

УДК 35.078(477)

Г. В. Мамчур, канд. політ. наук, асист.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗА ПРАВЛІННЯ ГЕТЬМАНА ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

Досліджені особливості організації влади та інституалізації державної служби за гетьманату Павла Скоропадського (29 квітня 1918 р. – 14 грудня 1918 р.). Проаналізовано історичне значення названого етапу становлення вітчизняної моделі державної служби.

Ключові слова: державне управління, державна служба, гетьманат Павла Скоропадського, історія державної служби.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Ефективність організації державної служби у сучасній Україні залежить від багатьох факторів, у тому числі від знань закономірностей її розвитку, на який впливає і її історія. Період правління гетьмана Павла Скоропадського, що припадає на важливий етап українського державотворення, називають також новою віхою в історії вітчизняної державної служби. Зокрема, з цим часом пов'язують процес інституалізації та формування сучасної моделі державної служби. Не зважаючи, на тривалу втрату державної незалежності у складі Радянського Союзу, з 1918 року вітчизняні науковці беруть лік сучасній державній службі України [6].

дослідження організаційно-правових засад державної служби зазначеного періоду має ряд особливостей, дослідження яких дозволить зрозуміти історичну тяглість традиції вітчизняного адміністрування та оптимальні шляхи її наступного розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Особливе місце у наукових дослідженнях історії державної служби України, яке здійснили О. Аркуша, Є.Бородін, С.Віднянський, М.Іншин, Т.Мотренко, відведено періоду правління Павла Скоропадського. В контексті історичного аналізу розвитку державної служби на основних етапах вітчизняного державотворення науковцями зроблено ряд ґрунтовних висновків, покладених в основу наступних наукових пошуків (П.Гай-Нижник, С.Коник, Я.Піріг, тощо).

Залишається актуальною потреба систематизації отриманих знань про період гетьманату та пошуку нових форм використання зроблених наукових висновків у контексті українського сьогодення.

Мета статті.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні особливостей інституалізації державної служби за правління гетьмана Павла Скоропадського та обґрунтуванні історичного значення названого етапу становлення вітчизняної моделі державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

З моменту приходу до влади Скоропадського, розпочинається новий період в історії української державності, виражений у зміні форм державного управління та місця у ній державної служби. 29 квітня 1918 р. у Києві на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників був проголошений гетьманат на чолі з почесним отаманом Вільного козацтва, генералом Павлом Скоропадським. Центральна Рада, Мала Рада, а також усі земельні комітети були розпущені. Міністри УНР та їхні заступники звільнялися. Решта урядовців, які працювали в державних інституціях, повинні були залишатися на займаних посадах і продовжувати виконувати свої обов'язки.

"Грамота до всього Українського Народу" та "Законои про тимчасовий державний устрій України" стали правовими основами діяльності гетьманської держави, які скасовували владу Української Народної Республіки і тимчасово передавали всю законодавчу та виконавчу владу гетьманові.

Історики сперечаються щодо визначення форми державності Гетьманату. Проте погоджуються, що все ж він мав формальні ознаки самостійного державного утворення: тимчасову конституцію, главу держави, уряд як виконавчу і законодавчу владу, судову систему, армію, визнання інших країн, дипломатичні відносини, міжнародні угоди тощо [1, с. 185-186].

Особливості організаційно-правових засад державної служби визначалися моделлю державного управління Гетьманату, специфічною рисою якої було домінування органу держави в одній особі – гетьмана над іншими державними організаціями. Повноваження гетьмана визначалися законодавчо – виключно гетьманові належала "влада управи" в усій українській державі. Він призначав "отамана Ради Міністрів", за поданням якого затверджувався кабінет міністрів. Гетьман, як і президенти багатьох сучасних держав, обіймав три посади: глави держави, глави виконавчої влади і головнокомандуючого збройними силами.

Головним завданням гетьмана стало створення дієвої системи влади усіх рівнів, на що у свій час виявилася неспроможною Центральна Рада і що стало однією з головних причин її краху.

Для здійснення своїх повноважень гетьман мав розгалужений апарат, який складався з трьох підрозділів: штабу, головної квартири та канцелярії. Вже 1 травня 1918 р. уряд ухвалив положення "Про Головну квартиру Гетьмана", що мала складатися "з Чинів, які знаходилися при Гетьмані для доручень, Власної Канцелярії і Штабу Гетьмана". Потреби на утримання всіх підрозділів апарату гетьмана визначалися державним бюджетом. 16 липня 1918 р. були затверджені тимчасовий штат штабу гетьмана. Він складався з чотирьох частин: штатів осіб біля гетьмана, штатів гетьманської похідної канцелярії, штатів гетьманського коменданта і штатів гетьманського господаря. Повноваження гетьмана закріплювалися у положенні "Про штаб гетьмана всієї України".

