

**О. О. САМОЙЛЕНКО**

*Олена Олександрівна Самойленко, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

**ОСОБЛИВОСТІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ГЕТЬМАНАТУ**

В Україні триває активний пошук нової моделі апарату державного управління і державного службовця. Зрозуміло, що будуючи нові моделі корисно і необхідно звернутися до спадщини минулих століть і десятиліть, до національного менталітету, світового досвіду. Кожен раз, коли ми звертаємося до переламних моментів нашої історії, хочеться якомога глибше зануритися в саму атмосферу того часу, перейнятися думками й переживаннями реальних учасників та очевидців тих подій і спробувати зрозуміти мотиви, які спонукали їх до скоєння тих чи інших вчинків. Тільки тоді можна з'ясувати випадковості та закономірності історичного розвитку і отримати уроки з минулого для кращого розуміння сьогодення і запобігання прикрих помилок в майбутньому.

Як показує практика, на формування тривалого інтересу працівників до служби в державних установах впливає багато чинників. Питання соціального захисту були актуальні завжди, адже вони є невід'ємною складовою політики кожної нормально функціонуючої держави. Це засіб збереження стабільності та злагоди в суспільстві, що трансформується, інструмент, за допомогою якого держава може впливати на життя людей, отримувати підтримку урядового курсу. Велике значення мають і такі чинники, як гідна матеріальна винагорода за добросовісне та якісне виконання посадових обов'язків, отримання нормативно-правового забезпечення і гарантованих соціальних пільг як компенсацій за складність роботи і за наявність обмежень, встановлених законодавством для осіб, які перебувають на державній службі, а також пенсійне забезпечення, залежне від посадового становища, чину і службового стажу.

Спробуємо з'ясувати, яким саме був рівень соціального захисту державних службовців, а саме пенсійного забезпечення на території України в період Гетьманату П. П. Скоропадського. Відомо, що становлення інституту державної служби в Україні, а відповідно й законодавчої бази відбувалось саме в цей час. Українська Центральна Рада теж прагнула створити закон щодо державних службовців, в якому б регулювалися питання формування кадрового складу, прав та обов'язків, утримання та соціального захисту держслужбовців тощо. Але вона не встигла цього зробити і тимчасово користувалась законодавством Російської імперії, в якому правові основи соціального захисту цивільних службовців були відображені в групі юридичних документів: «Генеральному регламенті» (1720 р.), «Табелі про ранги...» (1722 р.), «Положенні про надання чинів у цивільній службі» (1834 р.), «Статуті про службу за призначенням від Уряду», «Статуті про пенсії та одноразові допомоги» (1827 р.) з редакцією в 1896 року<sup>1</sup>.

У Гетьманаті спочатку законодавче забезпечення теж не було достатнім, тому гетьман та його уряд не відкидали правові норми, що регулювали правовий статус державних службовців при попередніх політичних режимах. Під час підготовки нових нормативних документів правники Державної канцелярії та Міністерства судочинства змушені були звертатися до Статуту цивільної служби царських часів і профільних актів Тимчасового уряду. Мала Рада Міністрів працювала над законопроектами, які б забезпечували правове регулювання відносин держави з працівником, внутрішньовідомчі владні прерогативи і пріоритети, визначала такі соціальні аспекти, як оплата праці, пенсії, пільги тощо. Серед форм соціального захисту державних службовців найважливіше місце займало забезпечення такого життєвого рівня, який би відповідав їхньому статусу. Так, одним із перших законів, що регулював питання соціального захисту службовців, був «Закон Української Держави про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільного відомства» від 26 червня 1918 р. – ухвалений Радою Міністрів та затверджений гетьманом Павлом Скоропадським та «Тимчасовий нормальний розпис окладів утримання і класів посад службовців в центральних урядових установах цивільних відомств» Української Держави<sup>2</sup> того ж числа. Закон вступав у силу з 1 червня 1918 року.

Згідно з Тимчасовим розписом окладів чітко визначались структура, клас посад, оклади в річному вимірі, пенсії<sup>3</sup>. Також цим нормативним актом встановлювалося і пенсійне забезпечення деяких державних службовців. Воно було від першого до сьомого рангу. Пенсію першого рангу могли отримати Голова Ради Міністрів, міністри та їх товариши. Загалом ранг пенсії відставав від посадового класу на 2–3 позиції. На жаль, на території України в цей час так і не було вироблено власного пенсійного законодавства, незважаючи на те, що в Україні часів гетьмана П. П. Скоропадського було закладено основи інституту державної служби (правові, організаційні, кадрові аспекти). З огляду на складність даної проблеми вирішено було користуватися Пенсійним статутом царської Росії. Через таку невизначеність Рада Міністрів була змушена періодично роз-

глядати призначення пенсій окремим службовцям та членам їх родин, або окремих громадян, а також в індивідуальному порядку збільшувала пенсії.

