка: вона наповнювалася новими кадрами, новою ідеологічною спрямованістю, інноваційними стилями управління. Часто змінювалася вся правляча еліта, трансформувалися форми правління в країні. Виникали кадрові революції, які часто супроводжувалися кадровими «потрясіннями», запереченнями старих форм і методів управління, «руйнацією» системи управління, усталених форм правління. Під час таких процесів відбувалися кадрові «чистки».

Крім того, з ускладненням функцій державного управління ускладнювалася ієрархія державних посад та збільшувалася їх кількість. Урахування раціонального розподілу державно-управлінської праці дасть можливість не збільшувати апарат державного управління, а розширювати його функції.

**Ключові слова:** державне управління, посади, державні посади, органи державної влади, міністерства.

**Abstract.** The author carried out a systematic analysis of the issue of the development of

public positions in 1917–1918 in Ukraine. The article analyzes the development of the system of public positions and the system of state authorities during 1917–1918 in the Ukrainian Republic and the ZUNR. The author found out that public positions are constantly becoming more complicated and are closely related to the form of government in the state, the personality of the head of state, and the stage of development of state formation. A certain system of public positions exists only in a certain environment and cannot exist without significant modernization in another environment. The system of public positions is a dynamic system that is constantly changing, improving, and modernizing because the system of public administration is changing.

The analysis of the literature on the historical development of public positions gives grounds for asserting that the personnel of public administration is formed in a wave-like manner: from time to time, new figures who were not related to administration (military, teachers, agronomists) entered the public service. This is connected, first of all, with the changes taking place both inside the country and outside (wars, global cataclysms, revolutions). During such transformations, the top management also changes, it is filled with new personnel, a new ideological focus, and innovative management styles. Such changes are often accompanied by upheavals – that is, the entire ruling elite changes, the forms of government in the country are transformed, then there are personnel revolutions, which are often accompanied by personnel «upheavals», the denial of old forms and methods of management, the «destruction» of the management system, established forms of government. During such processes, personnel «purges» take place.

In addition, with the complication of public administration functions, the hierarchy of public positions becomes more complicated and their number increases. Taking into account the rational distribution of public administrative work will make it possible not to increase the apparatus of public administration, but to complicate its functions.

**Key words:** *public administration, positions, public positions, state authorities, ministries.*

**Постановка проблеми.** Історія розвитку державного управління в УНР йде паралельно з розвитком радянської системи державного управління. Створенню системи державного управління та системи державної служби в УНР присвячено багато наукових праць. Проаналізуємо лише суттєві елементи розвитку системи державної служби та державних посад у цей період.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку державних посад, їх історичний розвиток, модернізацію системи державної посад фрагментарно аналізують В. Авер'янов, О. Антонова, В. Атаманчук, Ю. Битяк, Т. Василевська, Л. Воронько, Н. Гончарук, Н. Липовська, О. Мельников, Н. Нижник, В. Олуйко, Т. Пахомова, В. Побережна, Л. Прудіус, С. Сєрьогін, А. Сіцінський, І. Сурай, С. Хаджирадева, О. Харченко, І. Шпекторенко та ін.

**Метою статті** є системний аналіз розвитку державних посад у 1917–1918 рр. в УНР та ЗУНР.

**Виклад матеріалу.** З початку Центральною Радою з метою забезпечення діяльності була створена власна канцелярія. Її штат складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії і 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 – «Редакцію Вістей Центральної Ради», а Господарському відділу підпорядкували друкарню [1, с. 16].

Зі створенням Генерального секретаріату на чолі з В. Винниченком було сформовано 8 підрозділів (генеральних секретарств), які очолили: внутрішніх справ – В. Винниченко (Українська соціал-демократична робітничка партія), фінансів – Х. Барановський (безпартійний, відомий кооперативний діяч), міжнаціональних справ – С. Єфремов

(Українська партія соціалістів-федералістів), харчових справ – М. Стасюк (безпартійний), земельних справ – Б. Мартос (Українська соціал-демократична робітничка партія), військових справ – С. Петлюра (Українська соціал-демократична робітничка партія), юстиції – В. Садовський (Українська соціал-демократична робітничка партія). Восьмим підрозділом став секретаріат (згодом – генеральне писарство) на чолі з П. Христюком (Українська партія соціалістів-революціонерів) [4].

