

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

HISTORICAL AND LEGAL ASPECT OF FORMATION OF THE INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE OF UKRAINE

Боговіс Є.В.,

*аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

Статтю присвячено дослідженню основних етапів становлення та розвитку інституту державної служби України в системі державного управління від моменту виникнення державної служби на теренах України до сьогодення. Розглянуто державну службу як механізм досягнення цілей і виконання завдань держави та як частину механізму державного управління. Запропоновано власну періодизацію становлення і розвитку інституту державної служби України на основі дослідження правового статусу державного службовця в історико-правовому аспекті.

Ключові слова: державна служба, інститут державної служби України, історичні етапи розвитку інституту державної служби, державотворення, державний службовець.

Статья посвящена исследованию основных этапов становления и развития института государственной службы в системе государственного управления от момента возникновения государственной службы на территории Украины до современности. Изучено государственную службу как механизм достижения целей и выполнения задач государства и как часть механизма государственного управления. Предложена собственная периодизация становления и развития института государственной службы Украины на основе исследования правового статуса государственного служащего в историко-правовом аспекте.

Ключевые слова: государственная служба, институт государственной службы Украины, исторические этапы развития института государственной службы, государство, государственный служащий.

The article is devoted to the main stages of The Institute of public administration in public management formation and development from the moment of foundation of the state service in Ukraine to the present. Public service is considered as a mechanism of achieving the goals and tasks of the state and as a part of the mechanism of state control. The periodization of formation and development of The Institute of state service of Ukraine is developed on the basis of the legal status of civil servant research in historical-legal aspect.

Key words: public service, institute of public service of Ukraine, historical stages of development of institute of state service, state civil servant.

Постановка проблеми. Україна прагне вступити до Європейського Союзу, головним завданням на цьому шляху є утвердження європейських цінностей і стандартів у політиці, економіці, соціальній сфері. Одним із ключових елементів стратегічного перетворення, започаткованого в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а саме принципів «належного врядування», які були закріплені рішеннями Ради Європи [1]. Саме дослідження історичних етапів розвитку інституту державної служби та врахування наслідків запроваджених змін дозволить провести зазначені реформи відповідно до вимог ЄС, що зумовлює актуальність теми обраного дослідження.

Стан опрацювання. Дослідженням проблематики становлення та розвитку інституту державної служби України займалися такі відомі вчені: О. Аркуша, О. Бойко, Є. Бородін, О. Оболенський, В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Мельников, В. Малиновський, Є. Черноног, А. Костюков, В. Олуйко, А. Усольцев, В. Ключевский, К. Бельський, В. Манохін, М. Іншин, А. Гришук та ін.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні еволюції інституту державної служби на

теренах України в системі державного управління з урахуванням позитивного та негативного аспектів розвитку правових норм, що регламентують адміністративно-правовий статус державних службовців.

Виклад основного матеріалу. З історично-правового погляду державна служба постає і формується як необхідний елемент системи державної влади, завдяки якому здійснюється така її основоположна функція, як управління політичним, економічним, соціальним і культурним життям суспільства. Державна служба – це механізм здійснення цілей і завдань держави. Реалізуючи свої функції, державна служба має стати таким інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується нормальна життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку [2, с. 20].

Для того, щоб зрозуміти сутність сучасної державної служби, окремі її аспекти сучасного стану та можливі перспективи розвитку, необхідно звернутись до історії її становлення, розвитку та реформування на території України. Проаналізувавши наукові роботи, тематикою яких є розвиток і формування інституту державної служби в Україні, необхідно зазначити, що дослідники, які працювали над

цією темою, так і не сформулювали єдиної позиції стосовно етапів становлення державної служби на території України.

Це зумовлено використанням різних підходів для проведення дослідження й аналізу етапів державотворення України. Єдиним моментом, з яким згодні всі дослідники і безпосередньо погоджується автор, є те, що державна служба не може розглядатись окремо від етапів становлення і розвитку держави, вона наслідує усі її характерні ознаки та відображає стан державності.

