

# ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

*Іншин М. І.,*

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України,

голова Всеукраїнської громадської організації

«Майбутнє країни»

УДК 342.98

## *Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні*

Зрозуміти сутність сучасної державної служби, окремі аспекти її сучасного стану є можливим тільки вивчивши історію її становлення. Тим більше з'ясування історичних етапів виникнення та розвитку державної служби є важливим з огляду на те, що, як відомо, без минулого немає майбутнього, і під час здійснення реформування державної служби в Україні необхідно враховувати надбання попередніх років. Під час наукового дослідження передбачається вивчити етапи формування державної служби та визначити характерні особливості останньої на кожному з таких етапів. Вказаним питанням досить глибоко займалися різні вчені як І. П. Лаврінчук, В. Я. Малиновський, О. Ю. Оболенський, Є. С. Черноног та інші. Кожне з досліджень здійснюється з урахуванням конкретної мети, тому і періодизація відбувається відповідно до мети дослідження. Ставлячи за мету визначення процесу формування та розвитку рис сучасної державної служби, ми в процесі наукового пошуку орієнтуємося саме на зародки української державної служби, чим і обумовлюється актуальність обраного ракурсу дослідження.

Існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд та взаємно обумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше - робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [1, с. 144]. Дослідники вказують, що держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя; чинники, які викликали до життя державу, є підставою виникнення і державної служби: остання виникла в силу об'єктивної необхідності для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції [2, с. 74; 3, с. 623; 4, с. 6484; 5, с. 48].

Як вірно стверджує І. М. Пахомов: «ефективна державна служба становить один з найважливіших чинників успішного проведення політичних, економічних та соціальних реформ в Україні... Саме у перехідний період розвитку су-

## **Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні**

спільства якість функціонування державної служби суттєво впливає на процеси становлення демократії, розвитку ринкової економіки, інтеграції, незалежності, глобалізації тощо. Необхідним атрибутом розбудови незалежної, демократичної, правової держави є пріоритетний розвиток системи державної служби. Саме від якості державної служби залежить ефективність створення та виконання законів, інших нормативних державно-правових актів, надання послуг» [6, с. 20]. Є. С. Черноног зазначає: «світовий столітній позитивний досвід державного реформування (реформи Шарля де Голля у Франції, Конрада Аденауера і Людвіга Ерхарда у ФРН, Хуана Карлоса I в Іспанії тощо) та наш минулий негативний досвід підтверджують, що ефективні соціальні перетворення і функціонування правової держави й громадянського суспільства неможливі без професійної та політично нейтральної державної служби» [7, с. 19]. Очевидно, що державна служба є невід'ємною передумовою сильної демократії, важливим інструментом забезпечення прав та потреб, свобод, інтересів людини і громадянина, формування та реалізації державної політики; є основою для послідовного і сталого розвитку країни, її конкурентоспроможності на міжнародному ринку та поступового входження до європейської спільноти.

На думку О. Ю. Оболенського, держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя. Тому причини, що викликали до життя державу, лежать і в основі виникнення державної служби. Передусім, з його точки зору, державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Для цього належало із загальної маси населення виділити групу осіб, підготувати їх до професійної діяльності, поставити в особливо привілейоване становище і зробити надійним знаряддям здійснення державної політики. Вчений підкреслює, що більш-менш розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності, коли відбувається істотний поділ праці між владою й апаратом управління, між особами, що обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі. Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, апарат управління, чиновники – функцію реалізацію цієї політики. Звідси автор робить висновок, що «державна служба виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу» [8, с. 40]. Далі автор стверджує, що саме внаслідок цих обставин і виникла державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців. З появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування, тобто держава здійснювала управлінську діяльність через органи державної влади і державних службовців. Слід погодитися із вченим в тому, що «історія розвитку державної служби свідчить про залежність її соціальної природи від характеру держави як політичної надбудови над економічним базисом суспільства» та «державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав з притаманними ним різного роду властивостями» [8, с. 41]. Звідси цілком логічним є висновок про те, що «витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку. Її соціальна природа повністю визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найбільш послідовних виразників і провідників державної волі» [8, с. 42].

