

УДК 342.95

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132861>*А. П. Перов*, здобувачОдеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

В статті досліджується періодизація формування державної служби України та особливості її адміністративно-правового регулювання в різні часи. Вивчення генезису походження державної служби з вдосконаленням її науковою періодизації хоча і піднімалась вченими України, але є мало вивченою. Пропонується оригінальний підхід до вдосконалення науковою періодизації державної служби в кількісному та суттєвому вимірах.

Ключові слова: державна служба, адміністративно-правове регулювання, історичні етапи розвитку державної служби, державний службовець.

Постановка проблеми. В даний час є проблема більш поглибленого вивчення причин та закономірностей правового регулювання державної служби. Потрібна більш детальна систематизація історичних періодів розвитку державної служби на теренах України та закономірностей, які привели до її трансформації. Необхідно дослідити причини, які змінювали тий чи інший підхід в адміністративно-правовому регулюванні державних службовців в різний історичний період з врахуванням зміни політичних та економічних формацій, способів укладу економіки та розвитку демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Даною науковою проблематикою займалися такі вчені як О. Аркуша, В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Бойко, Є. Бородин, О. Оболенський, В. Мельников, В. Малиновський, Т. Пахомова, Є. Черноног, А. Костюков, В. Олуйко, А. Усольцев, В. Ключевський, К. Бельський, М. Іншин, А. Грищук, Є. Боговіс, Ю. Ковбасюк, С. Серьогін, М. Білінська, К. Ващенко, В. Загорський, М. Іжа, В. Ландсман, А. Попок, В. Толкованов, С. Загороднюк, А. Рачинський, С. Дубенко, С. Коник, О. Євмешкіна. Але в юридичній літературі недостатньо вивчені тенденції, які в той чи інший період впливали на адміністративно-правове регулювання державних службовців в різний історичний час.

Метою написання статті є аналіз існуючих класифікацій адміністративно-правового регулювання державних службовців в різний історичний період та комплексне дослідження інституту державної служби на теренах України з вирішенням теоретичних і практичних проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Державна служба виникла ще за часів первісного суспільства і має багатовікову історію свого розвитку.

Державна служба є визначальною складовою системи державного управління. Її необхідність зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, формуванням її органів, нормативно-правовим регулюванням. Державна служба виникає разом із виникненням держави, бо існує об'єктивна необхідність спеціального апарату управління. Це виникає тоді, коли держава досягає в своєму розвитку, де відбувається розподіл влади між апаратом управління та тими, хто має владу.

Державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав, що мають різні властивості. Залежність державної служби від природи держави та притаманного їй політичного режиму висвітлив у своїх працях М. Вебер.

Історія розвитку державної служби свідчить про залежність її соціальної природи від характеру держави як політичної надбудови над економічним базисом суспільства [1, с. 10].

Щоб дослідити процес розвитку інституту державної служби України потрібно визначитись з періодизацією. Ряд дослідників її визначають наступним чином. Так, І. Лавринюк, О. Оболенський та М. Іншин визначають етапи розвитку і беруть за основу періодизації. І. Лавринюк в своїй дисертації «Правовий статус державного службовця як учасника трудових відносин» досліджував розвиток інституту державної служби на основі правового положення державного службовця. О. Оболенський в навчальному посібнику «Державна служба» досліджував на базі створення та розвитку великих державних утворень українського народу і які характерні відмінності були у різних проміжках часу [2]. М. Іншин в статті до журналу «Юридична наука і практика» «Історія виникнення, розвитку та формування державної служби України» досліджував правове забезпечення державної служби, її структуру, системи державних посад та звань, які існували. Є. Черноног в навчальному посібнику «Державна служба: історія, теорія і практика» запропонував поділ розвитку і формування інституту державної служби на 5 етапів. В. Малиновський в навчальному посібнику «Державне управління» запропонував більш детальний поділ, який складається з 10 етапів. Оцінюючи аналіз історико-правового розвитку інституту державної служби необхідно визнати актуальним критерій, яким можуть бути походження суверенітету, спосіб призначення, якість компетенції, система оплати праці.

В роботі пропонується наступна періодизація, яка охоплює увесь період формування в Україні державних утворень, досліджених наукою, а саме.

