

ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ. ІСТОРІЯ Й СУЧАСНІСТЬ

Проведено порівняльний аналіз думок науковців щодо історичних етапів розвитку державної служби в Україні. Визначено та розібрано основні проблеми реформування державної служби в 2000-х роках, а також розглянуто її реформування після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого.

Ключові слова: державний службовець, реформа, історичні етапи державної служби.

Постановка проблеми. Сучасний історичний період розвитку української державності, яка переживає етап свого відродження і становлення, зумовив необхідність переосмислення сутності державно-правових інститутів та їх реорганізацію. Нині є доволі багато суперечливих і проблематичних питань серед науковців щодо кількості етапів становлення державної служби, правильності назви того чи іншого етапу, їх послідовність тощо.

Стан дослідження. До проблем становлення державної служби, її формування як системи здавна прикута пильна увага вітчизняних таких вчених, як: В. Баришев, Ю. Битяк, М. Грушевський, Є. Дуплій, М. Іншин, І. Катаєв, В. Колпаков, М. Іншин, М. Костомаров, О. Кучерук, Є. Черноног та ін.

Мета статті – проаналізувати історичний аспект виникнення та розвитку державної служби; дослідити основні історичні етапи становлення державної служби, правового статусу службовців тих часів та сьогодення.

Виклад основних положень. Питаннями державної служби займалися здавна. Одними з перших, із історико-правового боку, проблему «служивого люду» досліджували Платон, Арістотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо [1; 2].

Зокрема давньогрецький філософ Платон в ідеальній державі поряд із правителями і ремісниками виокремлював і стражників, яких

розглядав як державних службовців у їхньому сучасному розумінні [3, с. 6–7]. Ось чому державна служба, безперечно, – один із найстаріших інститутів держави.

Слушною є думка В. Колпакова: «Існування держави без державної служби та державного управління не можливе» [4, с. 144].

О. Оболенський вважає, що державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління [5, с. 40].

Професор М. Іншин поділяє думку О. Оболенського, що «державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав із притаманими їм різного роду властивостями» [6, с. 41].

На жаль, єдиною думки у дослідників щодо формування, розвитку та становлення державної служби немає. Це обумовлено насамперед різним підходом до етапів державотворення України. Одностайними є вчені лише щодо того, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави [7, с. 87].

О. Оболенський, досліджуючи історію державної служби на теренах України, виокремив такі етапи її становлення:

- середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.);
- Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.);
- Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.);
- Українська народна республіка;
- Українська держава (1917–1920 рр.) [5, с. 46].

Середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX–XII ст.).

У цей період становлення державної служби у руках князя зосереджувалась законодавча і судова влада. Водночас князь контролював роботу службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Забезпечення та виконання цих повноважень покладалось на княжих та земських службовців.

Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.). на думку О. Оболенського, характеризується становленням та розвитком державної служби, трансформуючи інститути Київської Русі на законодавчу, виконавчу та судову владу. Князь у цей період мав вищу виконавчу владу.

Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.) була започаткована традиціями Запорізької Січі. Тогочасна «держава» мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій; центральна влада належала гетьману, який спирався на Раду генеральної старшини.

Українська народна республіка (далі – УНР). Це офіційна назва низки державних утворень, які існували на українських землях у 1917–1920 роках. Центром політичного і державного життя цієї доби стала Українська Центральна Рада (далі – УЦР) – представницький орган із законодавчими та іншими владними повноваженнями. Постійною УЦР, яка в період між сесіями виконувала низку функцій останньої, була Мала Рада.

До структури органів влади входили також найвищий виконавчий орган із урядовими функціями – Генеральний секретаріат (зі січня 1918 р. – Рада народних міністрів УНР), окремі генеральні секретарства (міністерства), найвища судова установа – Генеральний суд УНР та інші судові органи, комісари УЦР у губерніях і повітах, губернські та військові коменданти. Крім того, замість колишніх земських органів на місцях утворювалися народні ради та народні управи [7, с. 103–107].

Інший підхід до періодизації становлення державної служби запропонував Є. Черноног. Учений виокремлює:

- Русь княжої доби (IX–XIII ст.);
- Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.);
- Україну козацько-гетьманської доби (XVI–XVIII ст.);
- Україну у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.);
- Україну 1917–1991 років;
- сучасну Україну [268, с. 76–134].

Щодо питання становлення державної служби як окремого інституту професор М. Пахомов зазначає, що «...державна служба в її нинішньому розумінні з'явилась у 1918 р. за часів Гетьманату Петра Скоропадського. Як і сьогодні, її характерними ознаками на той час була наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців, наділення їх правосуб'єктністю на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету» [8, с. 45].