На штаб покладалися такі завдання: ведення ділового листування гетьмана; інформування про політичну та економічну ситуацію в Україні і за її межами; гарантування особистої безпеки гетьмана; нагляд за політичними партіями та опозиційними силами; організація місцевих і зарубіжних поїздок гетьмана; архівна справа. Штаб займався кадровими питаннями в головній квартирі гетьмана (призначення, звільнення службовців, а також переведення та відпустки).

На головну квартиру гетьмана покладалося завдання охорони всієї адміністрації гетьмана. Організаційно головна квартира складалася з генеральної старшини, гетьманських осавулів, особистого секретаря та ін.

Основними завданнями канцелярії було діловодство та приймання скарг і прохань, які вирішувалися гетьманом. Очолював канцелярію Генеральний писар. До його обов'язків входило супроводжування гетьмана на ділових зустрічах, прийомах, нарадах, військових оглядах [2].

Штат канцелярії був відносно невеликим – близько 15 службовців. Третина з них військові, зокрема, генеральний писар, його помічники, старшини для доручень. Цивільними були завідувач художньою частиною, хронікер, діловод [3, с. 75].

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 [3, с. 76].

Уряд спочатку мав дві назви – Кабінет Міністрів та Рада Міністрів, а Голова Уряду – Отаман-Міністр (терміни "Кабінет Міністрів", "Отаман – Міністр" вживаються в "Грамоті до всього українського народу", "Законах про тимчасовий державний устрій України").

Рада Міністрів – колегіальний орган, який виконував функції координації загальнодержавних програм і узгодження законодавчої ініціативи міністерств та окремих відомств; Отаман-Міністр здійснював підбір кандидатів на міністерські посади, головував на засіданнях; "керування справами Ради Міністрів накладалося на Генерального Секретаря"; міністри, кожний особливо, несли відповідальність тільки перед гетьманом; гетьман сам ухвалював рішення про довіру чи недовіру кабінету в повному складі. Але разом із цим, свої накази та розпорядження він повинен був погоджувати з головою уряду або з міністром, який відповідав за певну сферу державного управління [4].

Організаційно уряд гетьманської України складався з міністерств, Державної канцелярії, Управління справами Ради Міністрів та Малої Ради Міністрів.

Міністерства мали різнопланову й водночас типову внутрішню структуру. Вони складалися з департаментів, але були й винятки – Головні інспекції, Головні управління тощо. У свою чергу департаменти розподілялися на відділи. Окрім цього, при міністерствах функціонували самостійні підрозділи. Порівняно з добою Центральної Ради в структурі виконавчої влади з'явились два нові міністерства – Міністерство народного здоров'я та Міністерство сповідань, яке займалось релігійними справами.

Голова Ради Міністрів мав власну канцелярію, що була його своєрідним особистим апаратом. До складу Державної канцелярії входили Держсекретар та його товариші, Юридична рада, департамент законодавчих справ, відділ кодифікації законів, державна друкарня.

Канцелярія відала всіма справами, що надходили на вирішення і розгляд до Голови; листуванням з міністерствами, начальниками відомств та представниками іноземних держав; справами, що вносилися на розгляд Ради Міністрів Головою.

З погляду організації державної служби Державна канцелярія виступала вищим органом виконавчої влади у цій сфері: формування законодавчої бази, ведення реєстрів органів державної влади, службово-посадових призначень, формулярних списків особового складу тощо. Визначалася відповідальність перед гетьманом усього уряду і кожного міністра. Прем'єр і члени уряду мали нести за свої посадові злочини карну і громадянську відповідальність [1, с. 188].

Одночасно з Державною канцелярією діяв ще один підрозділ Ради Міністрів – Управління справами Ради Міністрів. Управління складалося з канцелярії, депар-

таменту преси, державного телеграфного агентства, господарчого департаменту, департаменту законодавчих справ. На чолі Управління справами знаходився Держсекретар, який призначався гетьманом.

Необхідно відзначити створення нового спеціального органу – Фінансової Ради – для ведення справ державного кредиту і фінансової політики, а також розділу, присвяченого Раді Міністрів – органу законодавчої ініціативи та "вищого державного управління".

Переформовано військові частини для створення боездатної армії, зроблено спробу відновлення українського козацтва резерву збройних сил. Стала діяти поліція і державна безпека, функції яких виконувала Державна варта.