Треба зазначити, що у питаннях призначення пенсій Рада Міністрів була дуже демократичною. Цікавим прикладом цього є постанова Ради Міністрів, знайдена нами у архіві, про призначення пенсії вдові старшого лікаря південно-західних залізниць В. І. Федотовій-Чеховській<sup>4</sup>. З переписки Ради Міністрів і Міністерства фінансів можна побачити, що її чоловік при виході на пенсію отримав пенсію у розмірі 1500 крб. Тому, згідно зі ст. 99 і ст. 104 Пенсійного статуту, вдова В. І. Федотова-Чеховська має право на призначення її ½ пенсії чоловіка – 750 крб., але беручи до уваги те, що Варвара Іванівна через слабкість очей не тільки не здатна до праці, а й потребує сторонньої допомоги, а також у зв'язку із дорожнечою, дуже скрутним життям, Міністерство фінансів просить Раду Міністрів Варварі Іванівні Федотовій-Чеховській збільшити пенсію до 1000 крб. на рік<sup>5</sup>. Мала Рада Міністрів на засіданні 16–17 травня 1918 р. розглянула це питання і постановила призначити пенсію вдові колишнього старшого лікаря південно-західних залізниць В. І. Федотовій-Чеховській в розмірі 1000 крб. на рік з травня 1918 року<sup>6</sup>.

Постанови Ради Міністрів про пенсійне забезпечення окремих службовців або членів їх родин також можна зустріти у Державному віснику (№ 22, 1918, 14 липня), «Про призначення пенсії колишньому чернігівському скарбникові Антонові Облакевичу звільненому від служби по слабості і призначенні йому пенсії у розмірі двох тисяч чотирьохсот (2400) карбованців річно з 9 серпня 1917 року». У Державному віснику (№ 18, 1918, 22 червня), «Про призначення пенсії М. К. Адасовській», у якій йшлося про те, щоб «асигнувати Марії Костянтинівні Адасовській на дожиття, як постійну пенсію по триста карбованців щомісячно, а річно три тисячі шістьсот (3600) карбованців»<sup>7</sup>. А також про призначення пенсії вдові вчителя Радзівільській у розмірі 1372 крб. на рік з 12 лютого 1918 року<sup>8</sup>. Найбільш таких подань вносив Міністр фінансів А. Ржепецький (щодо колишніх: керівника Чернігівським відділенням Дворянського банку, Лубенського скарбника<sup>9</sup>, директора канцелярії міністерства тощо)<sup>10</sup>.

Не дивно, що Рада Міністрів досить часто приймала рішення про пенсійне забезпечення окремих службовців або членів їх родин та про підвищення пенсій. Насправді навіть на підвищену пенсію мало чого можна було собі дозволити. Ціни стрімко зростали, в країні спостерігалось поглиблення кризи, погіршення рівня життя населення, недостатні інвестиції для стимулювання економіки. Так, вартість електричного освітлення: 1 метр дроту до війни коштував 12 коп., тепер – 9 крб., лампочка – 80–90 коп., тепер – 9–10 крб., 1 фунт (1 фунт – 453 г) соняшникової олії – 10 крб., виноград за 1 фунт. – 4 крб. 50 коп., ковбаса і окіст за 1 фунт. – 7 крб. 20 коп., смалець – 11 крб.<sup>11</sup> Ціна на 1 фунт мила протягом місяця зросла з – 4 крб. 50 коп. – до 6 крб., на дрова з 1 крб. 80 коп. – до 3 крб. за пуд<sup>12</sup>. У грудні 1918 р. ціни становили: пара гусей – 100 крб., качка – 30 крб., чай 1 ф. – 90, 100, 120 крб., пуд овса – 25 крб., пуд сіна – 12–14 крб., вовняні панчохи – 80–100 крб., пошити нові брюки – 750 крб.<sup>13</sup>. Важко собі уявити, як міг вижити пересічний громадянин, навіть отримавши підвищену пенсію в таких важких економічних умовах.

