

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ДЕЯКІ ІСТОРИЧНІ
ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ**

Аналіз сучасної адміністративно-правової літератури свідчить, що одним з центральних питань наукових досліджень на сьогодні є інститут державної служби, точніше основні напрямки і форми його реформування та вдосконалення. Зазначеному питанню присвячено наукові праці багатьох вчених, серед яких, у першу чергу, можна виділити В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко, М. І. Іншина, В. Я. Малиновського, О. В. Петришина. Проте, незважаючи на значну кількість праць, ще не усі аспекти інституту державної служби досліджені у повному обсязі, не на усі питання отримано вичерпні і обґрунтовані відповіді. Зокрема, поза увагою наукової спільноти залишились деякі питання історичного становлення і розвитку інституту державної служби як складової науки адміністративного права. Аналіз саме цього аспекту і є метою даної статті.

Обов'язковим суб'єктом адміністративного права, про якого мова йде у кожній науковій праці, присвяченій його суб'єктам, є державний службовець. Однак, варто зазначити, що державні службовці й інститут державної служби не завжди були предметом наукових доробок вчених, які пропозидили свої дослідження у сфері адміністративно-правової проблематики. Так, питанням державної служби не приділили практично жодної уваги ні В. М. Гессен [1], ні І. Т. Тарасов [2], ні В. В. Івановський [3]. Не розглядали зазначене питання також і їх попередники (І. Є. Андреевський, М. Х. Бунге, М. М. Шпилевський тощо), з прізвищами яких пов'язується становлення і розвиток науки поліцейського права. Отже, викладене свідчить, що інститут державної служби досить довго «ігнорувався» вченими-адміністративістами, які на перших етапах становлення та розвитку науки адміністративного права не знаходили в ній місця для цієї проблеми. З чим це було пов'язано? Для відповіді на зазначене запитання необхідно стисло проаналізувати історію та напрямки науково-правових досліджень вітчизняної державної служби.

Державна служба має глибокі історичні корені, а її традиції йдуть у глибину часу більш ніж на тисячу років. Зачатки державної служби, за твердженнями істориків, були закладені ще за часів Київської Русі, продовжуючи свій поступовий розвиток у наступні історичні періоди. Певного апогею свого розвитку інститут державної служби досягнув у XVIII ст., а точніше 24 січня 1722 р., коли було введено у дію відомий «Табель про ранги усіх чинів вій-

ськових, статських та придворних, які у якому класі чину». Зазначимо, що саме цей документ і ознаменував собою офіційний початок існування державної служби на теренах Російської імперії [4, с.43, 56]. У наступні роки зміст «Табелю про ранги» був доповнений і частково змінений указами Петра I, Катерини II, Павла I. Активну участь у подальшому вдосконаленні законодавства про державну службу шляхом видання вже нових нормативних актів взяли також Олександр I та Микола I [5, с. 101–110].

Наявність значної кількості нормативних актів, покликаних регулювати проходження державної служби в Російській імперії (за твердженнями деяких науковців, узаконення з питань державної служби складала приблизно 10 % від загального обсягу законодавства Російської імперії [6, с. 150]), обумовлювала і розвиток наукових досліджень зазначеного інституту. Одним з перших його дослідників вважається видатний державний діяч першої третини XIX ст. М. М. Сперанський, який поряд із дослідженням проблем державного управління займався також і розробкою питань державної служби, яка розглядалася ним як невід'ємна частина загального вчення про державне управління [6, с. 21]. Отже, інакше кажучи, інститут державної служби був представлений М. М. Сперанським як складова науки про внутрішнє державне управління.

Підтвердження зазначеним поглядам вченого можна знайти і у чинному на той час законодавстві, у розробці та структуруванні якого провідна роль належала також М. М. Сперанському. Щодо цього досить лише звернути увагу на розташування законодавства про державну службу, у даному випадку мова йде, перш за все, про Статут про службу за визначенням від Уряду [7] у загальній структурі Зводу законів Російської імперії. Зазначений Статут, як свідчить аналіз Зводу, був розташований у третьому томі, тоді як у перших двох томах були зібрані законодавчі акти, які визначали діяльність центральних та місцевих органів влади і управління. Отже, подібне розміщення законодавства про державну службу свідчить, що автори-упорядники Зводу законів були впевнені у необхідності послідовного викладення законодавчого матеріалу, який визначав правовий статус усіх суб'єктів державного управління, у тому числі і державних службовців.

