

УДК 35.08

Олена Скоропад

## ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*У статті розглядаються історичні аспекти виникнення державного управління та державної служби як у світі, так і на території України. Обґрунтовується необхідність вивчення та врахування історичного досвіду і процесів розвитку, а також реформування державної служби у минулому.*

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

Постановка проблеми

Україна просувається шляхом утвердження демократичних цінностей. І було б безпідставно сподіватися, що протягом такого короткого досвіду існування демократичних інституцій відбудеться ефективне реформування системи державного управління. Пріоритетним напрямом до демократичного майбутнього повинен стати пошук шляхів вдосконалення організації державної служби України. При цьому важливо, щоб це вдосконалення відбувалось не лише за допомогою вивчення та використання кращого європейського досвіду, а й на основі історичних засад українського державотворення, адже кожна система державної служби унікальна завдяки певним національним особливостям та історичним традиціям.

На сьогоднішній день, на жаль, багато надбань тисячолітнього процесу державотворення зі своїми особливостями державної ідеї, мислення нації, спільного руху позабуто. Проте задля прогнозування перспектив розвитку державотворення в майбутньому, пошуку шляхів реформування державної служби, а також для того, щоб наповнити новим змістом систему державного управління необхідно знати історію зародження, виникнення та розвитку теорії та практики минулого державної служби, чому присвячене дане дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій щодо історії розвитку державної служби свідчить про те, що інтерес до історії державотворення взагалі, та, зокрема, нашої країни триває не лише серед науковців, а й серед державних службовців та управлінців, покликаних відстоювати демократичні принципи й утілювати їх в управлінні державою. Тут важливо зазначити, що вже майже три роки (з вересня 2008 року) Інститутом історії України НАН України на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу при Головному управлінні державної служби України досліджується наукова тема «Історія державної служби в Україні». У тому ж, 2008 році, відбулось святкування 90-ї річниці запровадження державної служби України, яке було підтримано Президентом та урядом України, що стало

Аналіз останніх досліджень і публікацій

результатом підтвердження факту прийняття у добу Української Держави часів гетьмана Павла Скоропадського законів, які у 1918 році заклали основу сучасної державної служби України. Проте процес виникнення держав, а разом з ними і, відповідно, державної служби, розпочався значно раніше.

Мета дослідження полягає у вивченні історичних особливостей виникнення та розвитку державної служби.

Мета

Виклад основного матеріалу

Виклад основного матеріалу варто розпочати з того, що держава та державне управління виникли понад п'ять тисяч років тому назад.

Найпершими були країни Стародавнього Сходу, такі як: Стародавній Шумер, Стародавній Єгипет, місто-держава Вавилон (пізніше – Вавилонське царство), Ізраїльсько-Іудейське царство, Стародавня Індія та Стародавній Китай. Кожна з цих держав досягла певного рівня в своїй системі тогочасного державного управління. Так, вважається, що Стародавнім Шумером започатковано систему державного галузевого і територіального управління, здійснюваного державними службовцями, а також розвиток писаного законодавства та державної статистики. Застосування у державному управлінні цих досягнень отримало в історії менеджменту назву Першої управлінської революції [12]. Стародавніми єгиптянами створено систему стрункого пірамідального та, водночас, розгалуженого державного управління, яке здійснювалося ієрархією державних службовців (жерців, монархів та писців). Стародавніми індіями започатковано основні принципи формування і виконання державного бюджету [12].

Розвиток державного управління в античних країнах стародавнього світу розвивався іншими шляхами, адже виник значно пізніше держав Стародавнього Сходу (I тис. до н.е.). Говорячи про античні країни стародавнього світу, неможливо не згадати про внесок в процеси державотворення таких відомих філософів та діячів античної Греції, як: Лікурґ (VIII ст. до н.е.), який провів реформування Спартанської держави, а також розробив систему законів, які закріпили соціальну рівність, боротьбу із корупцією, поділ повноважень і компетенцій між трьома гілками влади – царями, аристократією та народом; Піфагор та Геракліт (V ст. до н.е.), які запровадили поняття «аристократія духу»; Демокріт (V-IV ст. до н.е.), який приділяв багато уваги саме керівнику держави та його моральним якостям; Сократ, який був противником демократії та прибічником монархії, а також сформулював ідеал управління державою – «правління знаючих»; Платон, один з найкращих учнів Сократа, який у своїх працях «Держава», «Апологія Сократа» та «Закони» сформулював концепцію ідеальної держави, головними засадами функціонування якої повинні були бути мужність, поміркованість, мудрість, справедливість, поділ праці, підпорядкування всіх громадян законам, поділ суспільства на три стани (правителі, котрих вважав філософами, воїни та землероби з ремісниками); Арістотель, який був вихователем видатного полководця Олександра Македонського, розробив теорію,

в якій класифікував основні види державного устрою, називав демократію «нелегітимною» владою, а також довів необхідність наявності в державі могутнього середнього класу [7].

