

УДК 342.9

## СЛУЖБОВЕ ПРАВО ТА ЙОГО ГЕНЕЗА В XIX ТА XX СТОЛІТТІ

**Вступ.** Формування положень сучасної вітчизняної адміністративно-правової науки безпосередньо пов'язане з урахуванням тих положень, які були історично сформовані й слугують базою для оновлених положень. Водночас урахування таких положень не має бути тотальним, а з урахуванням тих реалій, в яких вони формувалися. Урахування тенденцій формування підґрунтя для сучасної галузевої правової доктрини сприяє визначенню пріоритетів її подальшого розвитку, що й дозволяє, з одного боку, врахувати наявні напрацювання, а з іншого боку, узгодити їх із реаліями, потребами сучасного етапу розвитку правової науки, нормотворчості та правозастосування.

**Мета дослідження.** Формування сучасної теорії службового права неможливе без урахування історичних напрацювань, які можуть слугувати базою для такої теорії, все це й актуалізує мету роботи. Мета полягає в аналізі витоків та генези службового права, виокремленні пріоритетів кожного з етапів та у визначенні пріоритетів розвитку подальшого розвитку службового права. Безпосередньо комплексних тематичних робіт досить мало, а наявні підготовлені з акцентом на формування службового права зарубіжних країн, робіт з вітчизняною спеціфікою наукового дослідження цього питання, на жаль, немає.

**Основний зміст.** Незважаючи на появу за останні роки значної кількості наукових робіт, безпосередньо присвячених службовому праву, питання витоків його формування та генези і до цього часу залишаються малодослідженими, що й викликає, у свою чергу, чимало питань і щодо його історичного аспекту. Узагальнений аналіз наявних джерел дозволяє навіть умовно виокремити два базові підходи у вирішенні відповідного питання. Перший – службове право «є новим явищем у правовій науці» [1, с. 201]. Другий – «службове право – це добре забуте старе право» [2, с. 42]. Однозначно підтримати прихильників будь-якого з напрямків немає можливості, оскільки аналіз наявних джерел свідчить про достатньо суперечливі факти, безпосередньо присвячені історії службового права. Так, наприклад, І.С. Гриценко в роботі «Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права» зазначає, що у XIX столітті вчені «в межах своїх досліджень з адміністративного (поліцейського) права питанням державної служби уваги взагалі не приділяли» [3, с. 110]. При цьому навіть перераховуються прізвиська тих вчених, які вважаються «яскравими представниками» нау-

ки того періоду, і в роботах яких взагалі немає положень із проблематики службового права (в тому числі, й державної служби). Серед таких згадується і робота І.Т. Тарасова й робиться посилання на його роботу, а саме «Лекції з поліцейського (адміністративного) права». Водночас О.О. Гришковець, ґрунтовно досліджуючи проблематику службового права, в тому числі й питання його формування, зазначає, що в дореволюційний період у правовій науці порушувалися питання службового права, і пропонує аналіз положень роботи І.Т. Тарасова, а саме: «Згадуючи заходи щодо осіб, які перебувають на державній службі, й визнаючи, що ці заходи є за змістом аналогічними тим, які забезпечують правильність і закономірність у діяльності органів поліцейської влади, ці заходи також використовуються і для забезпечення правильності та закономірності й у всіх сферах державної служби, завдяки чому ці заходи й регламентуються правом державної служби» [4, с. 341]. Щоправда, посилання зроблено на іншу роботу І.Т. Тарасова, а саме «Підручник науки поліцейського права». Щоправда, О.О. Гришковець додає, що в іншій роботі І.Т. Тарасова «Нарис науки поліцейського права (тобто мова йде вже про третю роботу автора) відповідного положення про право державної служби вже не міститься. Отже, навіть у роботах одного і того ж вченого в певний період розвитку науки адміністративного (поліцейського) права відсутня стабільність позицій щодо службового права, що, як справедливо зазначає Л. Штейн, і його тезу знову ж таки продублював у своїй роботі О.О. Гришковець, свідчить про «досить слабкий розвиток цього права не тільки у законодавстві, а й у науці (теорії)» [2, с. 43]. Тим не менш, детальний аналіз наукових робіт вчених-юристів періоду XIX століття свідчить про те, що саме в цей період з'являються в правовій науці перші згадування про «право службове», «вчення про державну службу», «право державної служби». Дійсно, вони асоціювалися зі службою государю, а не публічною службою в цілому, тим не менш, перші положення, безпосередньо присвячені виокремленню сукупності норм права, які регулюють певну специфічну діяльність, зорієнтовану на служіння «інтересам особи (государя, самодержавця)», з'являються саме в наукових роботах вчених-юристів XIX століття. Це, у свою чергу, і створює підстави для умовної періодизації генези службового права, починаючи саме з XIX століття, перший етап якої можна знову ж таки умовно назвати дореволюційним (середина XIX – початок XX століття). Саме у цей період з'являються робо-