Державна служба обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою організації управління нею. Тому зрозумілим є те, що чим більше розвивалася держава, тим досконаліше та складніше ставала державна служба, її правове та організаційне забезпечення.

Взагалі, серед дослідників розвитку та формування державної служби немає єдиної точки зору стосовно тих етапів, які вона пройшла в процесі свого становлення. Насамперед, це обумовлено різним підходом до етапів державотворення України. Єдиним моментом, в якому згодні всі дослідники піднятого питання є те, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави, що вона наслідує всі її характерні ознаки та відображає стан державності.

Прикладом, є О. Ю. Оболенський, досліджуючи історію державної служби на теренах України та пов'язуючи її із «великими державними утвореннями українського народу», розглядає такі етапи її становлення: середньовічна феодална держава Київська Русь (IX–XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.), Українська народна республіка й Українська держава (1917–1920 рр.) [8, с. 46].

Є. С. Черноног виділяє Русь княжої доби (IX–XIII ст.), Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.), Україну козацько-гетьманської доби (XVII–XVIII ст.), Україну у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.), Україну 1917–1991 років, в яких робить розрізнення стану державної служби 1917–1920 років та 1920–1991 років, та сучасну Україну [7, с. 76–134]. Відповідно до вказаних етапів вченим досліджується і стан державної служби в ці періоди, робляться висновки щодо основних здобутків доби в сфері державотворення та державної служби.

І. П. Лаврінчук, вивчаючи розвиток державної служби в контексті розвитку та формування правового положення державного службовця, виділяє чотири етапи розвитку та формування державної служби: перший етап – часи феодалної держави Київської Русі, другий етап – період козащини, третій етап – влада монархічної царської Росії на території України, четвертий етап – період панування радянської влади [9, с. 27].

В. Я. Малиновський здійснює більш детальний поділ етапів державотворення та розвитку державного управління, зокрема вченим виділяються часи Київської Русі; Галицько-Волинської держави; період, коли Україна була під владою Литви і Польщі; окремо виділяється період Української національної Революції (1648–1654 рр.); період Руїни (у відповідності до історії); період від XIX до початку XX століття, в якому вчений розрізняє час влади Російської Імперії та окремо влади на деяких територіях України Австрійської Імперії, а також окремо період з початку XX століття до 1917 року; період від 1917 до 1920 років (часи Центральної Ради, Українська гетьманська держава, УНР, ЗУНР); 1920–1991 роки (становлення радянської влади та запровадження її режиму, довоєнний період, післявоєнний період, період десталінізації, період застою, період перебудови та розпаду Радянського Союзу); а також період від початку здобуття Україною незалежності, в якому також виділяється початковий етап незалежності, перехідний період, період від прийняття Конституції та сучасна система організації публічної влади від 2004 року [10, с. 6–152].

Кожний із запропонованих варіантів періодизації державотворення та відповідно формування і розвитку державної служби заслуговує на увагу. Однак, в залежності від того, яка мета дослідження, за основу приймається найбільш оптимальна періодизація.

Найбільш доцільним є розгляд тих періодів, що пов'язані з такими державними утвореннями на території України, які мали суттєве значення для становлення саме державної служби України, тобто були певною мірою підвалинами розвитку державної служби у сучасному вигляді. Дослідники історії України вказують на те, що ще за стародавніх часів на території сучасної України не тільки було організовано державне управління, але й створено певне правове забезпечення державної служби, розроблено чіткі структури державної служби та визна-

## ***Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні***

чено системи державних посад і звань. Зокрема, протягом III–II тис. до н. е. існувала розвинута трипільська культура на території сучасної України. Однак, історики не мають достовірної інформації про існування у трипільців держави. Тому серед них загальною є думка про те, що найдавніші державні утворення були засновані на території сучасної України грецькими колоністами в середині I тис. до н. е.