Був виданий закон про Державну варту, яка підпорядковувалась безпосередньо старостам, зокрема, на рівні губернії функціонував помічник-інспектор Державної варти, на рівні повіту – начальник повітової Державної варти. Один вартовий, або по-сучасному міліціонер, мав припадати на 400 осіб населення [3].

Певних змін зазнали і місцеві органи влади. Призначені Центральною Радою комісари були усунуті зі своїх посад, а їх замінили старости, які й очолили місцеву адміністрацію. На посади губернських і повітових старост відбиралися, як правило, поміщики, військові, царські чиновники, колишні земські діячі [1, с. 190].

Одним з головних своїх завдань Гетьман Павло Скоропадський постановив створення професійної державної служби та зосереджував на цьому напрямку значні зусилля. Саме тому, що в цей час було здійснено систематизацію та впорядкованість державної служби, вважається, що як окремий інститут держави державна служба в її нинішньому розумінні з'явилася саме у 1918 р.

Був визначений реєстр державних посад, зв'язок службовця з державою, порядок призначення та звільнення, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів.

Забезпеченням та проведенням державної політики з питань державної служби займався департамент загальних справ Державної канцелярії, що знаходився на вулиці Хрещатик, 38. Напрямами його діяльності було оформлення та оголошення наказів про призначення на посаду, ведення службово-посадових реєстрів, формулярних списків державних службовців центральних і місцевих державних установ, реєстру всіх державних органів з обов'язковим розписом компетенції та повноважень, затверджених у їх статутах [5].

Державні службовці зобов'язані були складати урочисту обітницю (присягу), яка була затверджена окремим законом. Прийняття присяги було не лише символом, а й обов'язковою умовою набуття статусу державного службовця.

Міністр юстиції М. Чубинський вніс на розгляд проекти текстів урочистої обітниці службовців цивільного відомства, суддів та присяги військових. "Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси й добробут".

Протягом червня 1918 урочисту обітницю переважно склали службовці органів державної влади, працівники судових установ, військові.

Присяга військових мала відповідну ієрархію пріоритетів – щиро служити Українській Державі і Ясновельможному панові Гетьманові, безумовно слухатися військових начальників, зберігати вірність прапорові, не розголошувати службову таємницю. Православні військовики завершували присягу словами: "В цих справах най допоможе мені Господь Бог Всесильний". У тексті

присяги, яку складали воїни іншої віри чи язичники, звертання до Бога не наводилося [6].

Однією з ключових проблем формування ефективного апарату державного управління стала кадрова проблема, на вирішення якої була спрямована виважена політика П.Скоропадського. Він украй негативно оцінював державний апарат, що дістався йому в спадщину від Центральної ради, а у своїх "Споминах" писав: "У центральних державних інституціях був повний хаос і ніде не було жодної надії, щоб правильна робота могла налагодитись, бо це були швидше не державні інституції, а партійні "ячейки", зложені з людей здебільшого малоосвічених і зовсім недосвідчених в тих справах, які їм були доручені" [7, с. 143].

На першому засіданні Ради Міністрів 2 травня 1918 р., була вирішена доля попередніх політичних діячів, які згідно з проголошеними законами не підлягали переслідуванню. Частина перших керівників, керівників департаментів, пересічних урядовців, що працювали в період Центральної Ради, залишилися на своїх місцях. Соціалістичним діячам Центральної Ради були запропоновані місця в новому уряді. Однак абсолютна більшість з них, як вважають деякі сучасні історики, "поставила партійні інтереси вище загальнонаціональних і відхилила цю пропозицію", відмовившись скласти присягу на вірність гетьманській державі.

Таким чином, посади міністрів (окрім, міністра законних справ Д.Дорошенка) зайняли висококваліфіковані професійні чиновники – переважно росіяни чи зрусифіковані українці. Тих, хто бажав чесно і сумлінно служити Українській Державі, працевлаштовували незалежно від національності. Це стало загальним принципом формування гетьманського державного апарату.

Будучи в еміграції, у своїх спогадах Павло Скоропадський зазначав: "Якщо ви, панове, коли-небудь будете у тих умовах, в яких був я, бажачи вам добра, раджу: бережіть розумних, освічених, здібних до роботи людей, у нас їх можна перелічити на пальцях. Не чіпляйтеся до дрібниць. Не копіруйте у минулому ваших підлеглих, якщо на дану хвилину вони цінні своєю роботою. За цю пораду ви скажете мені спасибі" [6, с. 3].