ти В.М. Гессена, І.Т. Тарасова, В.В. Івановського, М.Х. Бунге, Ф.Ф. Кокошкіна та інших, в яких у різній ступені деталізації (від мінімальної до максимально можливої) аналізуються питання «права державної служби», концентрується увага в діапазоні від «відсутності більш-менш змістовного інтересу до теоретичної розробки «права державної служби» до формулювання достатньо змістовних положень» [2, с. 43]. Зокрема, Ф.Ф. Кокошкін, аналізуючи питання розподілу публічного права, виокремлює «право службовце» або «вчення про державну службу», яке покликане врегулювати відносини «держави та підданих з метою забезпечити постійні послуги для виконання різних державних завдань» [5, с. 137–138; 2, с. 43]. Тим не менш, навіть наявні наукові положення свідчать про переважну узагальнюючу позицію вчених того періоду до проблематики службового права, що зумовлене більш-менш узагальненим аналізом положень чинного на той час законодавства і розглядом проблематики служби в контексті державного внутрішнього управління. Так, наприклад, І.С. Гриценко зазначає, що невід'ємною частиною вчення про державне управління (внутрішнє державне управління) значною кількістю вчених того періоду вважалася служба державна (служба государю). Посилаючись на роботи М.М. Сперанського, І.С. Гриценко вказує, що саме М.М. Сперанський обґрунтував потребу розгляду інституту державної служби як «складової норми про внутрішнє державне управління» [3, с. 111]. І саме сформульовані ним тематичні положення слугували базисом для всіх подальших наукових розробок, безпосередньо присвячених проблематиці службового права, хоча правильно все ж таки говорити про право державної служби, яке на той момент асоціювалося зі службовим правом загалом.

Так, зокрема, положення, сформульовані М.М. Сперанським щодо розуміння державної служби, лягли в основу положень про нерозривний зв'язок державної служби і державного управління. І.Є. Андреевський, формулюючи авторське визначення державної служби як базової правової категорії, зазначає, що вона представляє собою «особливе ставлення (відносини) посадових осіб до уряду і держави, особливу державну діяльність цих посадових осіб (при цьому автор навіть робить уточнення щодо такої діяльності, називаючи її службовою діяльністю), особливий правовий статус посадових осіб» [6, с. 412], тим самим виокремлюючи організаційний, процедурний аспекти державної служби, її державно-правову природу та особливо виокремлюючи нерозривний зв'язок служби з державою. Положення М.М. Сперанського деталізуються в роботах І.Є. Андреевського в частині прив'язки державної служби до вчення про суб'єктів державного управління, що фактично було сприйнято в подальшому багатьма представниками адміністративно-правової науки й зумовило розгляд державних службовців в якості одного із суб'єктів адміністративного права.

Тісний зв'язок державної служби і державного управління детально аналізується в наукових ро-

ботах М.К. Нелідова, при цьому вчений навіть не виокремлював її з державного управління, обґрунтовуючи «ідеєю державності у суспільстві» [7, с. 65; 3, с. 112–113]. Дещо змістовнішими є дослідження М.М. Коркунова, який, хоча і не виокремлював державну службу як окремий різновид публічної служби, окремий інститут права, все ж таки зміг запропонувати низку її ознак, серед яких: « а) її зміст завжди є юридичним обов'язком службовця; б) передбачається обов'язкова підпорядкованість службовця монарху; в) вона завжди має публічно-правовий характер; г) має представницький характер, здійснюється від імені держави (монарха); д) цілеспрямованість на реалізацію завдань держави» [Коркунов, с. 281; Гриценко, с. 114]. При цьому головною особливістю цього етапу генези службового права є його тісний зв'язок з наукою державного права і віднесенням положень про державну службу саме до результатів досліджень представників цієї галузі правової науки. Щоправда, поодинокі випадки виокремлення положень з питань державної служби, права державної служби у вченнях представників адміністративного (поліцейського) права вже з'являються в першій декаді ХХ століття. Підтвердженням слугують деякі роботи М.І. Лазаревського, в яких подаються вже фрагментарні положення про державну службу в розрізі розмежування державного правління і державного управління [3, с. 114–115; Лазаревський, Антологія, с. 416]. Т.О. Коломоєць, досліджуючи наукову спадщину М.Й. Куплеваського, зазначає, що він зміг сформулювати деякі положення про відповідальність службовців за порушення «дисципліни та порядку служби», запропонувати своє розуміння стягнень за порушення службовцями цих вимог, які застосовувалися з метою «приведення державних службовців до доброго порядку, або в крайньому випадку до видалення їх із державної служби» [10, с. 432; 11, с. 43]. Цікавими є й положення, сформульовані вченим стосовно формування кадрів державних установ з проведенням «спеціального іспиту» задля того, щоб розмежувати «достойних осіб від куртизанів» [10, с. 432; 11, с. 43–44]. Вченим використовується термін «государев службовець», формулюються положення, які згодом відіграють роль складової частини теорії службового права щодо вступу на службу та відповідальності за порушення вимог службовцями.