Держава не може існувати без державної служби та державного управління. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом із державою як органічна складова останньої. Державна служба і держава йдуть поряд та взаємно зумовлюють 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» [3, с. 144].

Для того, щоб простежити процес становлення і розвитку інституту державної служби України, необхідно розглянути періодизацію державотворення та розвитку державної служби на території України в декількох варіантах, запропонованих видатними вченими. Кожен дослідник пропонує власний варіант періодизації. Так, І. Лаврінчук, О. Оболенський та М. Іншин, досліджуючи розвиток державної служби, виокремлюють чотири етапи розвитку державної служби; різниця у тому, що за основу періодизації дослідники беруть різні критерії розвитку інституту державної служби. І. Лаврінчук досліджував розвиток інституту державної служби в контексті розвитку та формування правового положення державного службовця [4, с. 27]. О. Оболенський досліджував історію розвитку інституту державної служби в контексті створення та розвитку великих державних утворень українського народу на теренах України, характерних відповідному проміжку часу [5, с. 46]. М. Іншин у своєму дослідженні ключову увагу приділяє організації державного управління, правовому забезпеченню державної служби, структурі державної служби з визначенням системи державних посад і звань [6, с. 7–8].

Є. Черноног та В. Малиновський пропонують більш докладний поділ розвитку і формування інституту державної служби в Україні. Є. Черноног розрізняє п'ять етапів розвитку і формування інституту державної служби в Україні, оцінюючи основні здобутки у сфері державотворення та державної служби [7]. В. Малиновський виокремлює десять етапів розвитку та формування інституту державної служби України, здійснюючи більш детальний її поділ за відповідними періодами розвитку Української держави [8].

Розглянувши всі ці періодизації, необхідно зробити висновок про те, що перш ніж розпочати аналіз історико-правового розвитку інституту державної служби, необхідно визначитись з актуальним кри-

терієм оцінювання як основою історико-правової характеристики інституту державної служби. Для того, щоб обрати такий критерій, необхідно звернутися до нової реакції Закону України «Про державну службу» і визначити, як саме на момент складання історико-правової характеристики подається визначення державної служби України у цьому нормативно-правовому акті. Відповідно до нової редакції Закону України «Про державну службу» державна служба – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [9].

На основі зазначеного визначення та з урахуванням історичного минулого України від моменту появи перших ознак державного управління, а також з урахуванням процедури реформування інституту державної служби в Україні в контексті сучасних тенденцій європейської інтеграції автор пропонує власну історико-правову характеристику еволюції розвитку інституту державної служби в Україні. Автор робить акцент на розгляді тих періодів, що безпосередньо пов'язані з такими державними утвореннями і процесами на території України, які мали суттєве пряме й опосередковане значення для становлення інституту державної служби України в її сучасному вигляді.

1. Період від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі.

Саме у цей період виникає і здобуває розвиток давньоруська державність родоплемінного суспільства, яке мало спершу примітивний апарат управління, а з часом – уже повноцінну структуровану одиницю державного управління, що мала на той час назву «двір монарха», до якої входили княжі дружинники і бояри. Двір монарха був основним інститутом державної влади, що регулював економічні відносини, був осередком культурного, релігійного, духовного життя, стимулював усі процеси, що відбувались у державі [10]. Щодо посадових осіб, які працювали у дворі монарха, необхідно зазначити, що довгий час двір не був належно структурованим, а урядовці не мали чітко визначених посад і окреслених функцій, що свідчить про відсутність чіткої регламентації посад державної служби, але всі зазначені вище факти дають нам право стверджувати про початок зародження інституту державної служби сучасного розуміння.

Державний апарат Великого князівства Литовського був поділений на дві частини: 1) центральну, де вищим органом був уряд, який представляв центральну владу в регіонах; 2) регіональну, завданням якої було забезпечення функціонування великокнязівської влади на місцях [10]. Саме ці факти дають підставу стверджувати про поділ влади за територіальною ознакою.

