



# ЗАРОЖДЕНИЕ КОНКУРСНОГО ЗАМЕЩЕНИЯ ВАКАНТНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ПЕРИОД СУЩЕСТВОВАНИЯ ЗАПАДНО-УКРАИНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ В 1918-1919 ГОДАХ (АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ)

Е. ЕФРЕМОВА,

старший преподаватель кафедры правовых дисциплин  
Черниговского национального педагогического университета имени Т. Г. Шевченко

## SUMMARY

In the article theoretical research of origin of competitive substitution of vacant positions is conducted on government service in the period of existence of Western Ukrainian Folk Republic (1918-1919). Normative pre-conditions of appearance of competition are examined in government service of that period. In March, 1919 to service in public organs could be assumed only citizens of Ukrainian Folk Republic, blameless conduct, owning Ukrainian in a word and letter, and to 40 years. Between a chief and inferior there could not be family connections on government service. All of the citizens accepted on government service must after 1 of internship hand over the proper commission the special examination. Positions of acceptance on government service differed rigorisms. From 1919 there were requirements to the civil servants, limits at a receipt on government service, order of internship, order of handing over of examinations of candidate on position. All of the indicated positions testify to existence of origin of competitive substitution of vacant positions of government service on territory of Western Ukrainian Folk Republic in 1918-1919.

**Key words:** government service, vacancy, substituting for vacant position, competition.

\*\*\*

В статье проводится теоретическое исследование зарождения конкурсного замещения вакантных должностей на государственной службе в период существования Западно-Украинской Народной Республики (1918-1919). Рассматриваются нормативные предпосылки появления конкурса в государственной службе того периода. В марте 1919 года к службе в государственных органах могли быть допущены только граждане Украинской Народной Республики, безупречного поведения, владеющие украинским языком в слове и письме, и до 40 лет. Между начальником и подчиненным на государственной службе не должно быть родственных связей. Все принятые на государственную службу граждане должны после 1 года стажировки сдать соответствующей комиссии специальный экзамен. Положения приняты на государственную службу отличались высокими требованиями. С 1919 года существовали требования к государственным служащим, ограничения при поступлении на государственную службу, порядок стажировки, порядок сдачи экзаменов кандидата на должность. Все указанные положения свидетельствуют о существовании зарождения конкурсного замещения вакантных должностей государственной службы на территории Западно-Украинской Народной Республики в 1918-1919 годах.

**Ключевые слова:** государственная служба, вакансия, замещение вакантной должности, конкурс.

*Постановка проблемы. Одной из ключевых задач, влияющих на развитие государственного управления современности, является формирование эффективного кадрового обеспечения государственной службы. Однако кадровое обеспечение не может быть эффективным без внедрения обновленного состава органов исполнительной власти. Основой власти являются государственные служащие, потому воплощение данного постулата в жизнь возможно только при условии их эффективного труда, направленного на благо общества. Как считают ученые, роль исполнительной власти теперь заключается не в управлении общественным развитием, а в создании условий для саморазвития общества [1, с. 143]. Следовательно, обновление исполнительной власти невозможно реализовать, если на государственную службу будут поступать неквалифицированные кадры. И этого недостатка можно избежать, усовершенствовав законодательство о государственной службе, а именно конкурсное замещение вакантных должностей.*

**А**нализ исследований и публикаций. Конкурсное замещение вакантных должностей на государственной службе периода (1918-1919) исследовали отечественные ученые. И. Лысьяк-Рудницкий рассматривал исторический аспект становления государ-

ственности Галичины (1918-1923). И.С. Лисна исследовала государственность Галичины начала XX ст. Ученый-исследователь П.П. Гай-Нижник изучал формирование органов государственной власти и управления ЗУНР (1918-1920). Государственное управление в Украине:

научные, правовые, кадровые и организационные основы стали предметом исследования Н.Р. Нижник и В.М. Олуйко.

Цель статьи проанализировать нормативно-правовую базу зарождения конкурсного замещения вакантных должностей государственной службы в период существования Западно-Украинской Народной Республики в 1918-1919 годах.