Цей етап у розвитку службового права характеризується відсутністю сформованих положень про службове право (право публічної служби), асоціюванням службового права винятково із правом державної служби під час її дослідження в межах державно-правових наукових робіт, з аналізом її проблемних питань у контексті відсутності розмежування вчень про державне правління та державне управління, відсутністю комплексних тематичних наукових робіт.

Другий етап генези службового права (початок ХХ століття – 20-х років ХХ століття) можна фактично вважати «знаковим» для нього, оскільки на тлі реалізації ідеї втілення правової державності

проблематика державної (поки що і залишається саме державної) служби досліджувалася вченими-юристами з поступовим посиленням спеціалізації наукових досліджень та формуванням бази для єдиної теорії права державної служби. У цей період з'являються роботи М.М. Коркунова, А.І. Єлістратова, В.Л. Кобалевського, О.Ф. Євтихієва та інших, в яких формулюються положення щодо «посадових осіб» та правового статусу тих осіб, які «підпадають під зазначене словосполучення» [3, с. 116]. Аналіз робіт того часу свідчить про те, що звертається увага на розширення змісту поняття «посадова особа», яке пов'язувалося не тільки з державними інституціями, а і з цивільними установами, приватними особами, які виконували «особливу суспільно значущу роботу» [12, с. 123]. Саме в цей період було сформульовано базові положення науки щодо розуміння посадової особи, серед яких: а) ототожнення їх з чиновниками; б) їх розмежування та визнання посадовими особами лише тих, які призначалися «главою держави або центральною владою»; в) визнання такими всіх осіб, які утримувалися за рахунок державних (казенних) коштів [3, с. 117]. Аналіз цих положень свідчить про те, що з'явилися перші передумови для розмежування державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, враховуючи критерій призначення під час формування положень вчення про державну службу та її види. В. Ігнат'єв, досліджуючи державну службу, визначає її як «певну сферу відносин саме в рамках окремого галузевого регулювання» [13, с. 27], а М.П. Карадже-Іскров у монографії «Новітня еволюція адміністративного права», яка вийшла друком у 1927 році, намагається простежити генезу засад регулювання державної служби в аспекті дослідження історії предмету адміністративного права [14, с. 21, 22], щоправда, ці положення на той час достатньо фрагментарно були сприйняті науковою спільнотою. Цікавими виглядають наукові роботи А.І. Єлістратова, в яких він вважає посадових осіб такими, що відрізняються від чиновників, діяльність яких регулюється «виключно правовими нормами, і їхнє призначення полягає в соціальному служінні громадянам» [12, с. 107]. Більше того, можна стверджувати, що саме в цей історичний період розвитку права служби було сформовано положення про розмежування права державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, про соціальне призначення службової діяльності, цільову спрямованість служби посадових осіб на виконання суспільно-необхідних та обов'язкових робіт, визнання як постійної, так і тимчасової ознаки службової діяльності. Цей період був достатньо результативним у розвитку службового права, хоча його напрацювання і не були в повному обсязі ураховані, запозичені в подальшому вченими-адміністративістами.

Третій етап (20-ті роки – початок 40-х років ХХ століття) ознаменував відсутність поглиблених тематичних наукових досліджень і формування положень теорії публічної служби, що зумовлювалося загальними соціально-політичними процесами

в державі. В основному спостерігалися поодинокі дослідження призначення державної служби, ототожнення положень про «посадових осіб» та «службовців» (наприклад, роботи В.Л. Кобалевського), а також максимальна концентрація уваги вчених-юристів на дослідженні питань державної служби в аспекті їх розгляду як предмету регулювання трудового права («службово-трудова правовідносина») й ігноруванням досліджень проблем адміністративного права в цілому.

Четвертий етап (40–80-ті роки ХХ століття) генези службового права є достатньо змістовним, характеризується появою значної кількості робіт з положеннями, які сформували декілька розгалужених теорій права державної служби, ускладнили тематичний термінологічний ряд, залишивши невирішеними багато проблемних питань, у тому числі й щодо природи державної служби, та в основному не порушуючи питання про існування публічної служби та права публічної служби.