Щодо системи управління, то тут необхідно зазначити, що на вершині владної піраміди стояв великий князь, який опирався на раду з ближніх князів і панів, що поступово набула сталої організації

і складалась із впливових магнатів, воєвод, старост. Представницьку функцію виконував сейм, державний апарат складався з урядів (військового апарату, канцелярії великого князя і двірських посад). Усе це свідчить про чітку організацію влади, виокремлення посад і створення певної правової організації, яка є невід'ємною частиною сучасного інституту державної служби. За часів перебування України під владою Речі Посполитої головним результатом перетворення державного устрою і реформування стало ухвалення окремого закону про управління, що мав назву Конституція. Цей закон проголосив поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, завершив процес тривалого реформування державного ладу країни [10].

Щодо правового статусу державних службовців того часу необхідно зазначити, що служба на державних посадах набирає самостійності, посадові особи виконують свої функції за окрему винагороду. Отже, саме ці факти дають підставу стверджувати про розмежування державної влади й оплати праці посадових осіб, що також є безпосередньою умовою, на яку спрямована організаційна політика сучасного інституту державної влади.

II. Період існування козацької держави – Запорізької Січі

Адміністративна, військова, судова та духовна влада належала обраному в Січі кошовому отаману. Кошовий отаман спирався на військового суддю, військового писаря (деякі дослідники йменували цього посадовця «генеральним секретарем» або «першим міністром» Війська Запорозького), кошового осавула та інших [10].

Характерною ознакою цього історичного періоду є переплетення адміністративних і судових повноважень як колективних інституцій (січових рад), так і окремих посадовців (кошових отаманів, військових суддів, писарів, осавулів, довбишів, курінних отаманів і паланкових полковників). Запорізька Січ була повноцінною державою з розвинутою системою державної служби, яка мала ефективний інструмент державного управління з чітким ієрархічним поділом посад конкретного державного органу та з визначеними функціями і повноваженнями посадових осіб. Саме ці факти дають підставу говорити про те, що на цьому історичному етапі розвитку Української держави відбувається становлення інституту державної служби на теренах України.

III. Період перебування України у складі Радянського Союзу

Перед владою Радянського Союзу постало важливе питання – побудова нового суспільства з надійною опорою на місцях, створення абсолютно нової системи влади. Одним із перших кроків нової влади стало знищення опор старого суспільства – усунення з управлінської вертикалі колишніх державних службовців. Для цього були запроваджені декрети РНК Росії «Про знищення станів і цивільних чинів», «Про зрівняння усіх військовослужбовців у правах», «Про виборні засади і організацію влади в армії», «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви» тощо. В Україні більшість із них почали

реалізовуватися саме у другий прихід більшовиків, коли центральні органи радянської влади УСРР поширювали свій контроль на більшу, аніж у попередній період територію. [10]

Дослідивши факти, необхідно зазначити, що у цей період відбувається побудова нового суспільства за моделлю Радянського Союзу, всі працівники та державні службовці прирівнюються між собою, що говорить про відсутність будь-якої концепції державної служби. Державна служба, що існувала в Радянській Україні, повністю відповідала моделі побудови Радянського Союзу. Слід зазначити, що якогось певного кодексу державної служби чи законодавчого акту про державну службу не існувало, були лише законодавчі акти, які регулювали сполучення посад і спільну службу родичів у радянських установах, зокрема був розроблений документ під назвою «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах», який регулював зазначені вище умови проходження державної служби (розроблений і запроваджений наприкінці існування УСРР як формально окремої держави).

Отже, на той час державні службовці прямо підпорядковувалися своєму керівнику та державі, державна служба мала досить усічену структуру; чіткі вимоги до осіб, які обіймали посади державних службовців, передбачались у чинному на той час законодавстві; державними службовцями вважали тих, хто допомагав у державному управлінні і, відповідно, отримував за це кошти від держави. Посади у державній службі обіймали представники керівної партії. Для ефективного управління державою керівна партія мала увібрати до своїх лав усіх тих, хто лояльно ставився до нового режиму і міг бути вправним управлінцем, що говорить про відсутність позитивного розвитку інституту державної служби України, але дає підставу стверджувати про початок формування ставлення до державної служби і державних службовців, наслідки чого можна простежити і на сучасному етапі розвитку інституту державної служби України.