Одним із виняткових заходів вирішення пенсійних проблем було призначення Радою Міністрів збільшених та додаткових пенсій. Цікавим є клопотання від 12 листопада 1918 р. за № 3202, в якому обґрунтовувалось збільшення пенсій: «на підставі «Утвержденного 8 июля 1883 г. положения Комитета Министров и указа Правительствующего Сената от 23 апреля 1906 г.» надсилаючи при цьому на розгляд відомості о збільшених, з винятком з правил, пенсіях, призначаємих по згоді Міністерством фінансів, службовцям по відомству Міністерства Юстиції по Головному управлінню місцями замкнення, маю за честь прохати про затвердження тих пенсій, зазначених у відомостях особам, всього на суму сім тисяч триста п'ятдесят три карбованців»<sup>14</sup>. Підписалися міністр юстиції та начальник Головного управління місцями замкнення.

Рада Міністрів прийняла постанову про призначення збільшених пенсій колишнім службовцям по головному управлінню місцями замкнення Міністерства юстиції та їх сім'ям від 25 листопада 1918 року<sup>15</sup>. У постанові йшлося про призначення з коштів Державної Скарбниці за винятком із правил пенсій колишнім службовцям по Головному управлінню місцями замкнення Міністерства юстиції та їх сім'ям. Вона супроводжувалась відомістю, в якій досконало розписувалась інформація щодо осіб, які потребують збільшення пенсії: відомості про кількість років на службі, оклад, жалування, клас, посаду за штатом або за особовим розписом, кількість років пенсіонеру, коротке зазначення служби і підстава на призначення збільшеної пенсії, сімейний стан, вислуга років тощо<sup>16</sup>. У підтвердження інформації про призначення додаткових пенсій маємо документ, у якому йдеться про те, що на засіданні Малої Ради Міністрів в липні 1918 р. слухали і постановили про призначення колишньому скарбникові Могилів-Подільської Скарбниці Александровичу додаткової пенсії до його пенсії по п'ятсот крб. річно з 1 травня 1918 року<sup>17</sup>.

Слід зазначити, що у період Гетьманату Павла Скоропадського відрахування у «пенсійний та інвалідний капітали» не велось<sup>18</sup>. Це важливе питання не раз порушувалось на засіданнях Малої Ради Міністрів. Так, на засіданні 2 липня 1918 р. Мала Рада Міністрів доручила товаришу державного секретаря В. Ф. Романову скликати за участю представників заінтересованих відомств нараду щодо обговорення питання відрахування у пенсійний та інвалідний капітали. Нарада відбулась 16 липня 1918 року<sup>19</sup>. Під час розгляду цього питання констатувалось, що зі службовців центральних урядових установ Української Держави ніяких відрахувань у пенсійний та інвалідний капітали не проводилося, і самих капіталів такого роду не існує. Проводилися лише відрахування з місцевих установ, діючих на підставі раніше затверджених штатів. А всі службовці центральних урядових установ до затвердження 26 червня 1918 р. розкладу нових окладів утримання знаходилися на положенні вільнонайманих, так як класи їх посад і пенсійні розряди не були визначені законом, а розміри платні регулю-

валися розпорядженнями начальників відомств<sup>20</sup>. Було визнано за необхідність затвердити силою закону питання відрахування у пенсійний та інвалідний капітали, як це робилося російськими законами. Так, наприклад, в Російській імперії із платні всіх чиновників і канцелярських службовців цивільного відомства щорічно робилися вирахування з метою забезпечення вдів і сиріт пенсіями й одноразовими допомогами<sup>21</sup>. З кожного карбованця столових грошей на пенсії вираховувалася одна копійка. Окрім того, закон передбачав й інші відрахування із доходів державних службовців: при підвищенні окладу, при нагородженні орденами, відповідно до виконавчих документів про стягнення приватних боргів, штрафів і казенних нарахувань<sup>22</sup>.

Разом із тим нарада визнала за необхідне перегляд діючого, та на думку присутніх, зовсім застарілого Пенсійного статуту. Також зазначалось, що проект нового статуту після ретельної розробки в міжвідомчих комісіях та у законодавчих установах в Петрограді вже є, і необхідно лише отримати його екземпляр для внесення на законодавче обговорення<sup>23</sup>. Народою було прийнято рішення просити Міністерство фінансів переглянути діючий застарілий Пенсійний статут на підставі виробленого в Петрограді проекту нового статуту про пенсії, а також відрахування у пенсійний та інвалідний капітали з окладів, що встановлені тимчасовими штатними розписами після 1 травня 1918 р., не проводити<sup>24</sup>.

