

УДК 351.9

*А. М. Бритько,*  
аспірант кафедри державної служби  
та кадрової політики НАДУ при Президентіві України,  
м. Київ

## **УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ В МЕЖАХ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ**

*У статті пропонується комплексне дослідження питання управління державною службою в Україні протягом різних історичних етапів, детально розкриваються як загальні риси державного апарату кожного конкретного періоду, так і система органів державної служби та організація управління ними. Наголошується на історичних, соціальних, економічних та правових особливостях способів організації управління державною службою на теренах України. Обґрунтовується актуальність подальших досліджень історії управління державною службою в Україні з точки зору формування національної самоідентифікації, переосмислення історичного досвіду та реформування інституту державної служби в сучасній Україні.*

**Ключові слова:** державна служба; управління державною службою; організація управління державною службою; державний апарат; еволюція системи управління державною службою.

**Постановка проблеми.** Сьогодні активно відбувається процес становлення нового типу держави, якість організації якої об'єктивно відповідатиме рівню розвитку суспільства, а також найкращим зразкам європейської практики, що передбачає становлення стандартів верховенства права та пріоритету прав і свобод людини.

Для досягнення окресленої цілі важливо не лише здійснювати роботу в напрямку удосконалення законодавчої регламентації, але й усвідомити та переоцінити історичний досвід організації управління державною службою в Україні як практику, що є підґрунтям існуючого рівня правової культури українців та вітчизняної державотворчої традиції.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Окремі проблеми генези концепції управління державною службою на території українських земель були досліджені такими науковцями, як О. Алексєєв, О. Аркуша, О. Градовський, Л. Демченко, В. Манохіна, Ю. Битяк, Ю. Ковбасюк,

С. Кульчицький, О. Петришин, А. Рачинський, О. Яременко та ін. Разом із тим слід зазначити, що відчувається нестача належного наукового висвітлення даної тематики, яке б комплексно відображало найпрогресивніші практики та здобутки протягом історичного розвитку української державності.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою статті є пошук свідчень про раннє існування інституту управління державною службою на теренах України та аналіз подальшої еволюції управління державною службою, зокрема в частині характеристики державного апарату кожного з періодів історії України, органів державної служби та організації управління державною службою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для найбільш раціонального дослідження історії розвитку управління державною службою в Україні, пропонуємо запровадити наступну періодизацію еволюції даного феномену на сім періодів:

- Часи Київської Русі (X-XIII ст.);
- Українські землі в складі Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (XIV-XVIII ст.);
- Часи Козацької держави (XVI-XVIII ст.);
- Українські землі в складі Російської імперії (початок XVIII – початок XX ст.);
- Часи національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.);
- Радянська доба (1921–1991 рр.);
- Часи незалежності.

О. Лазор зазначає, що паростки управління державною службою існували ще в за часів середньовічної Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Української козацької республіки, а також за часів Української народної республіки [4, с. 14]. Водночас деякі інші науковці, серед яких Е. Охотський, зазначають, що правовому інституту управління державною службою обов'язково повинні передувати об'єктивні умови, серед яких: потреба політичної влади у спеціальному апараті управління; зміщення акцентів з розуміння держави як великої вотчини; існування нормативно-правової бази та

подолання окремих суспільних явищ, таких як місництво [2, с. 74]. Вважаємо, що є всі підстави стверджувати про існування інституту державної служби та відповідно управління державною службою ще з часів Київської Русі.

Київська Русь належала до типових феодальних монархій, що було зумовлено побутуванням феодального способу виробництва. Протягом початкового етапу існування Київської Русі панівним прошарком населення була верхівка князівської дружини, яка і складала апарат державного управління: дружинники збирали данину та чинили суд.