Так, зокрема, саме в цей період розробляються положення про «державних службовців» (саме цей термін вважається базовим, що й зумовлює панування «права державної служби», а не «права публічної служби»), серед яких: а) визнання такими осіб, які перебувають на посадах у державних органах (наприклад, роботи С.С. Студенікіна); б) осіб, які не тільки займають посади в державних органах, а й осіб, які виконують завдання, пов'язані з функціями держави (наприклад, роботи І.І. Євтихієва, С.С. Студенікіна); в) осіб, які займають посади в державних органах, виконують завдання, пов'язані з функціями держави й отримують заробітну плату із бюджету; г) осіб, які займають посади не тільки в органах держави, а й в інших інституціях і практично забезпечують реалізацію завдань держави (наприклад, роботи В.М. Манохіна); д) осіб, які займають посади не тільки в органах держави, а й у громадських організаціях, на підприємствах, установах (наприклад, роботи Ю.А. Петрова). Це, у свою чергу, зумовило появу положень про широке та вузьке розуміння державного службовця (із прив'язкою до державного органу, або ж і до інших державних інституцій) і появу двох термінів для їх позначення – «державний службовець» та «службовець» [3, с. 125].

Саме в цей історичний період розвитку службового права, точніше все ж таки права державної служби, з'являються вчення про класифікацію державних службовців (наприклад, роботи І.І. Євтихієва, В.О. Власова, Ц.А. Ямпольської та інших). Так, зокрема, І.І. Євтихієв та В.О. Власов запропонували поділити всіх державних службовців на дві групи залежно від значущості дій, які вони виконують: а) тих, які виконують суто «господарсько-технічну роботу або ж функцію підсобного господарського обслуговування»; б) посадових осіб (керівників державних установ, організацій, начальницький склад, покликаний здійснювати «комплекс повноважень у межах окремих адміністративних ланок службового персоналу» [3, с. 126]. Класифікацію державних

службовців за іншим критерієм – юридичними наслідками дій – пропонував С.С. Студенікін і виокремлював допоміжний або підсобний персонал та посадових осіб [15, с. 86–89]. Фактично простежується тотожність положень, хоча і дещо інше формулювання критерію поділу (щоправда, зміст критерію залишається тим самим). Дещо розширені варіанти класифікаційного розподілу державних службовців пропонували І.М. Пахомов та В.Г. Вишняков, перш за все, за допомогою внутрішнього поділу видів на підвиди. Зокрема, І.М. Пахомов, виокремлюючи традиційні групи державних службовців – посадових осіб та допоміжний персонал, першу групу розподіляє додатково на: «керівний склад, оперативний склад, представників адміністративної влади» [16, с. 20–21; 3, с. 129], а до другої групи відносив тих, хто «виконував суто канцелярські функції, технічні функції» [16, с. 20–21]. У свою чергу В.Г. Вишняков запропонував уже розширену класифікацію з виокремленням самостійних чотирьох груп, серед яких: «адміністратори, оперативні працівники, допоміжні працівники, технічні виконавці» [17, с. 43–50]. Саме ці положення вчення про види державних службовців було розвинуто в подальшому в працях М.М. Коніна, О.І. Щербини та інших.

Хоча вчення про види державних службовців дійсно було розроблене, все ж таки службове право не перебувало в періоді свого «розквіту, сформованості», оскільки чимало важливих питань так і залишилися невирішеними, перш за все, правова природа публічної (в даному випадку державної) служби. Окрім того, решта різновидів публічної служби взагалі не виокремлювалися, а отже, й не досліджувалися. Фактично, хоча і були певні наукові результати, службове право цього періоду асоціювалося виключно з правом державної служби. І лише поодинокі згадування про публічну службу можна знайти в роботах Ю.Л. Панейка, який розглядав публічну службу (і саме цей термін він використовував), виходячи з погляду на неї як на «корпорацію публічних служб» [18, с. 113]. Він неодноразово наголошував на тому, що для публічного службовця «важливо бути високоосвіченим стосовно своєї професійної діяльності, а також етичним, оскільки неетичні фахівці представляють для керівництва та оточуючих істотну шкоду, тому що його негативні якості характеру превалюють» [18, с. 19; 19, с. 58]. Не тільки звертається увага на публічний характер діяльності, а і на її професійний та етичний складники. Однак такі роботи були поодинокими, маловідомими серед вчених-юристів, що й зумовило сплеск уваги до них у подальші періоди, коли вітчизняна наукова спільнота в ХХІ столітті отримала доступ до них (зокрема, мова йде про перевидання роботи Ю.Л. Панейка «Наука адміністрації та адміністративне право. Загальна частина» та її презентацію в другій декаді ХХІ століття [18; 19, с. 54]. В цілому ж у цей період 40–80-х років ХХ століття відповідні положення, на жаль, не вплинули на формування вітчизняного службового права.

Наступний етап формування службового права, який умовно можна назвати новим, що розпочався

на початку 90-х років ХХ століття і тривав до початку ХХІ століття, характеризується фактично дублюванням положень правової науки, сформульованих у попередній період, з поступовим (щоправда, в більшості своїй поодинокі випадки) посиленням спеціалізації дослідження окремих питань саме публічної служби й службового права. При домінуванні положень щодо державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з'являються окремі наукові положення, присвячені публічній службі загалом, в яких зазначається про по потребу чіткого розмежування її та її окремих різновидів. Це дозволяє сформулювати припущення, що саме публічна служба розглядається, хоча і поодиноким, як базова категорія для формування наукових положень про сутність правових норм, які регулюють відносини різних (а не тільки державної чи в органах місцевого самоврядування) видів служби, зорієнтованої на забезпечення реалізації та захист публічних (спільних) інтересів, що узгоджується з новими пріоритетами розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки, обраними на початку 90-х років ХХ століття.

