

Іванов Є.В.

Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

ІСТОРІЯ ЗАРОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ

У статті розглянуто процес зародження, становлення та розвитку державної служби в Україні від часів середньовіччя і до сьогодення. Подано визначення державної служби, окреслено її основні цілі, завдання та функції. Досліджено основні історичні періоди розвитку державної служби. Визначено, що її виникнення було зумовлено зародженням державності у східних слов'ян у середині IX ст. та потребою впровадження політичної влади і реалізації державних функцій. З'ясовано, що у процесі становлення феодальних відносин у період середньовіччя на українських землях відбувся розвиток апарату управління, заснованого на поєднанні родових традицій та приватно-публічних відносин. Встановлено, що поява законодавства про державну службу наприкінці XVIII ст. стала наслідком модернізації управлінської діяльності, розпочатої Петром I і поширення на українських землях російського імперського адміністративного устрою. Простежено, що становлення державної служби на українських землях, що у XVIII – XIX ст. перебували під владою Австро-Угорської імперії, відбувалося за європейським принципом розрядності. Визначено, що інститут державної служби з'являється в Україні протягом національно-визвольних рухів 1917–1920 рр., причому найбільшого розвитку державна служба зазнає у період гетьманату П. Скоропадського, який намагався впорядкувати та систематизувати державну службу, заклавши основу для створення реєстру державних посад, визначення порядку призначення та звільнення державних службовців, встановлення зв'язку службовця з державою, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів. З'ясовано, що за часів Радянської України державна служба, як така, була відсутня, натомість існував державний апарат, до складу якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Досліджено, що набуття Україною незалежності сприяло становленню, розвитку і подальшому реформуванню державної служби і її кадрового складу на основі широкої законодавчої і нормативно-правової бази.

Ключові слова: державна служба, державне управління, державні службовці, розвиток, становлення, реформування.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності в умовах пандемії та постійних змін на світовій політичній арені, підвищення ефективності діяльності системи державної служби можливе, якщо врахувати і поєднувати найкращі зразки світових практик та власний історичний досвід, що виник під впливом автентичних ментальних особливостей українського народу. Такий підхід може забезпечити збереження національної єдності в умовах глобалізації та складностей інтеграції України у європейський простір. На сьогодні одним із основних напрямків у галузі державного управління та державної служби є звернення до вітчизняної інтелектуальної й політичної традиції і спадщини задля реконструювання теоретичних й історико-культурних основ формування державної служби як інструменту для її подальшого реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історико-правові аспекти виникнення та розвитку державної служби в Україні розглядалися

у працях А.Г. Аркуші, О.В. Бойко, Є.І. Бородіна, С.В. Віднянського, І.П. Лаврінчук, О.Ю. Оболенського тощо. Ю.П. Битяк вивчав державну службу в Україні та її види [1]. О. Дрозд досліджував розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР [2]. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України дослідила у своїй роботі В. Галай [3]. І.П. Лаврінчук у своєму дослідженні простежила розвиток державної служби в контексті розвитку та формування правового положення державного службовця і виділила чотири етапи розвитку та формування державної служби [4]. Питання державної служби в аспекті правового регулювання, підвищення управлінської культури держслужбовців розглядають у своїх працях Гальчинський О.С., Валевський О.Л., Кушнір М.О., Черноног Є.С., Оболенський О.Ю. Потрібно констатувати, що недостатньо уваги приділяється проблемам модернізації державної служби в умовах пандемії, вивченню мотивації, критеріїв

компетентності управлінських рішень на рівні державної служби.

Постановка завдання. На сьогодні державна служба в Україні все ще перебуває у процесі розвитку, постійного вдосконалення та реформування, відповідаючи викликам сучасності. Саме тому проблематика розвитку і становлення не втрачає актуальності і потребує постійного вивчення задля ефективного реформування державної служби на шляху до інтеграції України в європейський простір та подолання труднощів, з якими стикається Україна, як у зв'язку із пандемією, так і з проблемами внутрішнього і зовнішнього геополітичного характеру.

Мета нашого дослідження – вивчити і простежити історичні особливості зародження, розвитку і становлення державної служби в Україні від часів середньовіччя до сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Законі України «Про державну службу» поняття державної служби подається як «професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті і практично виконують завдання і функції держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [5].

Згідно з визначенням, поданому у Програмі розвитку державної служби на 2005–2010 роки, державна служба є складовою частиною державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти. [6]. Основні цілі і завдання державної служби в Україні – це створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної і стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень на конституційних основах [5]. Основні функції державної служби базуються на функціях, виконуваних державними органами: законодавчі, виконавчі та судові. Ю.М. Стариков до основних функцій відносить «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість, види взаємодії між суб'єктами і об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості й упорядкованості у сфері державного управління» [7].

Зародження державної служби на території України простежується вже з середини IX ст. Це пов'язано з виникненням державності у східних слов'ян та виникненням потреби впровадження

політичної влади і реалізації державних функцій. На той час сутність державного устрою наявних державних утворень зумовлювала напрями діяльності державних органів та осіб, які представляли державу через ці органи.

Широкі реформи, що здійснив Володимир Великий, перетворили Давньоруську державу на ранньофеодальну монархію. За часів Володимира Великого функціонували законодавча та судова влада, що сприяло зростанню управлінського апарату.