Досить швидко це дало свої результати: за якихось декілька місяців в Україні запрацював дійовий адміністративний апарат, який наводив у суспільному житті порядок. На місцях службовці Центральної Ради заміщалися досвідченими управлінцями старостами, які призначалися з земельних власників, народних діячів, військових. Багато з них виконували управлінську роботу ще у царські часи [3].

Вирішенню питання організації проходження державної служби сприяли низка законодавчих актів, які визначали посадово-кваліфікаційну ієрархію державних службовців. Так, Закон про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств від 26 червня 1918 р. запроваджував в Українській Державі аналог нинішньої системи категорій посад та рангів державних службовців. Закон чітко визначав структуру, клас посад, оклади в річному вимірі (включаючи й 13-ту зарплату). Цим же актом регулювалося питання про умови відряджень державних службовців.

Особисте утримання гетьмана спочатку визначили у 8 тис. крб. на місяць, а також 10 тис. крб. на представницькі витрати. Главі держави також одноразово виділили 30 тис. крб. для покриття витрат на облаштування.

Щодо членів уряду, то відправною точкою для визначення розмірів посадових окладів міністрів і їх товаришів (заступників) була обрана найнижча межа зарплати міністрів Тимчасового уряду.

Усі працівники міністерств ділилися на 10 посадових класів. Перший клас мав лише голова уряду, II – міністри, III – їх заступники, IV – директори департаментів. І так аж до X-го, який присвоювався тому ж таки практикантові. Цим законом встановлювалося й пенсійне забезпечення державних службовців.

Голова Ради Міністрів мав право на казенне помешкання, його опалення, освітлення, а також щороку 24 тис. крб. представницьких. Міністрам та їх заступникам надавалися квартири або грошова компенсація у розмірі чверті посадового окладу. Передбачалися також підйомні кошти у разі переїзду до місця служби і вагони для майна.

Досить складним і диференційованим був і механізм визначення оплати проїзду та добових під час відряджень. Насамперед він залежав від класу посади. Міністри та їх заступники користувалися безплатним проїздом. Керівникам відомств, крім того, надавався окремий вагон. Розміри добових залежали від посади, відстані, міст перебування. Київ, Харків, Одеса були визначені як найдорожчі для проживання [3].

Іншим важливим документом став Закон про порядок призначення на урядову службу, ухвалений гетьманом 24 липня 1918 р. Порядок призначення урядовця залежав від класу посади, при чому кандидатури для призначення гетьманом на вищі посади державних службовців (заступники міністрів, директори департаментів) попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів.

На посади 1 і 2 класу призначав лише гетьман. На посади, що відповідають 3 класові, призначали згідно з наказом, підписаним гетьманом, відповідним міністром та держсекретарем. Посади 4 класу обіймали згідно з наказом, який підписувався гетьманом та міністром відповідного міністерства. Державні службовці 5 класу призначалися, згідно з наказом відповідного міністра, після погодження з гетьманом поданих списків. Посади 6 класу призначав відповідний міністр власноручно. Посади 7 класу й нижче регламентувалися порядком, який встановлювався в кожному окремому відомстві особисто міністром. Звільнення відбувалося в такому ж порядку, як і призначення [8].

Закон передбачав й процедуру оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади. Накази щодо осіб I–IV класів через Державну канцелярію публікувалися у "Державному вістнику". Тут же вміщувалися 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 оголошувалися в місцевій пресі [3].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, в Українській Державі лише за вісім місяців було створено достатньо дієву систему державного управління. Близько 400 нормативно-правових актів були спрямовані на врегулювання суспільних відносин у державі, розбудову фінансової системи, створення державного банку, налагодження випуску національних грошей, створення вищого державного судового органу, налагодження роботи і митної служби, активну зовнішню політику (встановлено дипломатичні відносини з 12 іноземними державами). Особливо важливим було нормативне врегулювання статусу, місця та ролі державної служби. Підтвердженням цьому є розроблення реєстру державних посад, порядку призначення та звільнення, окреслення зв'язку службовця з державою, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів.

рів, визначення спеціального органу, відповідального за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі.

Список використаних джерел

1. Нариси історії державної служби в Україні / Аркуша О.Г., Бородин Є.І., Віднянський С.В. та ін. – К.: Ніка-Центр, 2008. – 536 с.
2. Яременко О. Система центральних органів державного управління Української держави (квітень – грудень 1918 р.). / О. Яременко // Вісник Української Академії державного управління. – 1999. – № 4. – С. 41-44.
3. Пиріг Р.Я. Українська гетьманська держава 1918 року. Історичні нариси. К.: Інститут історії України, 2011. – 336 с.