Дослідники зазначають, що дружина була продуктом не лише переламних змін у суспільно-політичних відносинах, а й результатом процесу розвитку державності, адже виступала засобом примусу й управління в руках князя. З XII ст. дружина перестає становити єдиний владний прошарок, оскільки зародження індивідуального землеволодіння спричинило до появи земельної аристократії (бояр) з числа дружинників, однак трансформуючись у феодальну знать, дружина продовжувала відігравати важливу роль у державному управлінні.

Історія Київської Русі не є однорідною, адже були періоди як єдиновладної та одноосібної монархії зі сталою державною структурою та відпрацьованими механізмами управління (за правління князів Володимира та Ярослава), так і дуумвіратів та тріумвіратів, які попри міжусобиці та неузгодженість дій забезпечували подолання зовнішніх загроз. Місцеву владу здійснювали князівські посадники – сини князя або бояри, які реалізовували державну владу.

Зміцнення економічної та політичної влади земель, що входили до складу Київської Русі призвело до того, що місцеві бояри почали віддавати все більшу перевагу важливості місцевих справ над справами загальнодержавними, а централізована князівська влада починає становити небезпеку, що є однією з основних причин початку роздроблення Русі. Разом з тим, феодальна роздробленість не призвела до цілковитого розпаду держави, а змінила спосіб її суспільно-політичної організації та здійснення державної влади.

Існувало управління державною службою також в Галицько-Волинському князівстві, за недовгі роки існування якого князь Данило Галицький провів заходи з централізації земель, обмеження впливу бояр, зміцнення кордонів, заснування нових міст та врегулювання зайняття ремеслом, землеробством та торгівлею, а також проводив активну та успішну зовнішню політику. Державна структура князівства була удосконалена, а уособленням реформованої державної служби став княжий двір.

Зважаючи на те, що князь міг за своєю одноосібною волею вирішувати всі питання державного життя, в тому числі призначати адміністрацію: десяцьких, сотників та тисячників, двір князя, як владний інститут, здійснював управління економічними, культурними, релігійними процесами і для виконання цих функцій налічував близько сотні осіб.

Княжий двір, як спосіб організації державної служби, був не просто резиденцією монарха, а осередком політичної системи, сфера його діяльності не обмежувалась адміністративними, судовими функціями чи збором данини, а важливий статус княжого двору пояснювався винятковим становищем князя. Особи, що входили до княжого двору, виступали і радниками, і адміністраторами, і охороною, і військовою силою, що перебувала під постійним контролем монарха.

Державний апарат Великого князівства Литовського, у складі якого перебувала частина українських земель, був достатньо специфічним. Як і в Київській Русі, князь управляв державними справами через дружину, до складу якої входила земельна аристократія. Однак розширення меж князівства та входження ряду нових земель призвело до потреби в модернізації та ускладненні державного апарату.

Дружина трансформувалась у князівський двір, за межі якого державний апарат не виходив протягом XIV ст. Першими посадовцями, які з'явились в структурі двору були воєводи (військові керівники) та тівунки (управляли волостями), а також канцеляристи (писарі та скарбники). Зі скасуванням удільних князівств та утворенням областей та воєводств, було запроваджено

посади старост та воєвод, які тепер виконували не лише військові функції, а згодом засновано посади двірських, маршалків, чашників, хорунжих тощо. Найвищою військовою владою, після князя, був наділений Гетьман, якій керував військом під час походу.

Вище перелічені посади були мультифункціональними, а одна і та ж особа могла одночасно обіймати декілька посад. В межах областей було запроваджено посади намісників, городничих, каштелянів тощо, які контролювали збір податків та організовували підтримання шляхів та укріплень в належному стані.

Управління державною службою у Великому князівстві Литовському було достатньо ефективним, адже безперервно здійснювався контроль за виконанням повинностей, утриманням війська, збором податків тощо, а за два століття в князівстві не мало місця жодне вагоме повстання на ґрунті етнічного, соціального чи релігійного протистояння, незважаючи на природну конкуренцію міст за права та боротьбу між представниками привілейованого прошарку за вплив на державні справи.