Крім цього, при Генеральному Секретаріаті для контролю його справ був генеральний контролер, що брав участь у засіданнях з правом вирішального голосу.

Цікавим був факт національного походження кадрів державного управління в УНР. Так, з числа секретарів не менше чотирьох повинні бути заміщені з осіб, які не належать до української національності. При Секретаріаті по національних справах встановлювалися три посади товаришів секретаря з тим, щоб всі чотири найбільш численні національності України мали кожна свого представника в особі секретаря або одного із його товаришів. Таким чином, забезпечувалася можливість захисту інтересів національних меншин, які мешкали на території УНР.

Після падіння Тимчасового уряду українські секретарства набули статусу центральних органів виконавчої влади УНР і відновився процес їх реорганізації. Головною ланкою в структурі стали департаменти, які поділялися на відділи та столи. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд розв'язував за допомогою централізації цього процесу, а також через реквізиції. У міністерствах були створені нові департаменти, деякі – передані до інших відомств.

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 принципово небажаним, щоб генеральні секретарі і службовці Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах [6, с. 470].

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 постаті, 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 відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, проте їх не вистачало.

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, а в січні 1918 р. – на міністерство закордонних справ. У грудні секретарство міжнародних справ складалося з департаменту в справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка своєю чергою поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній і літературний. У штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. в його штатах працювали 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 завідувачів відділів, 3 віце-директори, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники шістьох відділів [2, с. 18–19].

Більш структурованими виявилось, наприклад, Народне міністерство торгу і промисловості (за даними його Інформбюро від 6 квітня 1918 р., воно складалося з 10 департаментів) [3].

Народне міністерство земельних справ складалося із загальної канцелярії (4 відділи: загальних справ, персонального складу, фінансово-бюджетний, інформаційний); трьох департаментів: земельний департамент (4 відділи: адміністративний, підготовки земельної реформи, управління держмайном, проведення земельної реформи), лісовий департамент (7 відділів: адміністративний, науково-педагогічний, лісокультурний, меліоративний, лісоохоронний, технічно-господарський, промислово-торговельний), сільськогосподарський департамент (7 відділів: агрономічної допомоги, сільськогосподарської освіти, досвідної справи, скотарства, ветеринарії, державного кіннозаводства, меліорації), а також із трьох автономних відділів: сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської статистики та сільськогосподарської економіки [1, с. 42].

Народне міністерство фінансів УНР набуло такого структурного вигляду: загальна канцелярія; кредитова канцелярія; департамент державної скарбниці; залізничний департамент; департамент митних зборів; департамент посередніх податків; департамент простих податків; окремих корпус кордонної охорони; дирекція ощадних кас; Державний банк.

Посада Генерального писаря, яка спочатку входила до номенклатури Центральної Ради, після проголошення незалежності УНР, з січня 1918 р., набула статусу генерального секретаря. Генеральний писар, як і за давніх часів козацької Гетьманщини, зберігав у себе державну печатку та документи і засвідчував законність останніх. Посада існувала від 28 червня 1917 р. до 22 січня 1918 р.

У січні 1918 р. посаду генерального писаря було перейменовано на державного писаря. Після реорганізації урядових структур Секретаріат генерального писаря дістав назву Міністерство генерального писаря. Зазначене міністерство не мало визначеного кола завдань, які потрібно було б вирішувати, та інститутів державної влади, діяльністю яких необхідно було б керувати. Затвердження законодавчих актів залишалось прерогативою представника законодавчої влади [1, с. 46].