Оскільки писемних пам'яток цієї історичної віхи українського народу, а також точних даних щодо державного устрою управління Ольвією поки що не віднайдено, що не дає можливості цілісно відобразити картину минулого, зазвичай дослідження України як державного утворення та відповідно державної служби розпочинають з часів Київської Русі.

У своєму розвитку державна служба в тому вигляді, який вона має в теперішні часи, пройшла чотири етапи:

I етап – часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави).

Період існування ранньої Київської Русі до XII століття слід вважати першим етапом виникнення державної служби. В цей період відбувається саме виникнення, а не розвиток чи становлення державної служби. Вона ще не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, виконувати яку слід на професійній основі. Посади державної служби не є чітко визначеними, їхнє заміщення в залежності від політики правлячого князя відбувається або на засадах правонаступництва, або шляхом призначення, а в деяких випадках – шляхом обрання. Державні службовці виконують особисту волю князя в зв'язку з підлеглистю йому, обумовленою політикою сили та примусом. Державна служба представляє собою лише паростки державної служби в її сучасному розумінні.

Від часів ранньофеодальної Русі до її повного роздроблення в сфері державної служби відбулося зміщення акцентів влади з єдиної всезагальної влади великого князя до посилення влади місцевих князів та феодалів, натомість великий князь уособлював собою «старшого, поважного князя». Змінився і характер підлеглих державних службовців (бояр, феодалів): феодали отримували все більше влади та залежали від князя лише формально, в силу об'єктивно складених історичних обставин, в той час як князь поступово все більше змушений був орієнтуватися на рішення та інтереси феодалів.

Наступний історичний етап розвитку України у період існування Галицько-Волинської держави не приніс суттєвих змін в сам процес становлення державної служби. Були внесені деякі зміни в систему управління, але в цілому підтримувалися засади державного управління, зароджені та встановлені в попередні часи Київської Русі. Разом із тим за часів Галицько-Волинського Князівства служба на державних посадах набирає більше рис самостійності, при цьому посадові особи (воеводи, волостелі) виконують свої функції на постійній основі за окрему винагороду, що обумовлює створення більш відокремленої правової організації, яка все більше наділяється ознаками сучасної державної служби.

II етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі. Оскільки Запорізька Січ представляла собою повноцінну державу із всіма притаманними їй ознаками, то і державна служба в ці часи характеризується сталістю, чіткістю повноважень та функцій державних службовців, ієрархічністю посад, підпорядкованістю підлеглих не на основі особистої залежності, а в силу займаної посади, сплачуваністю. Саме в цей час державна служба стала інструментом ефективного управління державою, а державні службовці у вигляді козацької старшини, гетьмана, впроваджували інтереси держави через відповідні козацькі державні органи на чітко визначених посадах. Це характеризує державну службу як про-

фесійну спеціалізовану діяльність в інтересах держави. Саме на цьому етапі відбулося повне оформлення державної служби на теренах України.

Період, коли Україна була під владою Російської Імперії не виділяється нами в окремий етап становлення та розвитку української державної служби, оскільки в ці часи поступово було втрачено власну систему державного управління, перейнято імперську, а державна служба була уніфікована з російською.

III етап – Україна в складі Радянського Союзу. В цей період, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба все ж існувала в радянській Україні, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби. Особливістю державної служби в ці часи слід назвати, по-перше, те, що державні службовці слугували більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересові та державі, та, по-друге, – її усічену структуру: якщо загальноприйнята структура державної служби має вигляд «державна – державний орган – службовець», то в радянські часи такий елемент як «державний орган» виключався з неї, внаслідок чого службовець по суті отримував завдання не від державного органу з визначеною компетенцією, а від держави. Даний період, хоча і не здійснив впливу на розвиток та становлення української державної служби в позитивному аспекті, все ж мав великий вплив на формування відношення до державної служби, державних службовців, наслідки чого спостерігаються ще й сьогодні.