Найдревніші часи, додержавний період. Походження чиновництва на державній службі пов'язано з періодом становлення державності, бо держава без апарату управління не може існувати. Так, на території України приблизно у VII сторіччі виникли степові імперії, на якій розмістилася цивілізація кочових скотарів [3, с. 13]. Декілька племен, які були об'єднані більш харизматичним ватажком одного з племен, якого обирали на з'їзді (курултаї), створювали протодержавний устрій, який базувався на насиллі, пограбуванні сусідів, які не були скотарями, а вели осілий образ життя, були землеробами і, щоб збирати данину, народи «степової імперії» (конфедерації племен) повинні були мати центральний уряд, військо, право, суд. Обов'язковою функцією, яка носила протодемократичний характер, було обов'язкове одностайне голосування, яке виконувало функцію присяги на вірність і законодавчого підтвердження не мало, бо не було письменності. Функції держслужбовців виконували родоплемінна знать як центральний орган по відношенню до племен скотарів, які визнали домінування більш потужного вождя. Родоплемінна знать підкорених племен здійснювала функції держслужбовців на місцевому рівні та підкорених землеробів. Спосіб призначення – добровільне підпорядкування, низка компетентність, високе свавілля та насильство. Оплата праці – натуральна.

Раннєдержавний період. Зародження державності у східних слав'ян у IX сторіччі є початком давньоруської держави, в якій виникають органи суспільного самоврядування, збори Рада старійшин, а згодом, у IX, X сторіччях – влада князя. Князь спирався на дружину, як на елемент апарату управління, яка виконувала функції держслужбовців. Вони склалися з представників різних соціальних страт: від найближчого оточення князя, вищих урядовців (печатників, тисяцького, радників), великих бояр, воєвод, дворян. На той час не були законодавчо закріплені ці посади, посадовці виконували їх де-факто. Призначення було одноосібним, якість компетенції була невеликою, оплата цим держслужбовцям не здійснювалась, бо було натуральне господарство, вони також мали суттєві привілеї.

Польсько-литовський період. Після феодалної роздробленості та ліквідації удільних князівств, які об'єднували Київську Русь, у XIV – XV ст.ст. увійшли до Великого князівства Литовського, яке мало федеративний устрій та не мало центрального виконавчого апарату, у зв'язку з чим неможливо було утримувати великий штат управлінців (держслужбовців). Тільки згодом, у другій половині XV ст., виникає апарат урядовців приблизно з 35 осіб, які поділяються на військовий апарат, канцелярію великого князя та двірські посади. Професійними управлінцями стають такі посади як маршалок земський та мар-

шалок двірський, які очолювали відповідно представницький орган Панираду та дворян, дипломатичними справами займався канцлер. Військовими справами займався гетьман. Центральне місце в місцевих адміністраціях займали воєводи. Після Люблінської Унії у 1569 р. утворилась Речь Посполіта, яка вже складалась з двох федеративних частин – Корони Польської та Великого князівства Литовського, де був король, сейм і сенат. У цій державі вже з'явився демократичний принцип формування влади через вибори, а також її розподіл на законодавчу та виконавчу. Державних урядовців різних рівнів обирали або призначали. На той час їх було біля 40 тисяч [4, с. 91]. Засіб призначення – вибори, компетенція зросла, бо освіта стала домінуючим критерієм, оплата праці держслужбовців – грошове забезпечення.

Період козацької доби (гетьманщина). У XVI – XVII ст.ст. на теренах України виникає козацька держава, яка має досить демократичну форму урядування, бо має виборні інститути. Шляхецька демократія стає пануючим принципом життя країни. Магдебурзьке право і козацьке самоврядування створили самостійне правове регулювання українського суспільства. На той час гетьман очолює виконавчу гілку влади, генеральна рада стає законодавчо-дорадчим органом та судова влада представлена у формі військового судді, яким головував гетьман та копних судів, який обирали громадою. Наряду з військовими осавулами, хорунжими, писарями, пушкарями формується цивільна служба, до якої входили генеральний писар, на якого крім поточних внутрішніх справ покладалась і зовнішня політика. Для ефективного державного управління створювалися мережі місцевих полкових канцелярій. Спосіб призначення – вибори, якість компетентності – висока, оплата праці – грошима.

Імперський період. Імперське законодавство про державну службу почало формуватися в часи перебування українських земель в російській та австроугорській імперії. Так, на частині земель, які перебували в російській імперії, після скасування міщечтва у 1682 р., було задіяно Статут про службове старшинство бояр, окольничих – думних людей, взагалі за 34 статтями при царюванні Федора Олексійовича. Наступний етап – це «Табель о рангах» 1719-1722 р.р., який складався з 2-х частин – власне Табеля та 19 пунктів до нього, які тлумачили пояснення цього документа та основні принципи державної служби, які були затверджені Петром I. Новий підхід виходив з принципу службової вилуги і замінював старий поділ дворян (на бояр, окольничих, дьяків), які, в свою чергу, поділялись на столичних та провінційних. Ранги поділялись у службовців згідно Табелю на 2 групи: на чиновників табельних та службовців канцелярських і всі вони поділялись на 14 рангів. Такий порядок діяв, мабуть, без змін до початку XX сторіччя. В Україні система Табеля рангів була втілена в 1785 р. разом з жалуваною грамотою дворянству і яка зрівняла козацьку старшину і українську шляхту з російським дворянством. Спосіб призначення – одноосібний, якість компетентності – низька, оплата праці – в допетровський період в натуральній формі («кормленіє»), в постпетровський період – грошима.