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

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, який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі відповідно було створено і його канцелярію [1, с. 48].

Документи свідчать, що канцелярські службовці залежно від кваліфікаційного рівня поділялися за розрядами. Фактично статус держслужбовців в УНР де-юре не був запроваджений, про їхню наявність свідчить сам факт ведення канцелярських, службових та урядових справ урядовим і адміністративним апаратом, а також окремі посвідчення про їхню належність до певної держструктури.

Внутрішній склад та посади урядовців можна уявити на прикладі штатного комплектування Загальної канцелярії Міністерства фінансів УНР. Структура знаходилась

безпосередньо при міністрові і, обслуговуючи міністра фінансів, об'єднувала діяльність всіх департаментів відомства. Головним її завданням і колом діяльності був розподіл справ та 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». До особового складу Загальної канцелярії входили: директор, віце-директор, завідувачі відділами, вчений секретар, секретар міністра фінансів, урядовці для окремих доручень, бібліотекар, перекладач, бухгалтер, діловоди, помічники діловодів та урядовці за штатом. Підрозділи Загальної канцелярії складали 4 виділи: 1) особового складу; 2) фінансово-адміністративний (секретарський); 3) фінансово-економічний (інформаційний); 4) господарчий [1, с. 49].

Заробітна платня урядовців (держслужбовців) теж була прив'язана до російської законодавчої традиції й залежала від класифікації посади службовця та відповідного пенсійного розряду. Така система була закладена ще за царату (початково ще Генеральним регламентом колегій та «Табелью о рангах» (1722 р.), коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувались по 14 класах або рангах, а кожен з 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 прирівнюючи відповідні однотипні чини різних галузей управління одне до одного. Табель залишався незмінним в своїй основі аж до 1917 р. (з 14 класів по цивільній службі збереглося 12) [3].

У той же час варто зазначити, що в період існування УНР була серйозна кадрова проблема. Так, штатне укомплектування підрозділів міністерств так і не набуло оптимального вигляду. Крім того, склалася проблема у забезпеченні державної служби професійними службовцями. Зокрема, підбір кадрових працівників здійснювався не за професійними якостями, а за соціальним походженням і партійною належністю і позбавив можливості державотворчої роботи досвідчених у таких справах працівників середньої ланки. Не було вжито заходів і до реформування системи праці у департаментах, через відсутність коштів заробітна платня урядових службовців не відповідала потребам часу, а отже, не сприяла притоку фахівців до урядових структур. Таким чином, непродумана кадрова політика призводила до того, що в органах виконавчої влади бракувало досвідчених, професійно підготовлених державних службовців.

Розглянемо розвиток системи посад державного апарату на Українських землях за часів Гетьманату (1918–1919 рр.). Відповідно до законів про тимчасовий державний устрій домінуючим був інститут глави держави – гетьмана, який зосереджував у своїх руках усю повноту влади і необмежений вплив на вищі виконавчі та судові інстанції. Відсутність представницького органу в політичній системі держави не створювала для гетьмана будь-яких інструментів стримування та противаг. Виходячи з виключного права гетьмана на повноту влади в державі, Рада міністрів конституювалася як виконавчий орган управління Україною. Однак за відсутності Українського парламенту уряд отримував законодавчі функції. Ухвалені ним законопроекти набували чинності після затвердження їх гетьманом. Міністрам також надавалося право коментувати закони та розробляти механізми їхньої реалізації.

Голову уряду і за його поданням міністрів затверджував гетьман. Йому ж належало право відставки кабінету. Уряд загалом і кожен з міністрів були відповідальні перед гетьманом «за загальний хід державного управління», «за свою діяльність і розпорядження» [1, с. 126].