Так, зокрема, Л.В. Коваль у першому за часів незалежної України курсі лекцій з адміністративного права, який вийшов друком у 1996 році, під час характеристики суб'єктів адміністративного права зазначає про існування певної групи осіб, які на професійній основі, як в органах державної влади, так і в інших інституціях, перебуваючи на посадах за призначенням, конкурсом, обранням, контрактом, виконують завдання щодо реалізації та захисту прав, свобод та інтересів цих формувань [20, с. 48]. Безперечно, в роботі не згадується службове право безпосередньо, однак вже робиться акцент не на державну, а на професійну службу, яка здійснюється в різних публічних органах, організаціях, установах. Ця діяльність є предметом регулювання адміністративного права, а точніше – його структурного елементу, яким, напевно, є така сукупність, яка зорієнтована на регулювання відносин професійної служби в публічних інституціях. Тобто можна зробити припущення про те, що саме про службове право Л.В. Коваль і вів розмову, висвітлюючи це у своїй роботі в підрозділі під назвою «Професійна служба в організаціях» [20, с. 47–66]. Зацікавленість викликає і робота О.В. Петришина, в якій він виокремлює ознаки публічної служби (цікавим є те, що саме цей термін і використовує вчений-юрист), серед яких: «1) зайняття посади у відповідних органах та організаціях незалежно від форми власності та організаційної структури; 2) службова спрямованість діяльності, яка полягає не в роботі на себе, а на «обслуговування» інтересів інших осіб, чужих інтересів; 3) професійність службової діяльності, яка знаходить прояв у постійній основі, що, у свою чергу, передбачає наявність певних знань і наступність, а отже, і зумовлює визнання такої роботи основним джерелом матеріального забезпечення особи» [21, с. 139–140]. Це й дозволило вченому-юристу сформулювати висновок про те, що публічна служба є узагальнюючою категорією, яка фактично

охоплює «державну, муніципальну і службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, навіть приватних підприємствах)» [21, с. 139–140]. Натомість більша частина наукових робіт, підготовлених у 90-х роках ХХ століття, все ж таки була присвячена проблематиці державної служби як інституту адміністративного права, з висвітленням правового статусу саме державних службовців, службової кар'єри, відповідальності державних службовців. Превалюючим було саме концентрування уваги вчених-адміністративістів на проблематиці саме державної служби як «спадщини» положень, сформованих за часів радянського етапу розвитку адміністративного права, лише з поодинокими випадками згадування про «ширшу сферу» прояву відповідної служби, службу в органах місцевого самоврядування, яка не є різновидом державної служби, а також специфікою «служіння» педагогічних, медичних, інших працівників під час виконання своїх обов'язків. Прийняття нового Закону України «Про державну службу» певним чином стимулювало вчених-юристів до дослідження проблематики питань, безпосередньо пов'язаних з державною службою (мова йде про Закон України від 16.12.1993 р.), однак саме цей вид публічної служби і надалі залишався пріоритетним предметом галузевих наукових правових досліджень. Отже, в період 90-х років ХХ століття проблематика службового права досліджувалася в аспекті «права державної служби» й інколи – «права служби в органах місцевого самоврядування», без узагальненого наукового пошуку розв'язання проблем службового права загалом.

Окрім запозичення досвіду «радянського етапу розвитку адміністративного права», акцент уваги вчених-адміністративістів було зроблено на вузькоспеціалізованих дослідженнях (вступ, умови доступу до служби, службова кар'єра, окремі види юридичної відповідальності державних службовців, заохочення, служба в окремих підрозділах тощо). Надмірна звуженість дослідження окремих питань кількох видів публічної служби сприяла формуванню достатньо змістовного наукового базису для нормотворчості з окремих видів службової діяльності й відсутності єдиного наукового фундаменту для уніфікації нормотворчості щодо публічно-службової діяльності в цілому, що, у свою чергу, свідчить про формування теорії державної служби, частково теорії муніципальної служби як лише частин теорії службового права за відсутності використання як самого терміна «службове право», так і єдності підходів вчених-юристів до розуміння публічної служби – служби, зорієнтованої на задоволення публічних інтересів, а не суто державних. Саме в цей період з'являються комплексні роботи з питань проблематики державної служби, а саме: роботи О.В. Петришина «Правовий статус державної служби: питання загальної теорії» [22], С.Д. Дубенко «Державна служба і державні службовці в Україні» [23], що певним чином стимулює подальше існування наукової дискусії в середовищі вчених-адміністративістів