Після ряду соціально-політичних трансформацій частина земель Правобережної України увійшла до складу новоутвореної у 1569 р. держави Речі Посполитої, в якій найвищою владою був наділений король, що обирався сеймом довічно. Найбільш вагомим інструментом впливу короля було повноваження передавати земельні маєтки в пожиттєве володіння, однак загалом влада короля була обмеженою, адже без дозволу сейму король не міг набувати нових земель для себе, виїжджати закордон чи навіть одружуватись.

Сейм був двопалатним і складався з сенату та ізби, що формувались як представництво сеймиків та воєвод, каштелян, архієпископів та єпископів відповідно. Без участі сейму король не міг приймати жодного законодавчого акта, який регламентував би статус шляхти, крім того сейм встановлював податки, вирішував внутрішньополітичні питання, ратифікував міжнародні угоди та контролював уряд короля. Відбувались також сеймики – регіональні збори шляхти, через які дворянство Речі Посполитої здійснювало управління

державними справами.

Державне управління здійснювалось також через інститут воєвод, призначуваних королем довічно для здійснення управління на місцях – у воєводствах. Крім того, у воєводствах було запроваджено роботу земських урядів, каштелян, писарів, чашників, ловчих, скарбників, мечників, городських старост тощо, серед яких була чітко визначена ієрархія та розподіл повноважень.

На рівні повітів працювали земські суди, в містах – магістрати, до складу яких входили війт, бурмістри та радники, при яких існували рада (відповідала за відносини міста з державою) та лава (вирішувала питання місцевого значення). В селах державну службу здійснювали сільські урядники – старости та отамани.

Підсумовуючи зазначимо, що найбільш важливі важелі організації системи державного управління в Речі Посполитій протягом всього періоду існування цієї держави знаходились в руках шляхти, тому закономірно, що основними критеріями, які ставились перед службовцями Речі Посполитої були: релігійність, авторитетність, освіченість, володіння маєтком та неодмінно приналежність до привілейованого стану населення – шляхти.

Значний вплив на формування державотворчих традицій в Україні справила організація Козацької держави. Як наголошував М. Грушевський, козаччина не перейняла готових форм самоорганізації, натомість запорізька владно-адміністративна система, як і козацьке право загалом – це симбіоз українського звичаєвого права, елементів німецького магдебурзького права і положень та положень литовських статутів [3, с. 9]. Спосіб організації держави козаків часто прирівнюють до військової демократії, адже козацькі звичаї були уніфікованими і протягом всього часу існування Січі було функціонували традиції та інструменти реалізації волі козацької спільноти.

Найбільш впливовим адміністративним і законодавчим органом того часу були загальні козацькі ради, які крім вирішення всіх найвагоміших внутрішньополітичних та зовнішніх питань, розглядали найважливіші судові

справи – як цивільні, так і кримінальні.

До настання епохи Гетьманату найвища військова, адміністративна та судова влада належала отаману, який, серед інших повноважень, представляв козацтво на міжнародній арені, призначав старшину, розпоряджався фінансами, а також виконував окремі судові функції. Вплив на вирішення державних справ та доступ до адміністративних таємниць мав також писар Війська Запорізького, у віданні якого перебувало діловодство та канцелярія з писарями, писарчуками, канцеляристами, підканцеляристами, реєстраторами, копійстами та товмачами (перекладачами).

Кошовий осавул слідкував за правопорядком, вирішував логістичні питання (доставку жалування і супровід осіб), у поході був відповідальним за розвідку, а також розглядав незначні судові справи і виконував судові рішення, для здійснення чого теж мав у підпорядкуванні службовців.

З запровадженням полково-сотенного устрою, який передбачав децентралізацію влади, полковник виступав виконавцем волі гетьмана на місцях, очільником адміністративної та військової влади, його повноваження фактично віддзеркалювали повноваження гетьмана на рівні полку. Так, полковники організовували здійснення судочинства, розпоряджались земельними ресурсами, управляли збором податків. Під час здійснення довірених повноважень полковники мали у розпорядженні апарат – полкову старшину, до складу якої входили полковий суддя, полковий осавул, полковий писар, полковий обозний та полковий хорунжий. Після 1659 р. (підписання Березневих статей) умовою обрання полковником стало обов'язкове складення присяги на вірність царю [10, с. 43].