IV етап – сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності). На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань, як показав історичний досвід спроб встановлення сильної та незалежної держави, є розвиток професійної державної служби. Заходи незалежної Української держави в цілому спрямовуються на створення оптимальної структури державної служби та забезпечення її ефективної роботи шляхом реформування адміністративної системи, впровадження нової кадрової політики, підтримання та розвитку професійності державних службовців.

Особливого значення набуває необхідність реформування державної служби та виведення її на якісно новий рівень обумовлюється і тим, що Європейський Союз, до складу якого прагне увійти Україна, особливо наголошує на розвиткові громадянського суспільства, внесенні змін до законодавства з метою приведення його у відповідність із європейськими стандартами, серед яких і розроблення ефективної системи державного управління. З урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи та інших міжнародних організацій з метою системного розв'язання проблем у сфері становлення ефективної державної служби розроблено Концепцію розвитку законодавства про державну службу. Оскільки державне управління та державна служба є особливою частиною процесу інтеграції до ЄС, проведена за допомогою Світового банку та Міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії, оцінка системи державної служби за методикою, яка застосовується для країн-кандидатів на членство в ЄС, окреслила мінімальні вимоги щодо наближення нормативно-правового поля і практики реалізації державної служби в органах державної влади України до принципів реалізації Європейського адміністративного простору.

Отже, історичний аналіз свідчить: зі змінами державного устрою, характеру та завдань держави, державного управління, змінювалась і сама державна служба. За різних історичних обставин державна служба має свої особливості та форми реалізації державної волі. Розвиток та становлення державної служби обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки по-

## **Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні**

требою організації управління державою та процесами державотворення. Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідуює всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
2. Государственная служба: теория и организация : курс лекций / [ред.: Е. В. Охотский, В. Г. Игнатов]. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. – 640 с.
3. Кириченко В. П. Типология государств / Кириченко В. П. – М. : Луч, 1992. – 753 с.
4. Вебер М. Избранные произведения / Вебер М. – М. : Наука, 1990. – 725 с.
5. Ключевский В. О. Курс русской истории / В. О. Ключевский. – М. : Мысль, 1988. – 528 с. – (Сочинения в 9 т. / В. О. Ключевский; т. 3).
6. Пахомов І. М. Проблема побудови сучасної теорії державної служби: підходи до вирішення / Пахомов І. М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 253 с. – (Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу) (Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 28 квітня 2005 р.).
7. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Черноног Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
8. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посібник] / Оболенський О. Ю. Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
9. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. П. Лаврінчук. – К., 1999. – 186 с.
10. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2009. – 608 с. – (3-тє вид. переробл. та доп.).

### **Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні**

У даній статті визначаються основні етапи виникнення, розвитку, становлення державної служби в Україні; автор досліджує особливості, притаманні кожному історичному етапові формування державної служби в Україні, аналізує чинники, що впливають на її формування та обумовлюють її.

**Ключові слова:** державна служба, державотворення, державне управління, державний службовець.

### **Иншин Н. И. История возникновения, развития и формирования государственной службы в Украине**

В данной статье определяются основные этапы возникновения, развития, становления государственной службы в Украине; автор исследует особенности, присущие каждому историческому этапу формирования государственной службы в Украине, анализирует факторы, влияющие на ее формирование и обуславливают ее.

**Ключевые слова:** государственная служба, государственное строительство, государственное управление, государственный служащий.

### **Inshin N. History of the rise, development and formation of public service in Ukraine**

This article defines the basic stages of appearance, development of public service formation in Ukraine; the author explores special features of each historical stage of the formation of state service in Ukraine, analyzes the factors influencing its formation and determines its.

**Key words:** public service, state-building, state administration, civil servant.