та фахівців у галузі трудового права, яка існувала і раніше, щодо безпосереднього предмету галузевого регулювання й обґрунтування існування публічно-службових та службово-трудова правовідносин. Це певним чином узгоджувалося з тим станом справ, який існував на період 90-х років ХХ століття у вітчизняній адміністративно-правовій науці, коли були проголошені новітні орієнтири розвитку галузі науки, галузі законодавства з акцентом на пріоритетність інтересів приватної особи в її відносинах з публічними інституціями публічно-владного характеру, хоча загального розуміння щодо їх практичної реалізації та будь-яких напрацювань нормативного та наукового змісту ще не було. Отже, новий етап розвитку службового права (90-ті роки ХХ століття) характеризується переважним дублюванням пріоритетів дослідження проблематики державної служби і частково служби в органах місцевого самоврядування, відсутністю загальноновизнаного розуміння службового права, його змісту, призначення, використання відповідного терміна в наукових роботах, хоча й появою поодиноких фрагментарних положень, безпосередньо присвячених професійній службі в публічно-владних інституціях, що і сприяло формуванню окремих підвалин появи фундаменту теорії публічної служби, теорії службового права, розширення сфери тематичних наукових досліджень, розробки та прийняття законодавчих актів з різних видів публічної служби.

**Висновки.** Отже, фактично в генезі службового права можна умовно виокремити певну кількість етапів, які, на жаль, не дозволяють говорити про наступність дослідження феномена службового права, формування теорії службового права, теорії публічної служби. Умовно можна виокремити кілька етапів, кожен з яких характеризується не лише своєрідними часовими межами, але й особливостями змісту. Загалом, генеза службового права досить своєрідна, «маятникова» (від формування положень службового права щодо окремих питань до ігнорування існування його взагалі, ототожнення з правом державної служби, поступовим виокремленням підстав для різних видів публічної служби і складників службового права, посилення засад спеціалізації у формуванні сучасної теорії службового права. Урахування історичних напрацювань дозволяє простежити специфіку формування службового права, відносну наступність, сприйняття історичних вихідних положень, модифікувати їх з урахуванням на потреби та реалії сьогодення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Старілов Ю.Н. Государственная служба и служебное право в России: спорные вопросы и дискуссия. Административное право і процес. 2014. № 3 (9). С. 301–324.
2. Гришковец А.А. Служебное право: итоги дискуссии. Государство и право. 2016. № 12. С. 41–53.
3. Грищенко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія. К.: ВПУ «Київський університет», 2007. 335 с.

4. Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. М., 1891. Вып. 1.
5. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 2004.
6. Андреевский И.Е. Русское государственное право: учебник. СПб., М., 1866. Т. 1. О правительстве.
7. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874.
8. Коркунов Н.М. Русское государственное право: учебник. СПб., 1901. Т. 1. Введение и общая часть.
9. Лазаревский М.И. Лекции по русскому государственному праву. Антологія української юридичної думки: в 6-ти т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. К.: ВД «Юридична книга», 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко; відп. ред. Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. С. 416–451.
10. Куплеваский Н.О. Автобиография. Юридический факультет Императорского Харьковского университета за первые 100 лет его существования (1805–1905). Х., 1908. С. 236–238.
11. Коломоєц Т.А. Н.О. Куплеваский – ученый-административист, педагог, общественный, политический деятель и роль его творческого наследия для современной украинской административно-правовой науки и нормотворчества. Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 40–45.
12. Елистратов А.И. Основные начала административного права. 1914.
13. Игнатьев В. Административный кодекс. Власть Советов. 1923. № 1–2. С. 27–33.
14. Караджи-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск: Изд. Бюро Иркутского гос. ун-та, 1927. 328 с.
15. Студеникин С.С. Советское административное право. 1949.
16. Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве: автореф. дис. ... док. юр. наук. М., 1964.
17. Вишняков В.Г. ОЛ классификации служащих органов государственного управления. Известия вузов. Правоведение. 1970. № 3. С. 43–50.
18. Наука адміністрації й адміністративне право. Загальна частина (за викладачами професора Юрія Панейка) / укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Грищенко, П.Б. Стецюк. К.: ВД «Дакор», 2016. 464 с.
19. Коломоєц Т.А. Юрий Лукич Панейко и его роль в развитии украинской административно-правовой науки и юридического образования. Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 53–60.
20. Коваль Л.В. Адміністративне право. Курс лекцій. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
21. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Х.: Факт, 1998. 168.
22. Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. ... док. юр. наук. Х., 1999.
23. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навчально-методичний посібник. К., 1999.

