

Федоренко М. В.,

*аспірант третього року навчання за спеціальністю 081 – Право
кафедри публічного та приватного права*

Навчально-наукового гуманітарного інституту

*Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського
м. Київ, Україна*

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗА ЧАСІВ ДЕРЖАВНИЦЬКОЇ РОБОТИ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО В УКРАЇНІ (1917–1921)

Відзначаючи 160-річчя з дня народження відомого ученого і фундатора організації науки в Україні академіка В. Вернадського, відзначимо, що його найбільш значуща та результативна робота у сфері утвердження української державності припадає на 1917–1921 рр. Успіх цієї державницької діяльності ученого повною мірою втілюється в заснування Академії наук України, а також різноманітних наукових інституцій, гуртування наукової громадськості на цінностях і принципах розбудови України, як самостійної та незалежної держави. За «доби В. Вернадського» відбувається й формування системи української державної служби, про окремі аспекти якої в своїх щоденниках згадував і В. Вернадський.

Відомі успіхи і невдачі творення державної служби в Україні, про які нами згадувалось попередньо [1; 2], відображують весь героїзм і драматизм Української національної революції. Зупинимось на аналізі окремих адміністративно-правових аспектів генезису державної служби у цей час. Як відомо, Лютнева революція 1917 року в Росії, яка зруйнувала ненависну Російську імперію, відкрила українцям шлях до вирішення питання незалежності та розвитку національного державотворення та правотворення. Успіхи цих процесів безпосередньо пов'язані з розбудовою державної служби.

Правовий статус працівників Центральної Ради регулювався її статутом. Зокрема, при Центральній Раді діяв її секретаріат, який діяв у 1917–1918 рр. Поступово розпочали свою діяльність президія та постійні комісії Центральної Ради, *«почало формуватися те, що називалось апаратом, з'явилися певні кошти ... Бракувало їще одного дуже важливого елемента – правової основи, на якій ґрунтувалась би його діяльність»* [3, с. 412].

З утворенням Уряду УНР, з 16 липня 1917 р. Генерального секретаріату, у складі 8 генеральних секретарів (внутрішніх справ,

фінансів, міжнародних справ, харчових справ, земельних справ, військових справ, юстиції та генеральне писарство), а з січня 1918 р. – Ради народних міністрів, були сформовані міністерства, які мали власні апарати (канцелярії), що склалися зі службовців. Утім, Урядові УНР не вдалося подолати ту ж проблему, що й Центральній Раді, а саме – визначити у спеціальному законі адміністративний режим державної служби і правовий статус державних службовців.

Так, до прикладу, в листопаді 1917 р. було прийнято Декрет «Про винищування станів і цивільних чинів», яким було остаточно скасовано чиновництво як ідею та знищено буржуазно-дворянський державний апарат [4]. Але, тріумф цієї новації був нетривалим, дипломатична служба вимагала державницьких підходів. За доби УНР у Міністерстві закордонних справ у квітні 1918 р. передбачалось затвердити граничний штат у 166 державних службовців, а саме: народний міністр, товариш народного міністра, управляючий міністерством, директор департаменту, 3 віцедиректори, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники кількох відділів. Але, цей штат так і не був затверджений Урядом УНР [3, с. 427].

Схожа ситуація мала місце і з легітимізацією державної служби і в інших міністерствах і відомствах УНР. У силу неурегульованості правового статусу державних службовців, працівники різних урядових секретаріатів, канцелярій, кабінетів і служб комплектувались і оплачувались по різному, нерідко із прив'язкою до чиновницького законодавства та традицій російського царату чи республіки. Щодо кваліфікації цих чиновників, то очільники міністерств УНР нерідко керувалися при їх підборі переважно партійною приналежністю, знанням української мови і навичками діловодства. Щодо цього В. Вернадський у своєму щоденнику писав: «У [Центральній] Раді повна відсутність людей, величезна кількість добре оплачуваного чиновництва – єдина гідність якого – знання української мови» [5, с. 29]. Хоча й мовна кваліфікація не завжди була властива чиновництву УНР. Адже згадані кваліфікації не були унормованими, кожен керівник державного органу підбирав собі чиновників, виходячи із особистих цінностей, принципів і уявлень про завдання та функції державної служби.

Заслуговує на увагу спроба закріпити інститут державної служби в УНР на конституційному рівні. Так у арт. 129 проєкту Основного Державного Закону УНР, підготовленому Правительствомною Комісією по виробленню Конституції Української Держави передбачав, що *«Закон для державних службовців/службова прагматика/ визначить їх права та обов'язки, умови прийняття на державну*

службу, службові ранги, дисциплінарне поступування і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пенсію» [3, с. 443]. Але в Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. положення про державну службу не згадуються взагалі.