Рада міністрів Української Держави за своєю структурою залишалася подібною до започаткованої ще в УНР функціональної схеми вищих органів виконавчої влади. Були ліквідовані лише національні (російське, польське, єврейське) та поштово-телеграфне

міністерства, а також засновані нові – здоров'я та віровизнань. Міністерство освіти дістало у червні назву народної освіти та мистецтва. У його складі було утворено Головне управління мистецтв і національної культури. Його керівник отримав ранг заступника міністра, а управління – окреме бюджетне фінансування. У Міністерстві юстиції подібний статус мало Головне управління місцями ув'язнення. Міністерство пошт і телеграфів було перетворене на департамент МВС. Далеко за межі ординарного департаменту Міністерства внутрішніх справ виходили й функції Державної варти, яка стала потужним адміністративним органом підтримання правопорядку та державної безпеки.

У структурі міністерств були утворені департаменти, які охоплювали основні функціональні напрямки відомчої діяльності. Наприклад, у Міністерстві освіти – департаменти вищої, середньої, початкової та професійної освіти. У Міністерстві торгівлі і промисловості – внутрішньої торгівлі, фабрично-заводський, гірничий та ін. Майже в усіх міністерствах були введені департаменти загальних справ.

Усі службовці міністерств ділилися на 10 посадових класів. Перший – мав лише голова уряду, II – міністри, III – їхні заступники, IV – директори департаментів. І так аж до X, який присвоювався тому ж таки практикантові. Поділ посад був здійснений за ієрархією розташування державних посад, а не за функціональними обов'язками службовців.

Закон про порядок призначення осіб на державну службу, затверджений 24 липня, встановлював умови призначення на державну службу. Згідно з цим законом гетьман призначав і звільняв голову уряду, міністрів, інших вищих посадовців. Цим законом передбачалося, що урядовці III класу призначаються за підписами гетьмана, відповідного міністра і скріплюються державним секретарем. Особи, віднесені до IV класу, – за підписом гетьмана і скріпленням міністра. Для заміщення посад III-IV класів було необхідне схвалення кандидатур урядом. Службовців V класу призначав міністр після погодження з гетьманом. Інші працівники апарату міністерства приймалися на роботу в порядку, затвердженому міністром. Закон передбачав й процедуру оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади. Накази щодо осіб I-IV класів через Державну канцелярію публікувались у «Державному віснику». Тут же вміщувались й накази про призначення службовців VII і нижчих класів. На посадовців I-II класів відповідний департамент Державної канцелярії вів службові списки (формуляри). Відомості про призначення працівників губернської та повітової номенклатури оголошувались в місцевій пресі.

Зазначені положення були модифіковані та впровадженні у діючій редакції Закону України «Про державну службу».

Забезпечувати функціонування Ради міністрів були покликані державний секретар і підпорядкована йому Державна канцелярія. За статутом, затвердженим гетьманом, до її складу входили державний секретар і його заступники, юридична рада, департамент законодавчих справ з термінологічною комісією, архівом і бібліотекою, відділ кодифікації законів, секретаріат Ради міністрів і державна друкарня. Державний секретар входив до складу уряду з правом дорадчого голосу, а з питань, які вносила Державна канцелярія, йому надавалося право вирішального голосу. На юридичну раду, склад якої затверджував гетьман, покладалося опрацювання особливо складних законів. З огляду на організацію державної служби Державна канцелярія виступала вищим органом виконавчої влади в цій сфері: формування законодавчої бази, ведення реєстрів органів державної влади, службово-посадових призначень, формулярних списків особового складу тощо.

Гетьманська адміністрація мала назву «Головна квартира гетьмана» та була військовою структурою, складеною з низки функціональних підрозділів. Домінуючу роль у ній відігравав Штаб гетьмана.

У складі Штабу гетьмана функціонував Особливий відділ, який мав повноваження розвідки і контррозвідки, дізнання та слідства у справах політичного характеру, здійснював цензуру, а також виконував специфічні завдання гетьмана. Ця структура діяла паралельно з

Державною вартою, але її розпорядження були обов'язкові для посадовців варти, митної служби, прикордонної, лісової, залізничної сторожі, що надавало їй статусу провідної в системі спеціальних служб Гетьманату.