Іншою країною античного світу, Стародавнім Римом, внесено також вагомий вклад в продовження розвитку теорії та практики державного управління і служби. Так, Марк Тулій Цицерон (106–43 рр. до н.е.) у своїх наукових працях започаткував розвиток теорії держави і права, написав 19 трактатів, зокрема «Про обов'язки», в якому сформулював основні вимоги до поведінки та обов'язків державних службовців, де головними були справедливість, моральна досконалість, відданість посадовим обов'язкам і т.п. [13].

В епоху Середньовіччя важливо згадати про таке державне джерело таких епох, як: Велика Хартія вольностей, яку у 1215 році підписав англійський король Джон I Безземельний (John Lackland, 1199–1216 рр.), що вважається першим конституційним актом в історії людства, а також Хартія затвердження міських вольностей 1297 року. Доба Нового Часу характеризується спробами формулювання основних концепцій влади, держави та державної служби. Наприклад, італієць Нікколо Макіавеллі (1469–1527) визначав владу як реальну здатність володарями керувати підданими, тобто силою, здатною приборкувати людей, зяряддями влади вважав право, закони та військо, метою держави та політики вважав збільшення обсягів влади будь-якими засобами. Видатний німецький історик, економіст, засновник «теорії бюрократії» Максиміліан Вебер (1864–1920) визначав владу як відносини панування людей над людьми, засновані на легітимному насиллі. Джон Локк (1632–1704) та Шарль Луї Монтеск'є (1689–1755) незалежно один від одного розробили концепцію держави з принципом верховенства права, дотримання природних прав і свобод особи, а також поділом влади на три гілки. Ця концепція була реалізована під час утворення США у 18 ст [12].

На території сучасної України державне управління з функціонуючою системою державної служби існувало ще за стародавніх часів. Вважається, що найдавніші державні утворення були створені в середині I тис. до н.е. грецькими колоністами. Цими утвореннями вважаються: Пантікапей, Ольвія, Херсонес [13].

Проте певна письмова інформація про державу Русь з центром в місті Києві (заснованим у VI ст.) з'являється лише, починаючи з VIII ст. Досить високого розвитку Руська держава досягла за часів князя Ярослава Мудрого. За його правління очолював державу Великий князь Київський, також він командував військом, керував виконавчою, законодавчою і судовою владами.

Він призначав державних службовців («тивунів») та удільних князів – керівників тогочасних адміністративних одиниць [12]. Саме за часів правління Ярослава Мудрого видано збірник законів «Руська правда», який був створений приблизно 1016–1026 рр., містив 17 статей з кримінального та адміністративного права, а пізніше – другу редакцію «Руської правди» під назвою «Правда Ярославичів» із 26 статтями з кримінального та адміністративного права, яку видано близько 1070 р. Також важливими політико-правовими джерелами того часу вважається «Руська Правда», «Статут» та «Повчання дітям» Володимир Мономаха та такі літописи, як: «Повість временних літ» Нестора-Літописця (близько 1113р.), де Нестор обґрунтував переваги централізації та єдності Руської держави, широких торговельних зв'язків Русі та описав основні шляхи поповнення державної скарбниці та Київський літопис XII ст., в якому подано хроніку руського життя протягом того століття.

До речі, в записках подій 1187–1189 рр. уперше вжито термін Україна [12].

Наступним етапом в українській історії став період литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.). На чолі держави стояв великий князь, який обіймав військову, законодавчу, виконавчу та судову владу. Саме в цю добу відбулось реформування системи державного управління та державної служби порівняно з попереднім періодом існування держави, розвивається законодавство та судочинство, а також широко вживаються терміни «Україна» та «український», та особлива увага приділяється збереженню української культури та мови. В цю добу розвивається особлива суспільна група – козаки та їх форма військової організації – Запорізька Січ [1].