### Припутень Д.С. СЛУЖБОВЕ ПРАВО ТА ЙОГО ГЕНЕЗА У ХІХ ТА ХХ СТОЛІТТЯХ

У статті подається аналіз генези службового права з кінця ХІХ і впродовж ХХ століть. Автором аналізуються основні наукові праці, підготовлені вченими-юристами в цей період, положення яких присвячені проблемним питанням службового права. Автор зазначає, що генеза службового права характеризується етапністю, відсутністю сформованого вчення про службове право, комплексних монографічних досліджень. У роботі умовно виділяється кілька етапів генези службового права і зазначається, що витoki його фактично були в більшості своїй закладені в наукових роботах вчених-юристів ще у ХІХ столітті, хоча деякі поодинокі положення можна зустріти і раніше. Кожен з етапів визначається часовими рамками та його специфікою в порівнянні з іншими. Перший етап (сер. ХІХ століття – поч. ХХ століття) характеризується ототожненням публічної служби з державною службою, службового права виключно з правом державної служби (службою государю, монарху), а саме державна служба в її тісному зв'язку з внутрішнім державним управлінням досліджується в межах державно-правової проблематики. У роботах І.Т. Тарасова, І.Є. Андреевського, М.М. Кокунова, В.В. Ивановського та інших аналізуються переважно узагальнені положення тематичного змісту й формулюється висновок про фрагментарну (на рівні окремих питань) увагу наукової спільноти того часу до феномену публічної служби, службового права. Другий етап (поч. ХХ століття – 20-ті роки ХХ століття) ознаменувався формуванням положень про посадову особу, її відмежування від чиновника, закладенням основ для розмежування державної та муніципальної служби, визнанням постійної та тимчасової ознаки служби, обґрунтуванням (хоча й узагальненим) потреби дослідження проблем державної служби в рамках поліцейського (адміністративного) права (наприклад, роботи А.І. Єлистратова, М.П. Карадже-Искрова, М.И. Куплеваского, В.Л. Кобалевського, О.Ф. Євтихієва та інших). Третій етап (20–40 роки ХХ століття) – етап відсутності поглиблених тематичних наукових досліджень, максимальної концентрації дослідження проблем державної служби в аспекті предмету трудового права на тлі поодиноких публічно-правових робіт з проблем правового статусу службовців (наприклад, роботи В. Ігнатьєва, В.Л. Кобалевського). Четвертий етап (40–80 роки ХХ століття) характеризується появою значної кількості наукових робіт, які можна розглядати як складники положення теорії права державної служби, класифікації державних службовців, ускладненням тематичного термінологічного ряду, появою комплексних наукових робіт, щоправда, із залишенням поза науковим дослідженням проблем правової природи державної служби й інших видів публічної служби (наприклад, роботи С.С. Студенікіна, І.І. Євтихієва, В.М. Манохіна, Ц.А. Ямпольської тощо), асоціюванням публічної служби з державною службою, а службового права – з правом державної служби. П'ятий етап (90-ті роки ХХ століття) характеризується, поряд з дублюванням положень теорії права державної служби, посиленням спеціалізації наукових досліджень різних видів публічної служби. У цей період формулюються положення теорії державної служби та муніципальної служби, й поодинокі зазначається про можливість порушення питань про службове право, право публічної служби. Формулюється висновок про те, що хоча витoki службового права були сформовані ще в ХІХ столітті, все ж таки лише наприкінці ХХ століття фактично можна було говорити про його реальне позиціонування.