За часів Гетьманату важливим також було питання організації проходження державної служби. Впорядкованість та систематизація інституту державної служби України відбулися саме у цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Історичне підґрунтя має традиція прийняття присяги, яка діє досі. Тодішні державні службовці склали урочисту обітницю, затверджену, зокрема, Законом «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі» від 30 травня 1918 р. [9].

Закон закладав один із головних механізмів, що став невід'ємним атрибутом вступу на державну службу – складання Присяги [10, с. 4–5].

У радянські часи публічно-правова традиція дослідження державної служби як статусного інституту держави занепала через панування ідеології та політики над правом. У законодавстві статусні форми служби таки набули відродження у таких найдавніших і первісних видах державної служби, як військова, дипломатична та в прокуратурі. Як зазначали Ю. Козлов і І. Пахомов, в авторитетних підручниках того часу, юридична наука країни, проте, боролася за право і зберігала інститут державної служби як одного з основних інститутів адміністративного права за ідеологічно-необхідного застереження, що радянські державні службовці є трудящими, так само, як робітники на фабриках і заводах та колгоспники в селі [11; 12, с. 134–135].

Юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство, яке не забезпечувало державним службовцям того часу, на відміну від робітників, права на кваліфікацію, тобто права на закріплення кваліфікації в юридичній формі класного чину чи іншого професійного звання, яким ще в минулому столітті були наділені державні службовці європейських країн. Ліквідація права кваліфікації дала змогу правлячій партії повністю підпорядкувати державних службовців своїй політичній волі відповідно до державного звичаю [12, с. 135].

З цього приводу О. Домбровська зазначає, що з проголошенням незалежності в 1991 р. Україна отримала у спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головне завдання якої полягало в управлінні економікою за допомогою поширення рішень комуністичної партії стосовно виробництва і розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії [13, с. 3–4].

Саме за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби, а відтак стала першою з-поміж країн колишнього СРСР, яка 1993 р. прийняла Закон України «Про державну службу» [14], відповідно до якого встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Попри те, що цей закон був зовсім недосконалим, його значущість проявилася в інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте й надалі доволі проблемним поставало

питання розмежування приватних і публічних інтересів, відокремлення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби [15, с. 208–209].

З метою удосконалення алгоритму проходження державної служби Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби, пріоритетним завданням якої є напрацювання єдиної державної кадрової політики, наукового обґрунтування потреби державних органів та їх апаратів у фахівцях, розробленні ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [16, с. 47]. Програма передбачала запровадження механізму добору на конкурсній основі, формування кадрового резерву та удосконалення професійної освіти.

На виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599 була затверджена Стратегія реформування системи державної служби в Україні, яка визначила цілі та завдання реформування системи державної служби, характерні для цього етапу розвитку держави [17]. Відтак зі становленням державності в Україні відбувався одночасно і процес формування державної служби.

Реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних проблем державної служби.

По-перше, не сформульовано перспективної моделі її перетворення, зміни мають несистемний характер і орієнтуються на поточні завдання.

По-друге, не створено консолідованої системи управління державною службою, існує декілька державних органів, до сфери відповідальності яких належать регулятивні щодо державної служби функції.

По-третє, розвиток законодавства про державну службу через відсутність перспективної моделі та механізму управління набув хаотичного характеру, що не дає змоги сформувати ефективну модель правового регулювання державно-службових відносин.

Аналізуючи перешкоди на шляху реформування державної служби, фахівці зазначають, що наявні структури, які забезпечують розвиток державної служби, мають безпосередній інтерес у збереженні неконсолідованої системи управління державною службою, оскільки створення єдиної системи позбавить їх статусу і можливостей розподілу ресурсів на проведення реформи.

Зобов'язання якнайшвидше провести реформу державної служби закріплене у Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня 2017 року, Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 року, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 1 грудня 2014 року № 26-VIII, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Законодавче закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих з європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847 [18].

Вагоме значення також має Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року щодо схвалення «Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року». Цим документом затверджено план заходів щодо її реалізації [19].

Україна, підписавши та ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншого [20], отримала інструмент для реалізації своїх реформ у сфері державної служби.

Комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імплементації законодавства в процесі державного регулювання покладені в основу Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [19].

Зауважимо, що сьогодні розпочався новітній етап у реформуванні державної служби, який пов'язаний із прийняттям нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [21], що встановлює та визначає розмежування політичних та адміністративних посад та врегулювання статусу державного службовця, виключно конкурсні процедури добору та гарантування рівного доступу на усі посади державної служби, поєднання системи винагород з оцінкою роботи та об'єктивні підстави просування по службі, посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків та створення умов прозорої діяльності державних органів.

Що ж стосується визначення правових засад розвитку професійної підготовки державних службовців як правової організації і функціонування цієї служби в умовах її реформування, то вони становлять систему адміністративно-правових відносин розвитку службової діяльності, що об'єднує взаємодіючі службово-правові елементи зі соціально значущими заходами реформування, що впливають на формування і реалізацію службових правовідносин.