Ті землі, що були інкорпоровані до Австрійської імперії, були охоплені модернізаційними реформами Габсбургів. Так, імператриця Марія-Терезія (1740-1770) для посилення держави і її централізації збільшила чисельність бюрократичного апарату, який в науці отримав назву «канцелярський стиль». Його характерними ознаками було те, що почали регулюватися службове та приватне життя чиновників, були введені ранги, які давали перевагу старшому службовцю перед молодшим, незважаючи на його походження та з 1800 р. було запроваджено обов'язкова залежність службовця від юридичної освіти, що зробило його більш професійним. Главою держави був імператор, який призначав губернаторів. До території Галичини на той час входили Львівська, Тернопільська, Буковина – всього 19 циркулів. Згодом Галичина була поділена на Коронні краї, яким керували намісники (у Буковині він називався президентом) і до їх відома були віднесені ведення усіх справ в межах повноважень міністерств (внутрішніх справ, освіти, сільського господарства). Адміністративний апарат складався близько з 40 тисяч чиновників [5, с. 102]. Призначення було одноосібне, якість компетентності висока, оплата праці – грошима.

Період національного піднесення. На початку формування незалежної української держави в період національного піднесення 1917-1920 рр. була потреба у формуванні органів незалежної держави Україна, яка формувалась на теренах Російської та Австро-Угорської імперії, які відіграли суттєву роль в досвіді правового регулювання. 17 березня 1917 р. була створена Центральна Рада, яка, згідно виданому нею I-му Універсалу, стала представницьким органом українського народу. Ним же був сформований Генеральний Секретаріат, який став урядом автономної України. Апарат центральної Ради складав канцелярію, мав керівника, заступника (його товариша), мав 5 відділів. У 1918 р. була проголошена Українська держава. Новим у цьому було, що головою держави став гетьман і держава перетворилась з парламентської на президентську. У той час був визначений реєстр державних посад, де було визначений зв'язок службовця з державою. Був визначений відповідальний орган за організацію державної служби – Департамент загальних справ Державної канцелярії. Усі службовці поділялись на класи за посадою та пенсійним забезпеченням. У той час на землях Галичини та Буковини у 1918 р. утворилась Українська Національна Рада, яка користувалась австрійським законодавством, якщо воно не суперечило інтересам, цілям держави та системі держслужби. Призначення – одноосібне, компетентність висока, оплата праці – грошима.

Радянський період. В період радянської України запанувала нова модерна на той час система державного управління, яка була зовсім новою (революційною), бо відображала інтереси панівного класу (робітників та селян), керована комуністичною партією. Першим, що сталося, було повне знищення старого законодавства, яке існувало до цього, та руйнування управлінської вертикалі. На його зміну прийшло нове, а саме, «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах» від 7 лютого 1923 р. Потрібно зазначити, що в цей період відбувається побудова держави за моделлю Радянського Союзу в Україні. Особливий склад державних органів саме і був державним апаратом в юридичному розумінні, а його службовці здійснювали функції обліку, планування, контролю, переконання та державного примусу. Ознакою державної служби вважалась можливість: а) працювати в державній установі або на підприємстві; б) займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) одержувати заробітну плату за виконану роботу. Під радянською державною службою слід розуміти окремий вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, здійснює певні державні обов'язки за винагороду від держави. Радянський період можна класифікувати як ленінський – модерновий, сталінський – диктаторський, брежнєвський – адміністративно-командний. Характерною рисою радянського періоду є те, що комуністична партія керує апаратом державної служби та є її складовою частиною в результаті чого тільки збільшується число чиновників, а ефективність управління досягається насильством та прямим примусом. У той час вже є оплата у держслужбовця, але існує партійна номенклатура, у якої додатково були і привілеї.

Пострадянський період. В перші дні незалежності України державної служби не існувало. В цей період діють законодавчі акти, які не суперечать Конституції УРСР. З 90-го року починається закладання фундаменту майбутньої державної служби України. У цей час Верховною Радою приймається Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування». З липня 1991 р. був прийнятий Закон «Про застосування поста Президента Української РСР» і після підписання Біловезьких угод 7-8 грудня 1991 р. Радянський Союз припинив своє існування та Україна почала самостійне існування та розбудову своєї державності. З того часу в Україні сформувалась система розподілу влади на законодавчу (Верховна Рада), судову (система судів) та виконавчу, яка мала 3 рівні: 1) центральні органи: Кабінет Міністрів, міністерства; 2) представники Президента в областях і районах; 3) система органів місцевого самоврядування в межах делегованих їм державою повноважень. Важливим кроком для створення державної служби України відіграв прийнятий Указ Президента України Л. Кравчука від 4 березня 1992 р. «Про створення інституту державного управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України». Цей період є мало дослідженим. Характеризуючи цей

етап, вчений І. М. Пахомов вказує, що за відсутності юридичної визначеності державної служби, як такової, її функції виконував державний апарат [6].