**Ключові слова:** генеза, службове право, етапи, право державної служби, витoki.

### Припутень Д.С. ДЕЛОВОЕ ПРАВО И ЕГО ГЕНЕЗИС В XIX И XX ВЕКАХ

В статье дается анализ генезиса служебного права с конца XIX и на протяжении XX века. Автором анализируются основные научные труды, подготовленные учеными-юристами в этот период, положения которых посвящены проблемным вопросам служебного права. Автор отмечает, что генезис служебного права характеризуется поэтапностью, отсутствием сформированного учения о служебном праве и комплексных монографических исследований. В работе условно выделяется несколько этапов генезиса служебного права и отмечается, что его истоки фактически были заложены в научных работах ученых-юристов еще в XIX веке, хотя некоторые отдельные положения можно встретить и ранее. Каждый из этапов определяется временными рамками и его спецификой в его сравнении с другими. Первый этап (сер. XIX века – нач. XX века) характеризуется отождествлением публичной службы с государственной службой, служебного права – исключительно с правом государственной службы (службы государю, монарху), а именно государственная служба в ее тесной связи с внутренним государственным управлением исследуется в рамках государственно-правовой проблематики. В работах И.Т. Тарасова, И.Е. Андреевского, М.М. Кокунова, В.В. Ивановского и других анализируются преимущественно обобщенные положения тематического содержания, и формулируется вывод о фрагментарном (на уровне отдельных вопросов) внимании научного сообщества того времени к феномену публичной службы, служебного права. Второй этап (нач. XX века – 20-е годы XX века) ознаменовался формированием положений о должностном лице, его отграничении от чиновника, закладыванием основ для разграничения государственной и муниципальной службы, признанием постоянных и временных признаков службы, обоснованием (хотя и обобщенным) потребности исследования проблем государственной службы в рамках полицейского (административного) права (например, работы А.И. Елистратова, М.П. Карадже-Искровой, М.И. Куплеваского, В.Л. Кобалевского, А.Ф. Евтихеева и др.). Третий этап (20–40 годы XX века) – этап отсутствия углубленных тематических научных исследований, максимальной концентрации исследования проблем государственной службы в аспекте предмета трудового права на фоне редких публично-правовых работ по проблемам правового статуса служащих (например, работы В. Игнатьева, В.Л. Кобалевского). Четвертый этап (40–80 годы XX века) характеризуется появлением значительного количества научных работ, которые можно рассматривать как составляющие положения теории права государственной службы, классификации государственных служащих, осложнением тематического терминологического ряда, появлением комплексных научных работ, правда, с оставлением вне научного исследования проблем правовой природы государственной службы и других видов публичной службы (например, работы С.С. Студеникина, И.И. Евтихеева, В.М. Манохина, Ц.А. Ямпольской и других), ассоциирование публичной службы с государственной службой, а служебного права – с правом государственной службы. Пятый этап (90-е годы XX века) характеризуется, наряду с дублированием положений теории права государственной службы, усилением специализации научных исследований различных видов публичной службы. В этот период формулируются положения теории государственной службы и муниципальной службы, одиночно отмечается о возможности рассмотрения вопросов о служебном праве, праве публичной службы. Формулируется вывод о том, что хотя истоки служебного права были сформированы еще в XIX веке, все же только в конце XX века можно было говорить о его реальном позиционировании.

**Ключевые слова:** генезис, служебное право, этапы, право государственной службы, истоки.

### Pryputen D.S. PUBLIC SERVICE LAW AND ITS GENESIS IN THE XIX AND XX CENTURIES

The article analyzes the genesis of service law from the end of the nineteenth century and during the twentieth century. The author analyzes the main scientific works, prepared by lawyers in this period, the provisions of which are devoted to problematic issues of service law. The author notes that the genesis of service law is characterized by a phased approach, the lack of a prevailing doctrine of professional law, and complex monographic research. In the work conditionally distinguished several stages of the genesis of service law and it is noted that its origins were in fact largely laid in the scientific work of lawyers in the nineteenth century, although some of the single provisions can be found before. Each stage is determined by the timeframe and its specificity in its comparison with others. The first stage (the middle of the nineteenth century - the beginning of the twentieth century) is characterized by the identification of the public service with the civil service, the service law exclusively with the right of civil service (the service of the sovereign, the monarch), namely the civil service in its close connection with the internal state administration is investigated within the framework of state-legal issues. In the works of I.T. Tarasova, I.E. Andreevsky, M.M. Kokunova, V.V. Ivanovsky and others are analyzed mainly generalized provisions of the thematic content and formulated a conclusion on the fragmentary (at the level of individual issues) the attention of the scientific community of the time to the phenomenon of public service, service law. The second stage (the beginning of the twentieth century - the twenties of the twentieth century) was marked by the formation of the regulations on the official, its separation from the official, laying the foundations for the distinction between the state and municipal service, the recognition of the permanent and temporary service, the justification (albeit generalized) of the needs studying the problems of the civil service within the framework of police (administrative) law (for example, the work of A.I. Elistratov, M.P. Karadzhe-Iskrava, M.Yu. Kuplevasky, V.L. Kobalovsky, O.F. Evtyhiev and others). The third stage (20–40 years of the twentieth century) is the phase of the absence of in-depth thematic research, the maximum concentration of research on the problems of civil service in the aspect of the subject of

labor law against the background of individual public-law works on the legal status of employees (for example, the work of V. Ignatiev, V L. Kobalevsky). The fourth stage (40-80 years of the twentieth century) is characterized by the emergence of a significant number of scientific works that can be considered as components of the theory of civil service law, the classification of civil servants, the complication of thematic terminology series, the emergence of complex scientific works, but with the abandonment of scientific research legal issues the nature of the civil service and, in general, other types of public service (for example, the work of SS Studenikin, II Yevtikhiyev, V.M Manokhin, TsA Yampolskaya and others), the association of public services The fifth stage (90s of the twentieth century) is characterized, along with the duplication of the provisions of the theory of civil service law, with the intensification of the specialization of scientific research of various types of public service. During this period, the provisions of the theory of civil service and municipal service are formulated, and it is singled out about the possibility of violating the issues of employment law and the right of public service. The conclusion is drawn that, although the origins of the service law were formed back in the nineteenth century, only at the end of the twentieth century, in fact, one can actually speak of its real positioning.

**Key words:** genesis, service law, stages, civil service law, origins.