Изложение основного материала. Примеры и попытки создания совершенного законодательства нужно искать в истории государственного управления. Так, в истории Украины существовавшая власть создала условия для конкурсного поступления на государственную службу в начале XX века. В результате революции в России и распада Австро-Венгерской империи в 1918 году появились два украинских государства: Украинская Народная Республика и Западно-Украинская Народная Республика. Они отличались между собой политическими, экономическими,



социальными и международными ориентирами. Это было обусловлено как исторической судьбой этих земель, так и обстоятельствами, которые сложились в тот период. В УНР основное внимание уделялось социальным вопросам, правам национальных меньшинств, в то время как в ЗУНР основной вопрос был национальный. Существенно различалась по взглядам элита двух государств. При власти в УНР находились молодые деятели, которые в своей деятельности в значительной степени руководствовались революционным романтизмом. Правительство ЗУНР состоял из представителей украинской аристократии и интеллигенции, которая имела большой опыт парламентской борьбы и в своей деятельности исходила из потребностей момента. Указанное государство историки классифицировали как «государство юристов», потому что вся верхушка власти имела юридическое образование, что в дальнейшем отразилось на формировании четкой нормативной базы.

Рассмотрим нормативные предпосылки появления конкурса в государственной службе того периода. Итак, 9 ноября 1918 г. на территории Восточной Галиции появилась Западно-Украинская Народная Республика и был сформирован высший законодательный орган – Украинский Национальный Совет во главе с Президентом Евгением Петрушевичем, который просуществовал до 1921 года.

Также, заслуживают нашего внимания нормативные акты Украины, которые сохранились в Центральном государственном архиве высших органов власти и управления Украины и Центральном государственном историческом архиве Украины в г. Львове [2, л. 169-169 обр.; 3, л. 8-9], а именно Временный основной Закон «О государственной самостоятельности украинских земель бывшей Австро-Венгерской монархии» и «О государственной администрации» («Об администрации Западно-Украинской Народной Республики»). Благодаря упомянутым выше документам можно более глубоко исследовать государственный строй и государственную службу того времени.

13 ноября 1918 года был принят Временный основной Закон «О государственной самостоятельности украинских земель бывшей Австро-Венгерской монархии», который закреплял основные

устои нового государства [2, л. 169-169 обр.]. В статье 1 закона закреплялось название государства – Западно-Украинская Народная Республика. В статье 2 было записано, что ее территория включает украинские этнографические земли бывшей Австро-Венгерской монархии, то есть коронные края Галичины и Буковины и украинские территории Закарпатья – согласно «этнографической карте Австрийской монархии». Гербом ЗУНР был утвержден золотой лев на синем фоне, развернутый в правую сторону, флагом – традиционный сине-желтый. Утверждена и государственная печать ЗУНР (статья 5).

16 ноября 1918 года был принят Закон «О временной администрации областей Западно-Украинской Народной Республики». Он стал правовой основой деятельности правительства ЗУНР и подчиненных органов управления. Согласно §1, оставалось в силе предыдущее австрийское законодательство, если оно не противоречило интересам, сути и целям Украинского государства. Закон указывал на то, что все государственные служащие бывшей Австро-Венгерского государства, которые приняли письменную присягу честно служить Западно-Украинской Народной Республике, остаются на своих местах. Все органы исполнительной власти на местах подчинены Государственному Секретариату и соответствующим отраслевым секретариатам [3, л. 8-9].