Існувала також посада гетьманського господаря (посада на зразок гофмаршала). Ця структура забезпечувала обслуговування гетьмана і його родини, офіційних заходів за участі глави держави. Керівні посади обіймали військові з правами командирів (від бригади до роти). Більшість становила обслуга – постачальники, кухарі, лакеї та ін. У гетьманській резиденції була церква, священник якої також входив до господарського штату.

Проаналізуємо цікаву державну посаду – державний інспектор, запроваджений у війську УНР. Інструкцією завдання державної інспектури визначалися таким чином: «Надзвичайні обставини, в яких перебуває тепер Україна, вимагають, щоб державний інспекторат, з одного боку, був правою рукою й очима вищої центральної влади, а з другого боку, він не повинен зупинятися перед ніякими мірама, аби врятувати нашу армію від розпаду й деморалізації. Через усю працю органів інспектури повинно проходити червоною ниткою: перемога української народної армії над ворогами республіки, звідкіля б вони не прийшли й хто б вони не були – за всяку ціну [1, с. 156–157].

Завданням державного інспекторату було стежити за своєчасним і точним виконанням всіх наказів центральної військової влади, перестерігати й в пні винищувати демагогічність, саботаж, розпусту, пияцтво, мародерство, грабіжництво та недбале відношення до служби, а також за тим, щоб не було господарських зловживань в частинах та в інституціях. Про ворожий та непевний елемент інспектори своєчасно мали повідомляти відповідних муштрованих начальників, а в крайньому випадку ворожий і непевний елемент інспектор міг негайно усунути з армії, рівночасно повідомляючи про це відповідне начальство, правительство і головного отамана, а коли правительство і головний отаман не знайдуть поважної причини до усунення, інспектор попадає під відповідальність по закону про надзвичайні суди... Командний склад мав вести оперативні та адміністративні справи самостійно, але з відома інспекторів; інспектори ж не мали права втручатися в ці справи [7].

Разом з тим, інститут державних інспекторів, права і повноваження яких невдовзі ще більш розширилися, в українському війську був і зустрінутий з неприхованим невдоволенням. Найбільше нарікань з боку військових було на те, що інститут Державних інспекторів був заведений лише в армії, тоді як всі інші державні апарати, в яких теж було чимало людей, непевних з національного боку, залишалися без цієї установи.

Коротко проаналізуємо основні складові системи державних посад, які були засновані в ЗУНР.

9 листопада 1918 р. Українською Національною Радою був сформований вищий виконавчий і розпорядчий орган – Тимчасовий і Державний секретаріат (Рада державних секретарів) на чолі з Костем Левицьким.

У складі Державного секретаріату було 14 міністерств – Державних секретаріатів, які очолювалися державними секретарями: внутрішніх справ (Льонгин Цегельський), зовнішніх справ (Василь Панейко), фінансів (тимчасово Кость Левицький), військових справ (Дмитро Вітовський), судових справ (Сидір Голубович), торгівлі і промислу (Ярослав Литвинович), земельних справ (Степан Баран), шляхів (Іван Мирон), пошт і телеграфу (Олександр Пісецький), праці і суспільної опіки (Антін Чернецький) суспільного здоров'я (Іван Куровець), освіти (мав бути Степан Смаль-Стоцький, тимчасово – Олександр Барвінський), віросповідання (Олександр Барвінський), публічних робіт (Іван Макух). Крім того був створений харчовий виділ, прирівняний до секретаріату, який очолив Степан Федак [7, с. 16–17].

Українська Національна Рада стала вищим законодавчим органом ЗУНР на чолі з її президентом (з червня 1919 р. диктатором) Є. Петрушевичем. Склад її в основному залишився попереднім, збільшилася тільки кількість членів за рахунок представництва

повітів і більших міст Галичини.

