

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.92

А. Б. Грищук

ІСТОРІОГРАФІЯ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні етапи становлення та розвитку державної служби в системі державного управління. Проаналізовано історичні аспекти становлення та розвитку інституту державної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, державотворення, історичні етапи державної служби, державне управління, державний службовець.

Постановка проблеми. Державна служба обумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою організації управління нею. Тому закономірним є взаємозв'язок між розвитком держави та удосконаленням організаційно-правового проходження державної служби в Україні.

На жаль, нині серед науковців відсутня єдина точка зору стосовно стадій становлення державної служби. Насамперед це зумовлено різними підходами щодо періодизації державотворення України. Аналіз наукових розвідок дає підстави стверджувати про єдність думки науковців лише стосовно неможливості розгляду державної служби відокремлено від етапів становлення та розвитку держави, що вона наслідуює всі її характерні ознаки та відображає стан державності [1, с. 5–6].

Мета і завдання дослідження. Дослідження генези виникнення державної служби та виокремлення основних історичних етапів виникнення, становлення та розвитку державної служби в Україні.

Стан дослідження. Проблематикою розвитку державної служби у системі державного управління займалися такі видатні вчені, як О. Оболенський, М. Іншин, В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Мельников, В. Малиновський, Є. Черноног, А. Костюков, В. Олуйко, А. Усольцев, В. Ключевський, К. Бельский, В. Манохін та ін.

Виклад основних положень. Загальновідомим є той факт, що держава виникає на такій стадії розвитку суспільства, коли є об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя. Детермінанти, які викликали до життя державу, є підставою виникнення також і державної служби: остання виникла через об'єктивну необхідність для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції [2, с. 74; 3, с. 623; 4, с. 64–84; 5, с. 48].

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, на думку вченого, державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичній владі 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, а чиновники – функцію реалізації цієї політики. Звідси автор робить висновок, що «державна служба виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу» [6, 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 почала зводитися до адміністрування, тобто держава здійснювала управлінську діяльність через органи державної влади і державних службовців. Слід погодитися із О. Ю. Оболенським у тому, що «історія розвитку державної служби свідчить про залежність її соціальної природи від характеру держави як політичної надбудови над економічним базисом суспільства» та що «державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав з притаманними ним різного роду властивостями» [6, с. 41]. Звідси цілком логічним є висновок про те, що «витоками держа-

вної 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» [6, с. 42].

В. Я. Малиновський схиляється до більш детального поділу етапів державотворення та розвитку державного управління. Зокрема, вчений виокремлює наступні періоди:

- Київської Русі;
- Галицько-Волинської держави;
- України під владою Литви і Польщі;
- Української національної Революції (1648–1654 рр.);
- період Руїни;
- з ХІХ до початку ХХ століття, в якому вчений розрізняє час влади Російської Імперії та окремо влади на деяких територіях України Австрійської Імперії;
- з початку ХХ століття до 1917 року;
- з 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 деєсталінізації, період застою, період перебудови та розпаду Радянського Союзу);
- від початку здобуття Україною незалежності, в якому також виділяється початковий етап незалежності, перехідний період, період від прийняття Конституції;
- сучасна система організації публічної влади від 2004 року [7, с. 6–152].

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 визначено системи державних посад і звань [1, с.7–8]. На думку автора, найдоцільнішим 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. З метою обґрунтування нашої позиції слід здійснити історичний екскурс.

У своєму розвитку державна служба в тому вигляді, який вона має в теперішні часи, пройшла чотири етапи [1, с. 7–8].

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, їх 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, що обумовлена політикою сили та примусом. Державна служба являє 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, внаслідок 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 у 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 (воєводи, 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 з

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

III етап – Україна у 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 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 підпорядковувалися більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересові та державі, та, по-друге, – її усічену структуру: так, 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 вплинув на розвиток та становлення української державної служби в позитивному аспекті, все ж мав значний вплив на формування відношення до державної служби, державних службовців, наслідки чого спостерігаються ще й до сьогодні.