Заслуживает внимания распоряжение Государственного Секретариата «О государственной администрации» («Об администрации Западно-Украинской Народной Республики») [3, л. 8-9], которое было издано с целью конкретизации Закона «О временной администрации областей Западно-Украинской Народной Республики». В нем указывалось, что все органы исполнительной власти на местах подчиняются Государственному секретариату и соответствующим отраслевым секретариатам. Руководящим органом государственной администрации в уезде является государственный уездный комиссар, «которого именуется и устраняет Государственный Секретарь внутренних дел». Сохраняя прежнее административно-территориальное деление, закон устанавливал, что в уезде административная власть принадлежит уездному комиссариату, который назна-

чался государственным секретарем внутренних дел. При комиссаре путем выборов, в которых участвовало население уезда, образовывался так называемый уездный национальный совет с совещательным голосом. Городских комиссаров назначал госсекретарь внутренних дел, а в городках и селах (местечковых и сельских общинах) общинных комиссаров назначали уездные комиссары. При городских и сельских местечковых комиссарах действовали так называемые побочные советы, которые избирались населением. Закон подробно регулировал компетенцию местных органов власти и управления. Временно, из-за отсутствия новых законов, оставалось действующим австрийское законодательство.

Указанное распоряжение, по нашему мнению, не перераспределяло кадровый потенциал государственной службы, а предоставило возможность проявить и доказать свои профессиональные навыки новому руководству и новой власти на практике, принеся присягу. Исследователи этой проблемы констатируют, что с приходом нового руководителя в государственное учреждение или иной политической партии к власти, страдает кадровый потенциал государственной службы, что приводит к уменьшению количества карьерных государственных служащих и приходу политически заинтересованных лиц, лоббирующих свои не всегда конструктивные интересы.

В марте 1919 года Государственный секретариат внутренних дел издал «Распоряжение для чиновников в государственной административной службе» [4, с. 46]. В нем указывалось, что к службе в государственных органах могут быть допущены только граждане Украинской Народной Республики, «безупречного поведения, владеющие украинским языком в слове и письме, и не переступили сорокового года жизни» [4, с. 46]. Правда, это последнее требование не касалось тех служащих, которые уже работали. Не могли быть служащими государственного аппарата лица, осужденные за уголовные преступления против общественного порядка, морали; недееспособные лица; неоплаченные должники, против которых возбуждено судебное дело; «лица, которые своим поведением вызывают публичную вражду». Между начальником и подчиненным на государственной службе не могло быть «родствен-



ной связи, ни своячества по прямой линии, а по боковой линии до второй степени» [4, с. 46]. Все принятые на государственную службу лица должны после годовой стажировки сдать соответствующей комиссии специальный экзамен – письменный и устный. В него входили следующие этапы: знание законодательства, умение им пользоваться, умение составлять соответствующие документы, знание своих полномочий и обязанностей [5, с. 326-348, 336]. Кандидат, который дважды не сдал таких экзаменов, «должен быть уволен со службы» [4, с. 46]. Даже канцелярские работники должны были удовлетворять определенным требованиям: «знать признанный в государстве язык; правильно читать и писать; знать канцелярскую манипуляцию» [4, с. 47]. Следует отметить, что положения принятия на государственную службу как для военного времени отличались высокими требованиями. Указанный факт в тот период встречался достаточно редко на территории Европы, так как профессиональная государственная служба только зарождалась, а требования к служащим были минимальные.

Таким образом, порядок поступления на государственную службу в период правления ЗУНР актуален и в настоящее время. Процесс поступления на государственную службу можно назвать зарождением конкурса на территории Западной Украины, это объясняется влиянием на национальное законодательство всякий европейских государств, а именно Австро-Венгерской империи.

Заслуживает внимания также Вестник государственных законов и распоряжений Западной области Украинской Народной Республики за 1919 г. [4, с. 46]. В нем указывались требования к государственным служащим, ограничения при поступлении на государственную службу, порядок стажировки, порядок сдачи экзаменов кандидата на должность. Все указанные положения свидетельствуют о существовании предпосылок зарождения конкурса на территории ЗУНР (1918-1921 гг.).