Перебравши в свої руки основні державні установи, українці розпочали формування системи виконавчої влади на національній основі. Не створюючи принципово нових управлінських структур, вони відновили функціонування існуючих при австрійському режимі місцевих виконавчих органів. Керівниками повітової адміністрації стали новопризначені українські комісари. Посада повітового комісара замінювала начальника місцевої адміністрації – повітового старосту, який при колишній австрійській владі підпорядковувався галицькому наміснику.

4 січня 1919 р. було утворено важливий державний орган – Виділ Української Національної Ради (комітет) з 10 членів на чолі з президентом, повноваження якого регулював окремий закон. Виділ мав дорадчий характер при президенті Євгеніві Петрушевичу [5, с. 26–27].

4 лютого 1919 р. Відділ Української Національної Ради призначив новий уряд республіки, який очолив націонал-демократ С. Голубович, що водночас став і секретарем фінансів, торгівлі і промислу. Решта посад було поділено таким чином: державний секретар закордонних справ – В. Панейко, якого згодом замінив Л. Цегельський, а потім М. Лозинський (всі націонал-демократи), держсекретар внутрішніх справ – І. Макух (радикал), держсекретар військових справ – Д. Вітовський (радикал), якого після загибелі заступив В. Курманович (безпартійний), держсекретар судівництва – О. Бурачинський (націонал-демократ), держсекретар земельних справ – М. Мартинець, держсекретар освіти і віросповідань – А. Артемович, держсекретар шляхів, пошти і телеграфу – І. Мирон, держсекретар громадських робіт – М. Казаневич (всі безпартійні) [1, с. 213].

Державний секретаріат мав 14 державних секретарів: внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, віросповідань, освіти, військових справ, земельних справ, торгівлі і промисловості, публічних робіт, праці і суспільної опіки, суспільного здоров'я, шляхів, пошти і телеграфу. Крім цього, до складу Державного секретаріату входив голова або заступник Українського харчового уряду (управління) [7, с. 17].

Отже, з плином часу зазнав змін (персональних і структурних) виконавчо-розпорядчий орган держави – Державний секретаріат. Як зазначалося вже вище, спочатку Державний секретаріат складався з голови (президента) і 14 Державних секретарів, які очолювали галузеві секретарства. Однак вже в кінці листопада в силу низки обставин (деякі секретарі подали у відставку, інші не приступили до праці взагалі) число секретарств було скорочено. Зокрема, об'єднано секретарства освіти і віросповідання, шляхів, пошт та телеграфу, ліквідовано секретарства суспільної опіки і праці та суспільного здоров'я. Замість цих двох останніх у складі Державного секретарства внутрішніх справ створено відповідні відділи. Вони очолювались товаришами (заступниками) секретаря. До складу цього ж секретарства був включений як окремий відділ харчовий уряд. Таким чином, у складі уряду залишилось 10 секретарств. Слід відзначити, що ще в кінці листопада 1918 р. Українська Національна Рада вирішила утворити у складі уряду нові секретарства: польське, єврейське і німецьке, щоб, як зазначалося, зберегти національні права цих націй в Українській державі. Проте ця пропозиція Української Національної Ради залишилась нереалізованою: ні поляки, ні євреї, ні німці не побажали створити свої секретарства, виділити до них своїх представників [1, с. 214–215].

Закон «Про право горожанства [громадянства] на Західній Області Української Народної Республіки» встановлював й вимоги до державних службовців. Ними могли бути тільки громадяни України «бездоганної поведінки», які володіють українською мовою і мовою хоч би однієї з національних меншин, віком до 40 років. Не мали права займати службові посади особи, які притягалися до кримінальної відповідальності, вчинили моральні та протиправні поступки, «користолюбні» особи, неоплатні боржники. Особи, які приймалися на державну службу, мали пройти однорічне стажування, скласти усний і



письмовий іспити із законодавства, показати вміння діловодства, знання своїх прав і обов'язків.