Зазначена науково-практична позиція М. М. Сперанського щодо сутності та змісту інституту державної служби, на нашу думку, багато в чому визначила спрямованість і усіх подальших наукових досліджень даного інституту, принаймні тих, які проводилися до початку XX ст.

Так, ідея нерозривності державного управління і державної служби, правову основу яких становили норми державного права, була підтримана І. Є. Андреевським і висловлена ним у праці «Російське державне право». Аналіз зазначеної праці свідчить, що

вчення про державну службу було включено автором до змісту вчення про адміністрацію, яке складалося, у свою чергу, із семи частин: про умови управління; про форми адміністрації; про форми та прийоми управління; про види управління загальними державними справами; про засади державної служби; про поліцію [6, с. 38].

Введення інституту державної служби до структури вчення про суб'єктів державного управління пояснювалося, на нашу думку, тим, що І.Є. Андреевський розглядав державних службовців як особливий клас громадян, що діяли як органи державної влади, проте були особливим елементом держави, що належав як уряду, так і народу.

Отже, державна служба виступала у вченого як: особливе відношення громадян (як посадових осіб) до уряду і держави; особлива державна діяльність громадян як посадових осіб (службова діяльність); особливий правовий статус громадян – посадових осіб. При цьому вчений особливо наголошував на політичному характері відносин службовця до верховної влади та прямий зв'язок державної служби з державною владою [6, с. 40].

Послідовник І. Є. Андреевського, професор Казанського університету М. К. Нелідов також стояв на позиції тісного зв'язку державної служби і державного управління. Так, аналіз праці М.К. Нелідова «Юридичні та політичні засади державної служби» свідчить, що інститут державної служби розглядався автором не як такий, а лише у контексті його вчення про державне начало, яке виступає у вченого як ідея державності у суспільстві [8, с. 65, 105, 127, 137]. Людство, на думку Н. К. Нелідова, приречене жити у державі. Державне начало, як стверджував вчений, – необхідна у будь-якому суспільстві регулююча сила, яка постійно живе у суспільстві і яка й надає суспільству характер держави. Воно (начало) може проявлятися зовні у різних державних формах і діє через органи державного начала і через агентів цих органів, які виступають його невід'ємними атрибутами.

При цьому автор відмічав, що зазначені агенти перебувають у постійному зв'язку з органами державного начала і діють як їх представники [8, с. 50]. Характер такого представництва, як випливає з теорії Н. К. Нелідова, був дещо специфічним, оскільки досить часто траплялося так, що агентів взагалі не можна було відділити від органів, інтереси яких вони представляли. Це пов'язувалося з тим, що між агентами та органами державного начала існував дуже тісний зв'язок, який межував із взаємопроникненням і навіть повним отождненням зазначених суб'єктів. Пояснювалася ж зазначена ситуація тим, що як агенти, так і державні органи мали загальні завдання, реалізовували єдину державну владу, належали до єдиної системи державних установ.

Специфічний характер зазначеного представництва багато у чому визначався також і особливостями його юридичного оформлення, яке здійснювалося через укладання особливого договору, який, за твердженням Н. К. Нелідова, мав публічно-правовий характер. Що ж стосується безпосереднього наділення державного службовця владними повноваженнями, то це стало можливим вже після видання відповідного адміністративного акта, зазвичай у формі наказу [9].

Таким чином, викладене свідчить про те, що у юридичній літературі, яка побачила світ у другій половині XIX ст., почала панувати точка зору про публічно-правовий характер відносин державної служби, який багато у чому і обумовив необхідність врегулювання зазначеного інституту нормами публічного, у ті часи ще державного, права.

Продовжувачем зазначених поглядів на правову природу і соціальне призначення державної служби став і М. М. Коркунов, який, не виділяючи державну службу у самостійний правовий інститут, вважав його допоміжним для побудови динамічної конструкції державного права. У зв'язку з цим державна служба розглядалася вченим у межах розділу про органи державного владарювання, поряд із дослідженням державних установ та органів представництва [10].