У більш конкретному, реформістському сенсі ці засади представлені системою законодавчих і підзаконних правових актів, що регулюють професійну діяльність службовців в адміністративно-правовому аспекті. Тут доцільно навести у розгорнутому вигляді адміністративно-правову інституціоналізацію не тільки права громадян на рівний доступ до державної служби, а й рівності службовців перед законом і судом, принципів забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Це зумовлює інноваційний розвиток професійних якостей службовців на найважливіших напрямках кадрової політики і насамперед на шляху до вдосконалення інформаційної діяльності службовців. На цій основі очевидний висновок про те, що положення Конституції України про конституційний лад (глава 1), про права і свободи людини і громадянина (глава 2), а також політику реформування та Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» доцільно розглядати як динаміко утворювальні елементи, що становлять правові засади розвитку професійної підготовки державної (муніципальної) служби загалом і в своїй єдності створюють адміністративно-правові умови для розвитку найкращих якостей службовців, розкриття сутнісних характеристик чиновника, затребуваного суспільством.

Висновки. Історично склалося так, що в усі періоди української державності стабільними та характерними для державної служби були: недостатня мобільність державного апарату і його віддаленість від інститутів громадянського суспільства, високий ступінь впливу ментальності громадян на формування державної служби, її нестабільність, відсутність правової та соціальної захищеності державних службовців. Становлення державної служби як актуального публічного (державного) соціально-правового інституту в Україні розпочався із прийняття Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, який, на жаль, повністю усього комплексу відносин державної служби не врегулював.

У сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у вигляді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер –

про забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави, наприклад, щодо забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг.

1. Аристотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.
2. Гегель Г. В. Ф. Основи філософії права, або Природне право і державознавство / пер. Р. Осадчука, М. Кушнір. К.: Юніверс, 2000. 329 с.
3. Антипов А. А. Социология и философия государственной службы. СПб.: Университет ИТМО, 2015. 78 с.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2006. 467 с.
6. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 38–43.
7. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. К.; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
8. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби СРСР. К.: Вид-во Київського ун-ту, 1971. 128 с.
9. Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі: Закон Української Держави. URL: <http://www.guds.gov.ua/sub/vinnitska/ua/publication/print/1400.htm>
10. Науково-документальна збірка до 90 річчя запровадження державної служби в Україні / В. Верстюк, П. Гай-Нижник, С. Коник та ін. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. 124 с.
11. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право: підручник. Львів: Вид-во Львівського ун-ту, 1962. URL: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1584_page_1.html
12. Советское административное право: общая часть / под ред. Ю. М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1962. 208 с.
13. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Наук. вісник «Демократичне врядування»*. 2012. № 9. С. 1–6.
14. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
15. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. 3-тє вид., переробл. і доп. К.: Атіка, 2009. 608 с.
16. Іваницька А. В. Основні засади реформування публічного управління. *Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів*: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21–22 лист. 2014 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2014. Ч. 1. С. 47–48.
17. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 № 599. *Офіційний вісник України*. 2000. № 16. С. 63–70.

18. Підготовлено нову законодавчу базу у сфері державної служби.
URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1566>

19. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-p>

20. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page10

21. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

Hryshchuk A. B. The origin and development of public service on the territory of Ukraine. History and modernity

The article deals with the historical stages of the creation and development of public service in different times of the existence of the Ukrainian State, in particular, from times of Kyivan Rus to nowadays.

Comparative analysis of the opinions of scientists on the historical stages of the development of public service in Ukraine is carried out. The main problems of reforming the public service in 2000s are determined and analyzed. Reformation of public service after signing of the association agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand, is considered. Success of public and legal reform in the state depends on the reasonable and sensible transformations in one of the central institutional structures, that is public service – in the sense of a certain circle of persons – the competence of which includes execution of tasks of the state. In our opinion, research of the genesis of public service and legal status of its employees will contribute to solve the basic issues and the ways of their solution.

Development and establishment of public service is caused by formation of the state as an integral structure, rather than need of management of the state and state-building processes. A special feature of public service is its inalienability from the development of the state, herewith public service inherits all the characteristics of the state, displays the state of statehood, and it is improved and structured together with the development of the state.

In the modern legislation understanding of public service has changed conceptually: at first a great attention was paid to implementation of tasks and functions of the state in the form of discharge of official duties within the activities of all state structures, now it is provision of public, professional, political and impartial activities concerning practical exercise of tasks and functions of the state, for example: provision of accessible and qualitative administrative services.

Key words: public official, administrative reform, civil servant, law, historical stages of public service.

Стаття надійшла 22 лютого 2018 р.