Модель організації устрою на рівні полку відповідала також адмініструванню сотень, в який найвпливовішим службовцем був сотник, а в розпорядженні у нього була сотенна старшина. Не зважаючи на формально виборний характер посад полкової та сотенної старшини, фактично ці призначення здійснювались гетьманом одноосібно або спільно зі старшинською радою.

Характеризуючи період перебування українських земель в межах Російської імперії, зазначимо, що становлення та організація управління державною службою в цей період відбувалось в умовах створення та зміцнення держави централізованого типу, на чолі з монархом, наділеним абсолютною владою. Це пояснює затвердження державної служби як повинності, а управління державною службою – як справи, підконтрольної особисто монарху, яка здійснюється особами, одноосібно призначуваними монархом, тобто характер управління державною службою в часи абсолютної монархії було доведено до максимального підпорядкування [9, с. 95].

Система державної служби та управління нею була законодавчо закріплена Табелем про ранги всіх чинів військових, статських та придворних (1722 р.), яким було передбачено три види служби – військова, цивільна та придворна, а також запроваджено уніфіковану систему та ієрархію чинів у кожному виді служби. Становище державних службовців та управлінців було привілейованим, дворяни мали переваги при отриманні чинів, а долучення вихідців з інших станів до державного апарату було ускладненим. Іншою ознакою системи управління державною службою в часи самодержавства було формалізоване значення встановленого порядку заміщення та проходження державної служби, адже державні посади обіймались на підставі волюнтаристських рішень, під впливом особистих симпатій чи антипатій. Поступово зі зміною правителів державна служба трансформувалась із безальтернативного обов'язку дворян у право, яким можна було скористатись або не користатись, і яке передбачало ряд політичних, соціальних та економічних переваг порівняно з іншими станами.

Суттєві зміни в управління державною службою відбулись протягом ХІХ ст. – 1917 р., що було зумовлено потребою в комплектуванні апарату не лише дворянами, тому коло осіб, які могли стати управлінцями було розширене представниками недворянського середовища: духовенством, канцеляристами без чину, вченими, художниками та купцями першої гільдії, а також особами, які закінчили визначені університети та мали вчений ступінь. Не зважаючи на



це, умови проходження державної служби особами недворянського походження були значно суворішими і досягти відповідного кар'єрного рівня такій особі було складніше, ніж дворянину, що свідчить про збереження реальних важелів управління державною службою у дворянства. Тільки в 1906 р. було формально скасовано юридично закріплені станові привілеї у проходженні державної служби.

Правовими документами, що регулювали питання державної служби були «Статути про службу цивільну» (1832 р.); Положення про порядок надання чинів по цивільній службі (1834 р.); Загальний розпис начальницьких та посадових осіб Російської імперії (1857 р.), а також регламенти, положення та інші нормативно-правові документи.

Органами, що здійснювали управління державною службою, були Сенат, Герольдія при Сенаті, адміністрація государя та Інспекторський департамент Першого відділення Власної Його Імператорської Величності Канцелярії, а також міністерства та губернські управ.

Підсумовуючи дореволюційний досвід, можемо зробити висновок, що за умови абсолютної влади монарха (государя) ефективно управляти державною службою здатний лише приближений до монарха апарат, а також особи з особливо високим авторитетом та обсягом повноважень.

Лютнева революція подарувала українцям надію на вирішення питання незалежності та встановлення нових підходів до державного управління.