17 серпня 1918 р. з цього приводу було видано «Закон Української Держави про увільнення від відрахувань в пенсійний та інвалідний капітали тимчасового утримання службовців в державних установах і про право на пенсію деяких категорій службовців цих установ», ухвалений Радою Міністрів і затверджений гетьманом Павлом Скоропадським. У пункті першому говорилось, що на зміну існуючих законів про «одлічки» з утримання «служачих» в пенсійний та інвалідний капітали не чинити «одлічок» в ці капітали з того утримання «служачих» в урядових установах, яке встановлено для них після першого травня 1918 р. тимчасовими штатними розписами до часу вирішення цього питання при розгляді загальних бюджетних пропозицій<sup>25</sup>.

Отже, таким чином, з вищевикладеного можна зробити висновок про те, що на території України в період Гетьманату (29 квітня 1918 р. – 14 грудня 1918 р.) так і не було вироблено власного пенсійного законодавства. Оскільки законодавче забезпечення було недостатнім, гетьман та його уряд не відкидали правові норми, що регулювали правовий статус державних службовців при попередніх політичних режимах. Уряд намагався переглянути діючий застарілий Пенсійний статут на підставі виробленого в Петрограді проекту нового статуту про пенсії і внести його на законодавче обговорення. У деяких випадках Рада Міністрів використовувала тимчасові заходи: приймала постанови про призначення пенсій окремим службовцям та членам їх родин або окремим громадянам, а також винятково збільшувала пенсії. Не було розроблено закону, який би регулював питання відрахування у пенсійний та інвалідний капітали, як це робилося російськими законами. Роботу над розробкою пенсійних законів продовжила Директорія Української Народної Республіки, але нового пенсійного закону прийнято так і не було.

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е, с 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб., 1830. – Т. VI. – № 3534; Там само. – № 3890; Полное собрание законов Российской империи. Собрание Второе с 12 декабря 1825 по 28 декабря 1881 г. – Т. IX. – № 7224; Свод уставов о службе гражданской. – Кн. 1. – Устав о службе по определению от правительства. – М., 1895; Уставы о Пенсиях и Единовременных пособиях. – СПб., 1896.

<sup>2</sup> Історія державної служби в Україні : в 5 т. – К., 2009. – Т. 5 : Документи і матеріали. Книга 1 (1914–1991). – С. 82–87.

<sup>3</sup> Самойленко О. О. Соціальний захист державних службовців на території України в період Центральної ради та Гетьманату / О. О. Самойленко // Наука і правоохорона ДНДІ МВС України. – 2012. – № 3. – С. 275.

<sup>4</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 57. – Арк. 1.

<sup>5</sup> Там само. – Арк. 2 зв.

<sup>6</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 115. – Арк. 2 зв.

<sup>7</sup> Шумило М. М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців / М. М. Шумило. – К., 2010. – С. 33.

<sup>8</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 10. – Арк. 133 зв.

<sup>9</sup> Там само. – Арк. 133 / Про призначення пенсії Лубенському скарбнику Адешелідзе в сумі 2000 карб на рік.

<sup>10</sup> Історія державної служби в Україні. – Т. 1. – К., 2009. – С. 467.

<sup>11</sup> Щоденник доктора О. О. Несвіцького «Полтава у дні революції та в період смути 1917–1922 рр.» 8 жовтня 1918 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poltava-repres.narod.ru/vytoky/nesv/1918.htm>

<sup>12</sup> Там само. – Травень–червень 1918 р.

<sup>13</sup> Там само. – Грудень 1918 р.

<sup>14</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 139. – Арк. 3.

<sup>15</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 10. – Арк. 133 зв.

<sup>16</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 139. – Арк. 4–17 зв.

<sup>17</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 10. – Арк. 95 зв.

<sup>18</sup> Історія державної служби в Україні. – Т. 1. – К., 2009. – С. 466–467.

<sup>19</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 10. – Арк. 103.

<sup>20</sup> Там само. – Арк. 103 зв.

<sup>21</sup> Свод уставов о службе гражданской. – Кн. 1. – Устав о службе по определению от правительства. – М., 1895. – Ст. 587.

<sup>22</sup> Державна служба в Російській імперії. Правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.) – Тернопіль, 2006. – С. 156–157.