На основании названных законов Государственный Секретариат Юстиции 20 февраля выдал распоряжение о проведении так называемых «судебных экзаменов» [4, с. 16-18], которые должны были сдавать кандидаты на судебские должности (кроме уже работающих судей). Следовательно, для принятия этих

экзаменов (после прохождения стажировки кандидатом) создавались специальные комиссии во главе с председателями (президентами) окружных судов. Членов этих комиссий назначал Государственный Секретариат Юстиции по предложению председателей комиссий. Членами комиссий рекомендовалось быть профессорам правового (юридического) факультета, которые преподавали дисциплины: гражданское право, торговое и вексельное право, гражданский процесс, уголовное право и уголовный процесс, а также практиками, судьям и адвокатам. Экзаменационные комиссии создавались при окружных судах. Каждая из них должна состоять из 5-ти человек, из которых по меньшей мере двое должны «принадлежать к судейскому сословию», а один - «адвокатского сословия». Судебные экзамены были бесплатные, членам комиссий тоже ничего не платилось, кроме средств на командировки. «Судейский экзамен» состоял из 2-х частей – устного и письменного. В указанном выше распоряжении детально регламентируется их проведения, критерии оценок [6, с. 45]. Так же Украинская Народная Рада распорядилась, чтобы до принятия Закона о судостроительстве и судопроизводстве предыдущие судьи, а значительную часть их составляли украинцы, и весь канцелярский аппарат оставались на своих местах. Освободили только тех, кто скомпрометировал себя антинародной, антиукраинской деятельностью.

Итак, проанализировав нормативно-правовую базу конкурсного замещения вакантных должностей на государственной службе, стоит отметить, что все акты различных органов государственной власти были направлены на развитие положений о конкурсе. К сожалению, попытка украинского народа обрести свободу, построить свое государство потерпела неудачу. Однако борьба не была напрасной. При постоянной военной разрухе, за достаточно короткое время правительству ЗУНР удалось наладить работу администрации края, обеспечить функционирование школ, почты, телеграфа, железной дороги и принять целый ряд законов: «О временной администрации и организации судов» (16 ноября 1918), «О государственном языке» (15 ноября 1918), «О выполнении общественных прав и обязанностей» (8

апреля 1919), «О земельной реформе» (14 апреля 1919), «Закон о выборах в однопалатный сейм ЗО УНР» (16 апреля 1919 г.), «О восьмичасовом рабочем дне» (12 апреля 1919) и другие.

Следует согласиться с мнением историка И. Лысяка-Рудницкого, что значение ЗУНР заключается в том, что «Галичина 1918-1919 годов – единственный в новейшей истории пример украинского государственного правопорядка» [7, с. 56].

**Выводы.** Таким образом, анализ источников позволяет утверждать, что в 1918-1919 гг. государственная служба и ее нормативная база были приближены к реалиям того времени, что свидетельствует о перспективности развития указанной отрасли в дальнейшем. К сожалению, на последующих этапах развития украинской истории не встречалось подобное правовое регулирование государственной службы.

#### Список использованной литературы:

1. Государственное управление в Украине: научные, правовые, кадровые и организационные принципы / общ. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Львов : Изд-во нац. Ун-та «Львовская политехника», 2002. – 352 с.
2. Центральный государственный архив высших органов власти и управления Украины, ф. 2192, оп. 2, д. 3, л. 35 – 35 обр.; ф. 3505, оп. 1, д. 135, л. 169-169 обр.
3. Центральный государственный исторический архив Украины в г. Львове, ф. 581, оп. 1, д. 96, л. 8-9.
4. Вестник государственных законов и распоряжений Западной области Украинской Народной Республики. – 1919. – Вып. 7. – 26 марта. – С. 46.
5. Гай-Нижник П. П. Формирование органов государственной власти и управления ЗУНР (1918-1920 гг.) // Сборник научных трудов Научно-исследовательского института украинноведения. – К., Украинское агентство информации и печати «Совет», 2009. – Вып. XXIII. – С. 326-348, 336.
6. Лисна И. С. Становление государственности в Галичине (1918-1923 гг.): монография. – Тернополь, 2001. – 92 с.
7. Лисяк-Рудницкий И. Вклад Галичины в украинские освободительные состязания / И. Лисяк-Рудницкий // Исторические эссе: в 2-х тт. – Т. 2. – К., 1994. – С. 56.