Період XVII–XVIII ст. вважається періодом козацько-гетьманської доби, протягом якого важливим досягненням було завоювання незалежності Української держави та набуття нею форм козацької республіки (до речі, однієї з перших європейських республік), введена виборність більшості посад державних службовців, розроблено і затверджено у квітні 1710 року Пилипом Орликом першу конституцію [13].

З кінця того періоду (з XVIII ст.) до початку XX ст. Україна знаходилась у складі Російської імперії, що здійснило значний вплив на організацію державної служби. Тут важливо зазначити, що протягом 1721-го було розроблено, а 24 січня 1722 року схвалено імператором Петром I закон «Про порядок державної служби» або так звану Петровську таблицю про ранги, яка, лише зазнавши незначних змін, залишалася чинною майже 200 років (до 1917 року). До речі, даний Закон було розроблено з врахуванням іноземного досвіду державотворення (зокрема, частково запозичений з «Розпису чинів Французького королівства»). Закон ввів принцип, згідно з яким статус державного службовця визначався «чином, а не породою», вводилися нові чини (ранги) – чотирнадцять класів, а також уніфікувались військові, цивільні і придворні знання. Російська імператриця Катерина II у 1764 році ліквідувала гетьманське управління Малоросії (України) та посилсила владу губернаторів і воєвод, а вже у 1775 році ухвалила указ про губернії Російської імперії, чим започаткувала адміністративно-територіальну реформу 1776–1783 рр. Після Катерини II, імператор Павло I у 1796 році уточнив губернський поділ, за яким на території України було 9 губерній (з 51 існуючих в Російській імперії), губернатори яких підпорядковувались безпосередньо трьом генерал-губернаторам. Варто зазначити, що сьгоднішній територіальний поділ України на області був запроваджений значно пізніше – адміністративною реформою 1932 року [12].

Усі наступні російські імператори поступово вносили зміни до системи державної служби. Так, імператором Олександром I протягом 1802–1811 років було реорганізовано систему державного управління і державної служби, зокрема змінена роль Сенату, який перестав керувати виконавчою владою, ліквідовано колегії та створено міністерства та ін.. Імператором Олександром II внесені суттєві зміни шляхом земської, селянської, міської судової, банківської, військової реформ. Серед ряду важливих тогочасних правових джерел є закони та укази імператора Миколи II «Маніфест про дарування громадянських свобод» від 17 жовтня 1905 року, «століпінські» реформи і т.д.. Російська імперія проіснувала до лютневої революції 1917 року [12].

Владу на себе у березні 1917 року взяла Українська Центральна Рада, яка проголосила Українську Народну Республіку автономією у складі Росії, і вже в червні того ж року був створений перший уряд України – Генераль-

ний секретаріат Української Центральної Ради. В квітні 1918 року Українська Народна Республіка внаслідок перевороту ліквідується, а натомість постає Українська держава. Цю державу очолює гетьман Павло Скоропадський. Гетьман Павло Скоропадський вважав необхідним створення професійної державної служби та значні зусилля зосереджував на цьому. Так, гетьманом 29 квітня 1918 року було видано Закон про тимчасовий державний устрій України, в якому містилась ідея сильної влади заради соціальних та політичних реформ. Проте документ не можна вважати взірцем, так як в ньому зовсім не йшлося про розподіл влади на три гілки, а саме: законодавчу, виконавчу та судову, а також нічого не було сказано про джерело влади в Україні. Тобто, державна влада була зосереджена в органах державного управління [5].

Наступним важливим документом, який розроблявся фахівцями в Українській Державі був закон про порядок призначення осіб на державну службу – це Закон про порядок призначення на урядову службу, ухвалений гетьманом 24 липня 1918 року. Впроваджена система дещо нагадує нинішню, адже порядок призначення урядовця залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення на вищі посади державних службовців попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів. Звільнення з посад державних службовців усіх класів здійснювалося в тому ж порядку, що і призначення. Також тут важливо згадати Закон про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств від 26 червня 1918 року, який запроваджував в Українській державі аналог нинішньої системи категорії посад та рангів державних службовців, а саме – систему класів посад та рангів урядовців, яким забезпечувалося правове регулювання відносин держави із урядовцем (державним службовцем), були прописані владні пріоритети, а також визначалися соціальні гарантії, тобто заробітна плата, пенсії, пільги тощо [10].