<sup>23</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 10. – Арк. 104.

<sup>24</sup> Там само. – Арк. 105 зв.

<sup>25</sup> Історія державної служби в Україні : у 5 т. – К., 2009. – Т. 5 : Документи і матеріали. Книга 1 (1914–1991). – С. 92.

Резюме

*Самойленко О. О. Особливості пенсійного забезпечення державних службовців на території України в період Гетьманату.*

Досліджуються проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення державних службовців часів Гетьманату П. П. Скоропадського.

З'ясовується, яким саме був рівень соціального захисту державних службовців, а саме пенсійного забезпечення. На основі аналізу архівних документів висвітлюються питання призначення пенсій окремим службовцям та членам їх родин, а також збільшення пенсій в індивідуальному порядку.

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, соціальний захист, державні службовці, законодавча база, Пенсійний статут.

Резюме

*Самойленко Е. А. Особенности пенсионного обеспечения государственных служащих на территории Украины в период Гетьманата.*

Исследуются проблемы правового регулирования пенсионного обеспечения государственных служащих времен Гетьманата П. П. Скоропадского. Выясняется, каким именно был уровень социальной защиты государственных служащих, и именно пенсионного обеспечения. На основе анализа архивных документов освещаются вопросы назначения пенсий отдельным служащим и членам их семей, а также увеличение пенсий в индивидуальном порядке.

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, социальная защита, государственные служащие, законодательная база, Пенсионный устав.

Summary

*Samoilenko O. Features of pension provision of government employees in Ukraine during the period of Hetmanate.*

The problems of legal regulation of pensions for civil servants under Hetman P.P. Skoropadsky have been researched. It clarified the level of pensions and social protections of civil servants. Based on the analysis of archival documents there are cleared up pension issues to individual employees, their families as well as increasing pensions individually.

**Key words:** pension provision, social protection, public servants, legislation, Retirement statute.

УДК 347.962

**Н. М. ГРЕНЬ**

*Наталія Михайлієна Грень, аспірантка ІНПП НУ  
«Львівська політехніка»*

## **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ МЕДІАТОРА У ПРОЦЕДУРІ ПРИСУДОВОЇ МЕДІАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

Правова сутність присудової медіації передбачає посередницьку діяльність третьої сторони – медіатора, який надає допомогу сторонам у вирішенні конфлікту. Здавалось би, оскільки медіатор, на відміну від судді, не ухвалює владного рішення, його роль є другорядною. Однак погодитися з таким твердженням можна лише частково. Кваліфікований медіатор вміє налагодити контакт між сторонами і весь медіаційний процес так, щоб довести процедуру медіації до позитивного рішення. Вказане зумовлює необхідність дослідження правового статусу медіатора в межах окремого наукового дослідження.

**Метою** цієї статті є дослідження статусу медіатора ґрунтуючись на позитивному зарубіжному досвіді.

Проблему розуміння та прояву медіаторських процедур та її вплив на право і правову систему окремої держави розглядало достатньо науковців. Особливо, на нашу думку, слід відмітити доробки З. А. Добош, І. Жаровської, В. Ковальчука, В. Скрипнюка та інших. Проте актуальним залишається дослідження правового регулювання статусу медіатора під час примирної процедури в національному законодавстві, з огляду на несформованість вказаної інституції в межах сучасної системи правосуддя.

Насамперед зазначимо, що тих, хто може бути медіатором у присудовій медіації, в зарубіжному законодавстві можна згрупувати у три категорії.

По-перше, присудову медіацію може проводити суддя-медіатор чи працівник суду. Це має бути суддя, який пройшов відповідну підготовку у сфері медіаційної процедури, якого вибрали для цього сторони, ним не може бути головуючий вже у процесуальній справі (Німеччина, Греція, США (Каліфорнія), Хорватія, Нідерланди).

Статус судді тут характеризуватиметься двояким, специфічним положенням. З одного боку, як і будь-який суддя, він володітиме владними повноваженнями і діятиме на основі загальних засад судочинства, а з іншого, – буде покликаний виконувати і «посередницькі» функції, які, однак, матимуть особливий характер і не можуть повністю отожднюватись зі змістом та обсягом тих дій, що відповідають класичному значенню цього поняття. Але саме суддя з обставин справи та поведінки сторін конфлікту може висновувати, чи є ймовірність мирного врегулювання спору<sup>1</sup>.