Було сформовано Центральну Раду, до президії якої увійшли голова, заступник та товариш голови, писар, скарбник та очільники дев'яти комісій. До структури Центральної Ради входили також комісії, покликані вирішувати окремі питання та готувати їх на розгляд сесії, Комітет (згодом – Мала Рада) для оперативного керівництва поточними справами, а також канцелярія, на яку покладалось ведення діловодства і до штату якої входили керівник, заступник та працівники відділів (загального, виробничого, кодифікаційного, бухгалтерії, господарського та бібліотеки). Правовий статус працівників Центральної Ради регулювався статутом. Консули, посли та співробітники закордонних

представництв, порядок роботи яких визначався законопроектом «Про посольства та місії УНР».

Уряд Центральної Ради 3 листопада 1917 р. видав декларацію, якою всі державні та адміністративні органи було безальтернативно підпорядковано уряду, тому державні службовці Тимчасового уряду в межах України визнавались підпорядкованими Генеральному секретаріату, хоча нормативно-правові акти, що регулювали їх діяльність в період Тимчасового уряду офіційно визнавались в умови відсутності регулювання цих питань Центральною Радою.

Зазначимо, що події, які відбувались на українській землі протягом 1917–1921 р., є періодом визвольної боротьби за незалежність і наклади значний відбиток на усвідомлення українцями своєї державності та вироблення концепції державного управління. Однак однією з причин поразок УНР були проблеми з кадровою політикою, зокрема недостатня кількість фахових управлінців, здатних вирішувати посталі виклики новими та ефективними методами управління [4, с. 17].

З жовтня 1921 р. до 1991 р. тривав радянський етап розвитку державної служби, який характеризувався виразно номенклатурним характером управління державною службою. В листопаді 1917 р. було прийнято Декрет «Про винищення станів і цивільних чинів», яким було остаточно скасовано чиновництво як ідею та знищено буржуазно-дворянський державний апарат [8, с. 168].

Однак, попри декларування побудови комуни без бюрократії як основної ідеї, фактично чиновники зміцнили власні позиції, а тотальна націоналізація власності призвела до гострої потреби у збільшенні апарату для ведення обліку майна, розподілу та контролю. Протягом всього радянського періоду існувала номенклатурна бюрократія, для якої характерними були таємність, закритість та суворий відбір за єдиним критерієм – партійною відданістю.

Номенклатура, як радянський феномен, полягала в тому, що призначення на всі важливі посади, так само як і звільнення, розглядались і затверджувались партійними комітетами відповідного рівня, а управлінські рішення водночас

цілком залежали від особистої волі партійного лідера чи його оточення. Правове регулювання проходження державної служби було відсутнім, на відміну від практики регламентації державної служби в Європі. Поняття державного службовця, державної служби чи державної посади не були визначені в жодному нормативному акті. Виняток становило проходження служби в збройних силах та органах внутрішніх справ, оскільки важливим було закріплення гарантій для цих категорій чиновників [1, с. 12].

Державні службовці формально відносились до адміністративно-управлінських кадрів, таким чином поняття «органу державного управління» розмивалось і починало включати керівництво державних підприємств.

З часом радянське чиновництво набирало все більшої ваги в суспільстві, перелік номенклатурних посад розширювався, строки перебування на посадах збільшувались, запроваджувалась система особистого патронату по всій вертикалі. Спеціально створених органів управління державною службою не було, натомість цю роль здійснювали організаційні відділи комітетів партії.

Разом з цим, питання управління державною службою були предметом науки теорії держави і права, а також адміністративного права. В. Манохін присвятив цьому питанню монографію «Радянська державна служба», в якій вказував, що державна служба – це частина діяльності держави з організації та правового регулювання персонального складу державних органів та організацій, а також самої діяльності реалізації функцій держави [6, с. 6].

Вітчизняний дослідник І. Пахомов теж вніс вагомий вклад в розвиток науки державного управління, зокрема у своїй монографії «Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР» державну службу сформулював як засновану на законі та оплачувану діяльність службовців державних органів, що полягає в практичній реалізації державно-владних повноважень у різних сферах суспільного життя [7, с. 8].