І. М. Пахомов зазначає про те, що суспільно-політичні, правові та економічні зміни, які відбулися на території України в радянський період розвитку, торкнулися різних галузей суспільного та державного життя. У період розвитку та становлення СРСР найважливішим знаряддям будівництва комунізму став радянський державний апарат. У процесі розвитку соціалістичного суспільства виникла все більша кількість питань навколо побудови та удосконалення державного апарату. Але регулювання державно-службових відносин здійснювалось в основному не на основі норм законодавства, а в порядку, що визначав-

ся органами комуністичної партії Радянського Союзу. Так, у програмі КПРС були визначені напрямки діяльності державних службовців, їх права та обов'язки [8, с. 45].

Розвиток наукової думки щодо державної служби та її чинників у радянській період зумовив: *по-перше*, визнання державної служби правовим інститутом адміністративного права з одночасною нормативною регламентацією значної частини його чинників нормами трудового права; *по-друге*, створення першооснови науково-теоретичної бази щодо поняття «посадова особа»; *по-третьє*, визнання державної служби як особливого виду діяльності особи, пов'язаної з державним органом та здійснення особливих державно-владних повноважень; *по-четверте*, створення теоретико-правових засад щодо такої категорії, як «службова кар'єра». Водночас доцільно зазначити, що сам термін «службова кар'єра» як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі не використовується, а формування його першооснов полягає у нормативній і науковій легітимізації таких важливих чинників цієї категорії, як державна служба і державний службовець; державна посада і посадова особа; принципи державної служби і державно-службові відносини; проходження державної служби і службова діяльність [9, с. 66].

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.

Отже, історичний аналіз свідчить, що 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 потребою організації управління державою та процесами державотворення. Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідує всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави [1, с. 8–9].

Висновки. Відсутність будь-якого попереднього досвіду правового регулювання обумовила чималі труднощі організаційно-правового характеру у справі створення Україною власного законодавства про державну службу, встановлення якого відбувається і нині. З проголошенням незалежності в 1991 р. Україна отримала в спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головним завданням якої було управління економікою за допомогою розповсюдження рішень комуністичної партії стосовно виробництва та розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії. Саме за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби. Вона стала першою з країн колишнього Радянського Союзу, яка в 1993 р. прийняла Закон України «Про державну службу», яким було встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. І хоча цей закон був далеким від досконалості, основне його значення виявилось в самому факті інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення.

1. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні / М. І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 3–6.

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 / В. П. Кириченко. – М.: Луч, 1992. – 753 с.

4. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М.: Наука, 1990. – 725 с.

5. Ключевский В. О. Курс русской истории / В. О. Ключевский. – М.: Мысль, 1988. – 528 с.

6. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник / О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 467 с.

7. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2009. – 608 с.

8. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР / І. М. Пахомов. – К.: Київський університет, 1971. – 458 с.

9. Біла-Тіунова Л. Р. Становлення та розвиток наукової думки щодо службової кар'єри в Російській імперії наприкінці XVIII – на початку XX ст. / Л. Р. Біла-Тіунова // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – Вип. 51 / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. – О.: Юрид. літ-ра, 2010. – С. 361–369.

Гришук А. Б. Историография вопроса становления и развития института государственной службы в Украине

Рассмотрены основные этапы становления и развития государственной службы в системе государственного управления. Проанализированы исторические аспекты становления и развития института государственной службы в Украине.

Ключевые слова: государственная служба, создание государства, исторические этапы государственной службы, государственное управление, государственный служащий.

Grischuk A. Historiography of the formation and development of the institute of public service in Ukraine

The article describes the main stages of formation and development of public service in the system of public administration. Historical aspects of the formation and development of the institute of public service in Ukraine are analysed.

Key words: public service, state formation, the historical stages of the public service, public administration, civil servant.

Стаття надійшла 11 липня 2013 р.

УДК 340.13

Л. І. Заморська

ГАЛУЗЬ ПРАВА ЯК ВИРАЗ ПРАВОВОЇ НОРМАТИВНОСТІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ

Визначається сутнісний зміст поняття «галузі права», її значення та місце в системі права, а також вираз правової нормативності крізь призму галузей українського права.

Ключові слова: галузь права, норма права, нормативність галузей права, класифікація галузей права.

Постановка проблеми. Дослідження галузі права як прояву нормативності сучасного права, її суті, ознак має певний науковий інтерес у теорії права, викликаний підвищенням рівня організації суспільства та якісною зміною українського законодавства. Адже дослідження галузі права як правового феномена, в результаті чого виробилися свої постулати, які формували упродовж усієї історії існування самого пра-