Пільги та преференції найвищих урядовців були досить чітко виписані у відповідних законах. Проте стосовно основної маси звичайних, так би мовити, пересічних службовців такої нормативної бази не було. Найменш забезпеченим категоріям урядовців надавалася «адресна допомога». Але важливо зазначити, що усі тогочасні державні службовці не користувалися імунітетом недоторканності [2]. Окрім названих базових профільних законів, Рада міністрів також періодично ухвалювала акти, що були спрямовані на вдосконалення усього інституту тогочасної державної служби. Так, уряд ухвалив рішення, яке достатньо жорстко регулювало питання участі державних службовців у страйках. Такі акції протесту визнавалися неприпустимими, а «страйкарі» усувалися з посад. Повернення на посаду допускалося лише з дозволу керівника відомства. Постанова Ради міністрів від 24 вересня того ж 1918 року носила назву «Про заходи проти осіб, які загрожують правопорядку та державній безпеці Української держави» дозволяла арешти державних службовців, але при цьому передбачалося, що про це протягом трьох днів буде проінформовано їх керівництво [2].

Проте гетьманат проіснував недовго – вже 28 листопада 1918 року був створений Тимчасовий робітничо-селянський уряд України, що завершило собою добу незалежної Української держави.

В Україні часів Радянського Союзу не існувало державної служби в сучасному розумінні. Вона замінялась системою партійно-державної номенклатури, створеною під керівництвом Й. Сталіна та уперше оформлена

12 листопада 1923 року постановою Оргбюро ЦК РКР (б) у вигляді двох списків номенклатурних посад [5].

Після здобуття незалежності у 1991 році, Україна була першою країною з колишнього СРСР, яка прийняла у 1993 році Закон «Про державну службу», тим самим встановивши особливий правовий статус осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тобто державних службовців [8]. Цей Закон скоріше унормував перехідний період країни, проте факт появи державної служби як окремого інституту є досить важливим етапом у державотворенні нашої країни [5].

⇒ Простий і очевидний висновок з такої складної історії державності нашої держави полягає в тому, що сучасна Україна є результатом взаємодії всіх тих утворень, які існували на її території, в тому числі держав, і відповідно є спадкоємицею їх усіх. Отже, до історії української державності належать неукраїнські спільноти та держави, засвідчені на її території, а також взаємодія між ними, що зрештою і привела до утворення сучасної Української держави [1]. І для врахування всіх можливих чинників і проявів в історії державотворення та державної служби в Україні, це необхідно розглядати в часопросторовій перспективі, а також важливо ретельно вивчати та практично враховувати досвід, помилки та правильні кроки керівництва того періоду задля створення нової держави з дієвою та ефективною системою державної служби.

#### Література.

1. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [О. Г. ркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
2. Історія створення державної служби України / Веб-сайт Донецької обласної державної адміністрації // <http://www.donoda.gov.ua/main/ua/publication/content/3841.htm>.
3. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні: Навч. посіб. – К. : Дакор, 2005. – 472 с.
4. Макиавелли Н. Государь: Сочинения. – М. : ЭКСМО; Х.: Фолио, 2004. – 672 с.
5. Матеріали з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування І- ІV категорій посад та їх кадрового резерву (Збірник лекцій). Частина І. Європейський вимір становлення та розвитку Державної служби України: Навчальний посібник / за заг. ред. Т. В. Мотренка, В. К. Присяжнюка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2008. – 224 с.
6. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посіб. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
7. Петрушенко В. Л. Історія світової філософії. Фундаментальні проблеми філософії. Навчальний посібник. – Львів: НУ «ЛП», 2002.
8. Про державну службу: Закон України: прийнятий 16.12.1993 р.: №3723 – XII// <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=3723-12>.
9. П'ятаченко Г. О., Кухарець Л. В., Становлення та розвиток фінансів України; Науково-дослідний фінансовий інститут при МФ України, 2000. – 777 с.
10. Хрестоматія з історії держави і права України / за ред. В. Д. Гончаренка. – К. : ІнЮре, 2000. – Т.2: лютий 1917 р. – 1996р. 333 с.
11. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983.

12. Черноног Є. С. Державна служба : історія, теорія і практика: Навч. посіб. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
13. Черноног Є. С. Державна служба в Україні. Луганськ: Вид-во СНУ ім. Даля, 2005. – 160 с.
14. Щедрова Г. П., Бодрухін В. М. Державне управління. – Луганськ: СУДУ, 1997. – 156 с.