Подібне розміщення вчення про державну службу пояснювалося тим, що державні службовці характеризувалися як рушійна сила адміністрації, які і забезпечували реальне функціонування та виконання органами державної влади покладених на них завдань. У зв'язку з цим М. М. Коркунов, як і його попередники, був переконаний у тому, що державна служба становить особливе публічно-правове відношення службовця до держави, яке засноване на підпорядкуванні і має своїм змістом обов'язкову діяльність, що здійснюється від імені держави і спрямовується на здійснення певного завдання державної діяльності [10, с. 374]. Більше того, у подальшому автор не тільки вів мову про представництво державним службовцем інтересів держави, а навіть повністю ототожнював останнього з органом державної влади, покликаним виконувати волю монарха та вищого начальства [10, с. 377].

Подібні міркування про сутність державної служби дозволили М. М. Коркунову сформулювати і її основні ознаки, які, на думку вченого, дозволяли відмежувати останню від інших видів служби державі, наприклад служби журналіста або казенного підрядника. Отже, до таких ознак було віднесено наступне:

- зміст державної служби виступає завжди юридичним обов'язком службовця;
- державна служба має публічно-правовий характер;

– державна служба передбачає підпорядкування службовця монарху;

– державно-службова діяльність має представницький характер, оскільки здійснюється від імені держави;

– спрямована на реалізацію завдань держави [11, с. 281].

Ведучи мову про дослідження інституту державної служби вченими-державознавцями, необхідно стисло зупинитися також і на поглядах ще одного відомого представника юридичної науки, яким, без сумніву, є М. І. Лазаревський.

Аналіз наукових доробок М. І. Лазаревського свідчить, що вчений, на відміну від своїх попередників, дійшов висновку про необхідність вивчення питань державної служби в рамках адміністративного права, яке, однак, продовжував розглядати ще як складову конституційного права, оскільки, як і багато інших правників того часу, він не відділяв державне правління від державного управління. У зв'язку з цим автор стверджував, що вивчення юридичних норм, які стосуються інституту державної служби, природно входить до кола предметів, які досліджуються наукою державного права [12, с. 416].

Отже, як випливає з викладеного, інститут державної служби від початку його науково-теоретичного вивчення і до першого десятиріччя ХХ ст. досліджувався представниками науки державного права, виступаючи невід'ємним елементом її предмета. Подібний стан справ, на нашу думку, обумовлювався рядом причин. По-перше, тим, що законодавство про державну службу входило до змісту єдиного блоку нормативних актів, які визначали діяльність органів держави, спрямовану на виконання завдань останньої, а тому і вивчалось воно однією наукою, яка при цьому ототожнювала державного службовця і орган держави, розглядала їх як нерозривне ціле. По-друге, зазначений стан справ був обумовлений також і загальною нерозвиненістю науки поліцейського права, яка у зазначені часи фокусувала свою увагу лише на питаннях забезпечення державної безпеки та державного добробуту, у зв'язку з чим у її змісті для державної служби взагалі не було місця. По-третє, тим, що протягом досить тривало часу у юридичній літературі не розрізнялися функції державного правління та державного управління, що перешкоджало виділенню адміністративного права у самостійну галузь законодавства та науки, а відтак не дозволяло ввести інститут державної служби до предмета адміністративного права. По-четверте, незмінністю та стійкістю законодавства про державну службу, яке проіснувало у своєму майже первісному вигляді (у даному випадку мова йде про Статут про службу за визначенням від Уряду) аж до 1917 р., залишившись за своїм змістом державно-правовим.

Подальший розвиток законодавства та правової науки, який пов'язується нами з подіями 1905 р., поставив на порядок денний чимало нових науково-практичних запитань, які мали вирішуватися вже у контексті становлення конституціоналізму в Росії. Все це мало певне відношення і до інституту державної служби.