4. Грамота до всього українського народу; Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституційні акти України. 1917-1920: Невідомі конституції України / [Прилюк Ю. Д., Жмир В. Ф.]. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
5. Коник С. Інституціоналізація державної служби в Україні 1918 року: перший вітчизняний досвід [Текст] / С. Коник // Вісник державної служби України. – 2008. – N 2. – С. 72-75.
6. Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / Упоряд. А. Вишневецький. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. – 124 с.
7. Киричук В.В., Тимцуник В.Т. Історія державного управління в Україні. Навчальний посібник. – Київ, 2001. – 244 с.
8. Закон про порядок призначення осіб на урядову службу // Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України 1917-1920 рр.: [навч. посібник] / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко / – К.: Либідь, 1997. – 208 с.

Надійшла до редколегії 07.04.15

А.В. Мамчур, канд. політ. наук, асист.,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРАВЛЕНИИ ГЕТМАНА ПАВЛА СКОРОПАДСКОГО

Исследованы особенности организации власти и институционализации государственной службы при гетманате Павла Скоропадского (29 апреля 1918 г. – 14 декабря 1918 г.). Проанализированы историческое значение названного этапа становления отечественной модели государственной службы.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, гетманат Павла Скоропадского, история государственной службы.

A. Mamchur, PhD in Political Science, Assistant Professor
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

FEATURES OF STATE GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL LEGAL PRINCIPLES OF THE STATE SERVICE DURING THE RULING OF HETMAN PAVLO SKOROPADSKY

Researched the features of organization of the government and institutionalization of state service during the Hetmanat of Pavlo Skoropadsky (April 29, 1918 – December 14, 1918). Analyzed the historical meaning of this stage of foundation of the national public service model.

Keywords: public administration, public service, Hetmanate Paul Skoropadskiy history of public service.

УДК 353.9

В. П. Пилипенко, асп.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ В ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПЕРІОД

Визначено деякі підходи до дослідження поняття та сутності державного управління інноваційним розвитком в трансформаційний період. З'ясовано, що у науковій літературі широко поширені точки зору про те, що в трансформаційний період традиція і модернізація повинні не протистояти, а доповнювати один одного. Зазначено, що все актуальнішого значення набуває формування державою ефективної системи управління відносин між учасниками інноваційної діяльності.

Ключові слова: державне управління інноваційним розвитком; інноваційна політика; інновація; традиція; трансформаційний період.

Постановка проблеми: Проблема структури та змісту державної політики інноваційного розвитку актуалізується в світлі сучасних глобалізаційних процесів, та всезростаючої ролі інформаційних та інших новітніх технологій, які є рушійною силою розвитку сучасної держави. Також все більшої значущості набувають інноваційні процеси та управління в різних сферах теоретичної і практичної діяльності. Інновації стають все більш глобальними і всеосяжними. У зв'язку з цим природним представляється інтерес дослідників до визначення сутності інновацій в різних галузях наукового знання. Державне управління, вирішуючи питання про сутнісні підстави і розвиток сучасної держави, так само проявляє інтерес до даної проблематики і в законодавчому в культурологічному, і в епістемологічному і навіть в етичному аспектах. В даний час під інновацією розуміється запроваджене і доведене до масового споживання нововведення у вигляді товару, послуги, технології або іншого продукту (матеріального чи символічного). Слід підкреслити, що "інновація відноситься не просто до створення і поширення нововведень, а й до

таких змін, які носять істотніший характер, це зміни в способі діяльності, стилі мислення.

Інновація, на думку більшості дослідників, припускає цільову зміну в структурі або функціонуванні системи. Особливістю сучасної інноваційної діяльності є те, що вона базується на фундаментальних знаннях і прикладних дослідженнях, тобто включена в складну, спеціалізовану систему духовно-практичного освоєння дійсності. В рамках цієї системи сформовані і розвиваються технології масового виробництва знання і нових проблем і завдань, вирішення яких призводить і до оновлення уявлень про реальність, і оновлення системи соціально-політичного, економічного буття людини. В цьому зв'язку назріла розробка державної політики інноваційного розвитку з позицій державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників державної політики інноваційного розвитку слід відмітити праці таких вчених як С.Ілляшенко [9], З.Адаманова [1], Л.Безчасний [2], М.Гаман [4.], О.Дацій [7], Г.Груба [5,6], В.Занько [8], І.Климова [10], М.Петрина [17], Г.Монастирська [16], В.Білозубенко [3].