IV. Розвиток інституту державної служби України на сучасному етапі (з моменту здобуття Україною незалежності до сьогодення у контексті сучасних умов та тенденцій європейської інтеграції)

Після проголошення незалежності України розпочалося оновлення усієї системи державного управління країни, формування законодавчої бази, утворення нових і реформування уже наявних владних інститутів. Система державного управління та організація державного апарату в Україні була побудована за моделлю радянських часів, не відповідала вимогам часу і потребувала змін. Був прийнятий Закон України «Про державну службу», в якому було переосмислено призначення держави і державної служби загалом, його зміст визначав загальні засади діяльності та статус державних службовців, котрі працюють у державних органах та їх апараті. Для забезпечення функціонального управління державною службою 2 квітня 1994 р. постановою Кабі-

нету Міністрів України «Про управління державною службою» було створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, першим начальником якого було призначено В. Врублевського (нині – Національне агентство України з питань державної служби (НАДС)).

Національне агентство України з питань державної служби та його апарат активно займається формуванням нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування державних управлінців у системі державного управління України. Важливо звернути увагу на концептуальні документи, що визначали рух щодо реформації інституту державної служби на шляху до впровадження стандартів і принципів доброго врядування ЄС, а саме:

1) основоположний закон – Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р., яка прямо й опосередковано стосується інституту державної служби України [11];

2) Указ Президента України № 599/2000 від 14 квітня 2000 р., яким було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, яка на сьогодні є чинною, незважаючи на те, що розрахована на 2000–2004 рр. [12];

3) Указ Президента України № 278/2004 від 5 березня 2004 р., яким схвалюється Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, концептуально закріплено рух України до європейської інтеграції [13];

4) розпорядження Кабінету Міністрів України «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» № 227-р від 18 березня 2015 р. [1];

5) Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 р., який визначає основні принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права

рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях і досягненнях [9].

Необхідно також зазначити, що провідну роль у реформуванні інституту державної служби України відіграє посилення міжнародного співробітництва, впровадження в державне управління та державну службу низки ринкових елементів, що вже зарекомендували себе з позитивного боку як у державному, так і в недержавному секторах; головною умовою реформування є зміна стереотипних уявлень про саму державну службу та державних службовців як про корумпований і гальмівний механізм, поступове та невпинне утвердження інституту державної служби України як флагмана сталого демократичного розвитку держави.

Висновки. Сьогодні, після тих подій соціально-політичного характеру, які відбулись нещодавно в Україні, європейська інтеграція є основним завданням і викликом не тільки для держави та її механізму, а й для суспільства у цілому. Очевидним є те, що постановка стратегічно правильних задач як для України, так і для ефективного функціонування інституту державної служби є даниною принципам, задекларованим сторонами під час підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

У нинішніх умовах державна служба має будуватися на наукових основах, враховуючи сукупність суб'єктивних і об'єктивних чинників, зокрема дослідження історико-правового аспекту розвитку інституту державної служби дасть можливість оцінити позитивні і негативні аспекти змін з урахуванням попереднього досвіду, адже головна мета реформ полягає в утворення такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадян. Саме це дасть змогу сформувати владу абсолютно нової якості, владу більш прозору, більш відповідальну, більш моральну, котра діє в інтересах народу, а пріоритетом державної політики має стати професіоналізація державної служби, зокрема шляхом професійного навчання державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
2. Баришніков В.М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : [навч.-метод. посіб.] / В.М. Баришніков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 140 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підруч.] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / І.П. Лаврінчук. – К., 1999. – 186 с.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба : [навч. посіб.] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
6. Іншин М.І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні / М.І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 4–9.
7. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.] / Є.С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
10. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / Голов. упр-ня держ. служби України ; Ін-т історії НАН України ; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій. – К. : Ніка-Центр, 2009.
11. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

12. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>.

13. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

14. Реформа державної служби у питаннях та відповідях : [практ. посібн. для керівн. служб упр-ня персоналом] / М. Канавець [та ін.]. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.

УДК 342.92

ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НОРМИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ НОРМИ

FEATURES OF THE STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE RULE AND ITS IMPACT ON THE IMPLEMENTATION OF THE NORM

Болокан І.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

*докторант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

У статті аналізуються наукові підходи до структури норми права загалом та адміністративно-правової норми зокрема. Вказується на специфіку визначення змісту у доктринальних джерелах і специфіку побудови структурних елементів адміністративно-правової норми (гіпотези, диспозиції, санкції) у нормативних джерелах. Підкреслюється важливість третього елемента адміністративно-правової норми (пропонується під назвою «стимул») для безпосередньої її реалізації.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, гіпотеза, диспозиція, санкція, стимул.

В статье анализируются научные подходы к структуре нормы права вообще и административно-правовой нормы в частности. Указывается на специфику определения содержания в доктринальных источниках и специфику построения структурных элементов административно-правовых норм (гипотезы, диспозиции, санкции) в нормативных источниках. Подчеркивается важность третьего элемента административно-правовой нормы (предлагается под названием «стимул») для непосредственной ее реализации.

Ключевые слова: административно-правовая норма, гипотеза, диспозиция, санкция, стимул.

The article analyzes the scientific approaches to the structure of the legal standard in general and the administrative rule in particular. It is pointed out on the specifics of the definition of content in doctrinal sources and specifics of the construction of structural elements of administrative rules (hypotheses, dispositions, sanctions) in regulatory sources. The importance of the third element of the administrative rule (it is proposed under the name "incentive") is emphasized for its immediate implementation.

Key words: administrative rule, hypothesis, disposition, sanction, incentive.

Постановка проблеми. Особливості реалізації кожної конкретної адміністративно-правової норми певним чином зумовлені особливостями її структури. Слід погодитись із висловленням чимало років тому поглядом, який не втратив своєї актуальності і в сучасних умовах, що ставлення до поняття і структури юридичної норми завжди відрізнялося своєю неоднозначністю, а динаміка зміни поглядів пов'язана зі станом розвитку суспільства і тими безпосередніми завданнями, які ставляться державою на певному етапі її розвитку [1, с. 9].

Стан опрацювання. До проблематики структури адміністративно-правових норм можна констатувати певний інтерес учених-юристів, що пояснюється важливістю цього питання, адже для того, щоб норма у складі законодавчого або іншого нормативно-правового акту «працювала», тобто досягала саме того позитивного результату, на який і розраховував законодавець (нормотворець) під час її створення, необхідно дещо змінити підхід до вже традиційних

(за висловом Л.В. Ковалю – стереотипних [2, с. 13]) теоретичних положень про її триелементну (як винятково – двоелементну) структуру.

Питанням структури норми права час від часу приділяється увага як ученими-фахівцями загальної теорії права, так і вченими-адміністративістами, зокрема й тими, на праці яких посиляємось у цій статті. Так, серед першої групи вчених слід відзначити праці С.С. Алексєєва, В.К. Бабаєва, М.Й. Байтіна, Л.М. Князькової, В.С. Ковальського, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, Я.С. Михайляк, В.Д. Перевалова, І.М. Рассолова, В.М. Субботіна, І.В. Табаріна, О.Д. Тихомирова, Ю.Г. Ткаченко, І.Я. Тодорова, О.В. Філонова, Л.М. Шестопалової та ін. Серед учених-адміністративістів питанням структури адміністративно-правової норми свої праці присвячували Н.В. Александрова, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, В.І. Загуменник, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Мацелик, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко, О.Х. Юлдашев та ін.