Справа в тому, що у зазначені часи у російській правовій науці гострої актуальності почали набувати ідеї правової державності, які неодмінно пов'язувалися з бажаннями державних діячів та вчених побудувати таку державу і на території Російської імперії, тим більше, що певні передумови для цього були виконані. Так, з утворенням Державної думи в Російській імперії почали спостерігатися реальні тенденції до відокремлення гілок влади, що одразу вплинуло і на напрямки науково-правових досліджень зазначених перетворень. У даному випадку мова йде про те, що відтепер діяльність законодавчого органу держави почала вивчатися наукою державного права, цивільних та кримінальних судів – наукою цивільного та кримінального процесу. Наука ж адміністративного права почала концентрувати свою увагу на питаннях функціонування адміністративних установ, а відтак і їх персонального складу – державних службовців. Вченого-адміністративіста відтепер цікавило дослідження правовідносин, які склалися у галузі державного управління, причому не тільки тих, що виникали між громадянином і суб'єктом управлінської діяльності, а й тих, що склалися між адміністративними установами і їх службовцями [13, с. 42]. Проте варто зазначити, що повному та остаточному входженню зазначеного інституту до предмета адміністративного права перешкоджало чинне на той час законодавство про державну службу, яке продовжувало існувати у своєму майже первісному, державно-правовому, вигляді. Подібна ситуація з нормативно-правовим регулюванням державної служби, як уявляється, негативно впливала не тільки на результативність діяльності самих державних службовців, соціально-правове призначення яких вже почало поступово змінюватися, але й гальмувала процес дослідження державної служби з адміністративно-правових позицій.

Отже, як випливає з викладеного, науково-теоретичне вивчення інституту державної служби було розпочато у межах науки державного права, яка розглядала його як складову вчення про суб'єктів державного правління (управління). Однак перетворення, що відбувалися у Російській імперії на початку ХХ ст. і які призвели до початку формування в Росії конституційної монархії, вплинули на зміст зазначеної науки, обмеживши її предмет вивченням питань функціонування парламенту та організації діяльності вищих державних установ. Що ж стосується інституту державної служби, то він став поступово переходити до системи ад-

міністративного права, предмет якого почали складати правовідносини, що виникали у сфері державного управління.

Список літератури: 1. Гессен В.М. Административное право. СПб., 1907. 2. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т.1. М., 1908. 3. Ивановский В.В. Ученик административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 4-е издание. Казань, 1911. 4. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. 2-е изд. М., 2000. 5. История государственной службы в России. XVIII–XX века: Учебное пособие. М., 2000. 6. Черепанова И.В. Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. 7. Устав о службе по определению от Правительства // Свод законов Российской империи. Т. 3. Кн. 1. СПб., 1896. 8. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. 9. Горенберг М.Б. Государственная служба // Право. 1902. № 45. С. 2027–2033. 10. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. Введение и общая часть: Учебник. Изд. 4-е. СПб., 1901. 11. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.1. Введение и общая часть. СПб., 1893. 12. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. редактори Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. К., 2003. 13. Елистратов А.И. Основные начала административного права М., 1914.

Надійшла до редакції 05.09.07

У. І. Ляхович

ГРОМАДЯНСТВО ЯК ОДНА З ПЕРЕДУМОВ НАБУТТЯ ОСОБОЮ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Складність та принципова значущість інституту державної служби для ефективного функціонування органів державної влади, а відтак і усєї держави, обумовлюють постійний та незгасаючий інтерес науковців до його дослідження. На сьогодні напрацьована вже досить значна кількість наукового матеріалу, присвячена розгляду найрізноманітніших аспектів даного інституту. Так, об'єктами наукового вивчення ставали правові засади інституту державної служби, порядок проходження державної служби, класифікація державних службовців, їх юридична відповідальність тощо. Певне місце серед таких праць займають і ті, у яких досліджуються питання передумов наділення особи правовим статусом державного службовця. Так, над цією проблематикою працювали: М. Бояринцева, Ж. Жуковська, Л. Романюк, Н. Янюк, та ін. Аналіз праць зазначених авторів свідчить, що усі вони розглядали питання умов набуття особою правового статусу державного службовця або у межах вивчення більш широкої проблематики, або поверхово, не концентруючи увагу на детальному аналізі кожної із закріплених чинним законодавством України про державну службу передумов.

З огляду на викладене, автор бачить своїм основним завданням докладний аналіз однієї з найбільш принципових передумов наділення особи статусом державного службовця, якою є громадянство України. Переходячи безпосередньо до виконання зазна-