Після силового усунення Центральної Ради у квітні 1918 року та встановлення Української Держави під проводом Гетьмана П. Скоропадського спроби унормувати інститут державної служби активізувалися. За нетривалого існування Української держави було засновано або реформовано більшість державних інституцій, включно з Академією наук України, першим головою-президентом якої був В. Вернадський, та легітимізовано багато державно-правових режимів, насамперед засади державної служби. Це було зроблено в Законі Української Держави про обітницю урядовців і суддів та присягу на вірність Українській Державі, ухваленому Радою міністрів і затвердженій Гетьманом П. Скоропадським 30 травня 1918 року в м. Києві.

Згідно з арт. 1 Закону «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Української Держави», урядовці, що перебували на державній службі у цивільних відомствах Української Держави, а також ті особи, котрі мали обійняти вакантні посади державної служби, мали були скласти наступну обітницю (присягу) на вірність Українській Державі: *«Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси й добробут»* [7, с. 104].

Уже 25 червня 1918 р., на виконання Малої Ради Міністрів щодо упорядкування та уніфікації державної служби, та за поданням Ради Міністрів, Гетьман П. Скоропадський ввів у дію Закон «Про нормальний розпис, утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств». Запровадження цього Закону передбачало поділ державних чиновників на VIII класів, від Голови Ради Міністрів – до діловода, і відповідні групи оплати праці та пенсійного забезпечення. Політичні посади за часів Української держави включалися до державної служби. Найбільш високооплачуваними були старші фахівців, численність яких у міністерствах не перевищувала 5 службовців [8, с. 107–110]. Накази про призначення та звільнення службовців мали відкритий характер і друкувалися в «Державному віснику» після їх внесення до спеціального службово-посадового реєстру [6, с. 7–8].

Наступним спеціальним законом у сфері урегулювання державної служби, що був розроблений працівниками Державної канцелярії став Закон про призначення осіб на державну службу, затверджений

24 липня 1918 р. Гетьманом П. Скоропадським. Відповідно до положень цього Закону, призначення державних службовців І і ІІ класів (Голова Ради Міністрів, Державний Секретар, Державний контролер) було виключним повноваженням Гетьмана. Особлива процедура узгоджень передбачалась і для ІІІ-ІІІІ класів, із застосуванням спеціальних процедур [9, с. 106].

Таким чином, за часів Української Держави Гетьмана П. Скоропадського було сформовано не лише цінності та принципи державної служби, закладені в обітниці урядовців, а й визначено порядок призначення таких службовців, їх класи, групи оплати праці й пенсії та ін. адміністративно-правові положення про проходження державної служби. Водночас, у грудні 1918 р. до влади прийшла Директорія УНР і вже 26 грудня того ж року було видано Декларацію, якою Директорія УНР відмінила всі нормативно-правові акти Гетьмана П. Скоропадського у сфері робітничої політики, включаючи законодавство про державну службу.

Разом із тим, Директорія УНР приклала зусилля до повсюдного запровадження на державній службі української мови. Державні службовці складали «Урочисту обітницю урядовців» [3, с. 481]. Водночас, заполітизованість публічної служби і політичні суперечки, постійні боеві дії та чинники експансії з боку «більшовицької Росії» й «тимчасового Начальника Держави Ю. Пілсудського», несприятлива для України міжнародна політика та брак часу та ін. завадили «Другій УНР» сформувати ефективну систему державної служби в Україні.

Список використаних джерел:

1. Федоренко М. Утвердження, розвиток та основні напрямки удосконалення систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*, 2020. № 4(92). С. 245–257.

2. Федоренко М. В. Генезис системи управління державною (публічною) службою в Україні та Республіці Польща: адміністративно-правові аспекти *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 2(14). С. 169–190.

3. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій / голов. управ. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Том 1. Київ : Ніка-Центр, 2009. 544 с.

4. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков : Факт, 1998. 168 с.

5. Вернадський В. Щоденник. Полтава, 1918 р. Перед. слово., комент. та публікац. С. Кіржаєва. *Київська старовина*. 1993. № 4(301). С. 20–35.

6. Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / В. Ф. Верстюк, П. П. Гай-Нижник, С. М. Коник і ін. ; упорядник А. Вишневський. Київ : Центр сприян. інституц. розв. держ. служби, 2008. 121 [2] с.; іл., табл.

7. Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Української Держави: Закон від 30.05.1918. *Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні* / В. Ф. Верстюк, П. П. Гай-Нижник, С. М. Коник і ін. ; упорядник А. Вишневський. Київ : Центр сприян. інституц. розв. держ. служби, 2008. С. 104–105.

8. Про нормальний розпис, утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств : Закон від 25.06.1918. *Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні* / В. Ф. Верстюк, П. П. Гай-Нижник, С. М. Коник і ін. ; упорядник А. Вишневський. Київ : Центр сприян. інституц. розв. держ. служби, 2008. С. 107–110.

9. Про призначення осіб на державну службу: Закон від 24.07.1918. *Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні* / В. Ф. Верстюк, П. П. Гай-Нижник, С. М. Коник і ін. ; упорядник А. Вишневський. Київ : Центр сприян. інституц. розв. держ. служби, 2008. С. 106.