На сьогодні однією з актуальних проблем розвитку державної служби України є формування якісного складу державних службовців без надання пріоритетів будь-якій статі. Аналіз історичного розвитку показує, що на державну службу потрапляли лише чоловіки. На наш погляд, у дослідженні слід звернути увагу на розгляді проблеми врахування кадрового потенціалу жінок при призначенні на державні посади (оскільки ця проблем існує в Україні і зараз).

**Висновки.** Аналіз літератури з питань історичного розвитку державних посад дає підстави стверджувати, що кадри державного управління формувалися хвилеподібно: час від часу на державну службу приходили нові постаті, які не мали відношення до управління (військові, вчителі, агрономи). Це пов'язано, передусім, зі змінами, які відбувалися як всередині країни, так і ззовні (війни, глобальні катаклізми, революції). Під час таких перетворень змінювалася й управлінська верхівка.

Державні посади постійно ускладнюються та тісно пов'язані з формою правління в державі, особистістю керівника держави та етапом розвитку державотворення. Певна система державних посад існує лише в певному середовищі і не може існувати без суттєвої модернізації в іншому середовищі. Система державних посад – динамічна система, яка постійно змінюється, удосконалюється, модернізується, оскільки змінюється система державного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гай-Нижник П.П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917-1920 рр.). Київ: «ЩеК», 2010. 304 с.
2. Кудлай О.Б. Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. – квітень 1918 р.). Київ: Інститут історії України, 2008. 116 с.
3. Лало В., Ферчук А. До історії становлення державної системи охорони промислової власності України. *Інтелектуальна власність*. 2005. № 6. С. 11–17.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. Цветков. Київ: Оріони, 1998. 364 с.
5. Теорія і практика управління персоналом: навч.-метод. посіб. / Авт.-уклад. Г.В. Щокін. Київ: МАУП, 1998. 256 с.
6. Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: [в 2 т.] / ред. кол.: В.А. Смолій, О.Д. Бойко, Ю.М. Гамрецький та ін. Київ: Вид-во «Наукова думка», 1996. Т. 1. 590 с.
7. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. Львів, 1921. 40 с.

#### **REFERENCES**

1. Hai-Nyzhnyk, P.P. (2010). *UNR ta ZUNR: stanovlennia orhaniv vlady i natsionalne derzhavotvorennia (1917-1920 rr.)* [UNR and ZUNR: formation of authorities and national state formation (1917-1920)], Kyiv [in Ukrainian].
2. Kudlai, O.B. (2008). *Stvorennia ta diialnist narodnoho ministerstva mizhnarodnykh sprav Ukrainskoi Narodnoi Respubliky (cherven 1917 r. – kviten 1918 r.)* [Creation and activity of the People's Ministry of International Affairs of the Ukrainian People's Republic (June 1917 - April 1918)], Kyiv [in Ukrainian].
3. Lalo, V., & Ferchuk, A. (2005). Do istorii stanovlennia derzhavnoi systemy okhorony promyslovoi vlasnosti Ukrainy [To the history of the formation of the state system of industrial property protection of Ukraine], *Intelektualna vlasnist - Intellectual Property*, 6, 11-17 [in

Ukrainian].

4. Tsvietkov, V.V. (1998). *Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Reforming public administration in Ukraine: problems and prospects]*, Kyiv: Oriony [in Ukrainian].

5. Shchokin, H.V. (1998). *Teoriia i praktyka upravlinnia personalom [Theory and practice of personnel management]*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

6. Smolii, V.A., & Boiko, O.D., & Hamretskyi, Yu.M. (1996). *Ukrainska Tsentralna Rada: Dokumenty i materialy [Ukrainian Central Council: Documents and materials]: [v 2 t.]*, Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

7. Chubatyi, M. (1921). *Derzhavnyi lad na Zakhidnii oblasti Ukrainskoi Narodnoi Respubliky [State system in the Western region of the Ukrainian People's Republic]*, Lviv [in Ukrainian].

*Подано до редакції 14.04.2023 р.*

*Прийнято до друку 19.05.2023 р.*