З моменту проголошення України незалежною, демократичною та правовою державою 1991 року розпочинається новий етап розвитку концепції управління державної служби. Представники різних галузей права звертаються

до дослідження проблематики державної служби, зокрема В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Дубенко, І. Петришин та ін. Розробляються концептуальні принципи організації державної служби, правового забезпечення, засади культури управлінської діяльності, а також пропозиції вирішення актуальних теоретичних і практичних проблем управління державною службою.

Паралельно із науковими розробками в Україні становиться інститут державної служби, питання управління державною службою отримують юридичну регламентацію, а робота над вдосконаленням галузевого законодавства відбуваються дотепер.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Історія державного управління в Україні та управління державною службою, як його складова, тісно пов'язана із виникненням першого державного утворення в межах українських земель – феодальної монархії Київська Русь, за часи якої існувала власна незапозичена модель управління державними справами. Пізніші етапи, зокрема періоди перебування українських земель у складі іноземних держав – Великого князівства Литовського, Речі Посполитої та Російської імперії, характеризуються тим, що на українські території поширювались встановлені цими державами порядки, в тому числі акцептувались моделі управління державною службою. Окреме місце в історії управління державною службою в Україні заслуговують періоди Козацької держави та Визвольних змагань, які значною мірою вплинули на історичний спадок інституту державної служби та на формування його основ у сучасній державі.

Зазначимо, що здійснення фахового аналізу та узагальнення історичного досвіду організації державної служби в межах українських земель, а також його критична оцінка є одними з потужних чинників реформування системи управління державною службою в Україні, тому в сучасних умовах ці питання потребують особливої уваги.

#### Список використаної літератури

1. *Воленский М. С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза / М. С. Воленский. – М. : Сов. Россия, 1991. – 624 с.

2. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1998. – 640 с.
3. *Грушевський М.* Історія України-Руси / М. Грушевський. – К., 1995. – Т.7. – 628 с.
4. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні: навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор; КНТ, 2005. – 472 с.
5. *Манохин В. М.* Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 196 с.
6. *Пахомов І. М.* Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР / І. М. Пахомов. – К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. – 128 с.
7. *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А. В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
8. Служебная карьера / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.
9. *Станіславський В.* Запорозька Січ та Річ Посполита. 1686-1699 / В. Станіславський. – К. : Інститут історії України НАН України, 2004. – 357 с.
10. *Яременко О. І.* Державне управління в Україні в період гетьманату (квітень-грудень 1918 р.) [Текст] : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Олександр Іванович Яременко ; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К., 1999. – 20 с.

***Britko A. M. Public service management: history of formation within the Ukrainian lands.***

In the article there is provided a complex research of public service in Ukraine issues during different historical stages, there are revealed both details and common features of each specific period state apparatus, and the system of public service and organization management thereof.

The article emphasizes on the historical, social, economic and legal peculiarities of public service organizing in Ukraine. The topicality of further research of the public service in Ukraine history in terms of the national identity formation, historical experience rethinking and civil service reform in modern Ukraine is substantiated.

**Key words:** public service; public service management; organization of public service; the state apparatus; evolution of the system of public service.

***Бритько А. Н. Управление государственной службой: история становления в пределах украинских земель.***

В статье предлагается комплексное исследование вопросов управления государственной службой в Украине на протяжении разных исторических этапов, подробно раскрываются как общие черты государственного аппарата каждого конкретного периода, так и система органов государственной службы и организация управления ими. Отмечены исторические, социальные, экономические и правовые особенности способов организации управления государственной службой на территории Украины. Обосновывается актуальность дальнейших исследований истории управления государственной службой в Украине с точки зрения формирования национальной самоидентификации, переосмысления исторического опыта и реформирования института государственной службы в современной Украине.

**Ключевые слова:** государственная служба; управления государственной службой; организация управления государственной службой; государственный аппарат; эволюция системы управления государственной службой.