Сучасний. Після проголошення незалежності України постало питання про формування українського чиновництва, бо система організації державного апарату була побудована за моделлю радянських часів, не відповідала вимогам часу і потребувала змін. Вона існувала поза законом, без правової регламентації прав та обов'язків, повноважень та відповідальності [3, с. 35]. Характеризуючи той етап, вчений В. М. Баришніков стверджував, що державна служба – це механізм здійснення цілей та завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба має стати таким інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєздатність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку [1, с. 20]. 16 грудня 1993 р. був прийнятий Закон України «Про державну службу» [7]. Він містив 38 статей, де були сформульовані принципи державної служби, обов'язки держслужбовців, встановлене орган управління державною службою (Головне управління державною службою при Кабінеті Міністрів України), система посад та рангів, визначено матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення. З прийняттям у 2011 р. нового Закону України «Про державну службу України» [8] розпочалася модернізація державної служби. Для виконання цих цілей було прийнято понад 700 актів (указів, розпоряджень, наказів з питань державної служби) [2, с. 114].

Проєвропейський. В 2015 р. був прийнятий концептуально новий Закон України «Про державну службу» [9], який наблизив нас до європейських зразків державного управління, трансформувавши командно-адміністративну вертикаль до демократичних зразків, коли державна служба носить соціальний характер та розглядається не як служіння державі, а як професійна діяльність на користь громадян, яким надаються адміністративні послуги через електронне урядування. За підтримки країн ЄС в Україні йде реформування державних інституцій через інструменти інституціональної розбудови – twinning, TAIEХ, SIGMA. Для цих цілей була прийнята Стратегія Реформування державного управління України на 2015-2020 рр.

Висновки. В даній статті було досліджено історичний аспект адміністративно-правового регулювання державної служби України та його періодизація, щоб у подальшому було зручніше досліджувати розвиток державної служби України. Для досягнення цієї мети був застосований раціональний спосіб М. Грушевського, удосконалений О. Субтельним з врахуванням формаційного підходу. Була також запропонована оригінальна періодизація 10 історичних етапів розвитку та становлення державної служби, що є досить новим та цікавим в науці. Логікою дослідження було обґрунтовано і підтверджено те, що правове регулювання державної служби в історичному аспекті пов'язано зі специфікою об'єктів та суб'єктів і їх детермінацією у зв'язку з розвитком економічних та політичних відносин. Залишається відносно широким поле для наукових досліджень, наповнення періодизації розвитку державної служби новими фактами та правовими джерелами.

Список літератури

1. Державна служба [Текст] : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyгін (заст. голови) [та ін.]. – К.: Одеса: НАДУ, 2012. – Т.1. – 372 с.
2. Оболенський О. Ю. Державна служба [Текст] : підручник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
3. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін.; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т.1. – 544 с.; Т. 5. – Кн. 1. 1914-1991. – 824 с.
4. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби: [Навч.-метод. посіб.] / В. М. Баришніков – К.: ІПК ДСЗУ, 2010. – 140 с.
5. Богівс Є. В. Історико-правові аспекти становлення інституту державної служби України [Текст] // Науковий вісник Ужгородського Національного університету, 2017 р. Серія Право, випуск 43 том 2. – С. 33-37.

6. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право: підручник / І. М. Пахомов. – Вид-во Львів. ун-ту, 1962. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1584_page_1.html.
7. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
8. Про державну службу: Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
9. Про державну службу [Текст] : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII: Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. – № 4. – Ст. 43.

Стаття надійшла 21.05.2018 р.

А. П. Перов, соискатель

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Резюме

В работе исследуется периодизация формирования государственной службы Украины и особенности ее административно-правового регулирования в разные времена. Изучение генезиса происхождения государственной службы по совершенствованию ее научной периодизации хотя и поднималась учеными Украины, но мало изучена. Предлагается оригинальный подход к совершенствованию научной периодизации государственной службы в количественном и существенном измерении.

Ключевые слова: государственная служба, административно-правовое регулирование, исторические этапы развития государственной службы, государственный служащий.

A. P. Perov, Applicant

Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE STATE SERVICE OF UKRAINE: A HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Summary

The paper investigates the periodization of the formation of the civil service of Ukraine and the peculiarities of its administrative and legal regulation at different times. The study of the genesis of the origin of the civil service with the improvement of its scientific periodization, although raised by Ukrainian scholars, is poorly understood. The original approach to improving the scientific periodization of civil service in the quantitative and significant dimensions is proposed.

Key words: civil service, administrative and legal regulation, historical stages of civil service development, civil servant.