Входження українських земель до складу Великого князівства Литовського зумовило запозичення системи управління державою, як на рівні структури адміністративного управління, так і на рівні змісту державних повноважень представників влади. Державний апарат Великого князівства Литовського складався з центрального, який управляв урядом, та регіонального, що забезпечував роботу влади на місцях.

Отже, у процесі становлення феодальних відносин у період середньовіччя на українських землях відбувався розвиток апарату управління, заснованого на поєднанні родових традицій та приватно-публічних відносини.

У козацько-гетьманській державі, що існувала у XVII–XVIII ст., в основу організації служби були покладені стародавні традиції і принципи (вибірність та колегіальність прийняття суспільно-важливих рішень). Політична система Гетьманщини проіснувала як самостійна дуже недовго. Номінальна васальна залежність від влади російського царя, закріплена у договорі 1654 р., швидко трансформувалася в більш жорсткі форми залежності, політична автономія була замінена адміністративною, що означало збереження самоуправління при здійсненні внутрішньої політики та функціонування українських владних інституцій на основі власного законодавства і традицій [8].

Ліквідація автономії України наприкінці XVIII ст. зумовила поширення на українських землях російського імперського адміністративного устрою і появи законодавства про державну службу. Виникнення цього законодавства пов'язане з модернізацією управлінської діяльності, яку розпочав Петро I, і в якому традиційна модель державного управління трансформувалася на раціональну.

24 січня 1722 р. Петро I затвердив Табелю про ранги. Цей документ вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, на статську і придворну. Дія Табеля про ранги на українські землі була поширена у 1785 р.

Подальше становлення системи цивільного чиновництва в Росії завершилося указом Олександра I (1 серпня 1801 р.). Закони про порядок вступу на державну службу (14 жовтня 1827 р.) та про порядок подальшого надання чинів (25 червня 1834 р.) продовжили унормування інституту державної служби.

Ряд статутів, положень та законодавчих актів, виданих у 1886 р., сприяли правовому оформленню державної служби. Його зміст правники визначали як сукупність публічно-правових відносин, що виникають між державою та її службовцями під час виконання державних завдань у сферах соціального і громадського життя, коли ті діють від імені держави, будучи наділеними при цьому необхідними повноваженнями і правами [8, с. 98].

Розвиток та становлення державної служби на українських землях, що перебували під владою Австрійської імперії (XVIII–XIX ст.), засновувалися на європейському принципі розрядності, сутність якого полягала в наявності освітнього цензу, що впливав на формування інституту кар'єрного зростання.

Інститут державної служби нарешті з'являється в Україні протягом національно-визвольних руху 1917–1920 рр. Усі державні й адміністративні служби були підпорядковані уряду Центральної Ради 3 листопада 1917 р. Однак протягом 1917–1918 рр. Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового документа задля унормування статусу державної служби та державно-службових відносин в Україні.

Систематизація та впорядкування інституту державної служби України відбулись лише в добу гетьмана П. Скоропадського. Саме в той період було визначено статус, місце та роль державної служби. Був також визначений спеціальний орган, що відповідав за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі. Водночас також були розроблені зразки оформлення розпорядчих документів і затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правовими актами.

Із 14 грудня 1918 р. на українських землях знову встановлюється УНР із Директорією як верховним органом управління. У цей період продовжується розвиток державної служби та державно-службових відносин. Одними із нормативних документів цієї доби стають закони «Про службу в державних установах урядовців чужоземних підданців» (січень 1919 р.) та «Закон про урочисту обітницю Директорії, міністрів,

урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Народній Республіці», ухвалений Радою Народних Міністрів 13 жовтня 1919 р.

Таким чином, на цьому важкому етапі становлення української державності було нарешті розпочато процес створення та подальшого розвитку інституту державної служби в Україні.

У період перебування України у складі СРСР державно-правова організація, яка б називалася державною службою, була відсутня. Однак дослідники радянської доби підкреслюють, що в той час існував державний апарат, до складу якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Для того періоду характерні такі ознаки державної служби: а) можливість працювати в державній установі або на підприємстві; б) можливість займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) можливість одержувати зарплату за виконану роботу від держави.

Під державною службою радянських часів розуміють окремий вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави [8]. Основними рисами, що свідчили про проходження державної служби в Радянській Україні, були такі: призначення і звільнення державних службовців відбувалося централізовано, що забезпечувало необхідну стабільність кадрів державного апарату; кандидат повинен був мати спеціальні знання; обов'язковою умовою було стажування. Значною відміною від сьогодення було й те, що за радянської доби до працівників державної служби відносилися й фахівці у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

Після проголошення незалежності України становлення державної служби і її кадрового складу визначав Закон України «Про державну службу», (від 16 грудня 1993 р. за № 3723-ХІІ). Прийняття цього закону сприяло розвитку законодавчої і нормативно-правової бази державної служби України (акти, укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази центрального органу з питань державної служби).

Постанови «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» (від 19 грудня 1994 р.), «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» (від 4 березня 1995 р.), «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» (від 28 липня 1995 р.), «Про затвердження Положення про порядок проведення

конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» (від 4 жовтня 1995 р.) та багато інших нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України створюють визначають шляхи структурної та змістовної практичної реалізації Закону України «Про державну службу».

Головне управління державної служби України створено указом Президента України у 1999 р. перейменуванням Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів. Цей орган підзвітний та підконтрольний Президенту України. Питання боротьби з корупцією та контролю за дотриманням вимог законодавства про державну службу з моменту прийняття Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. (Указ Президента від 24 квітня 1998 р. № 367/98) залишаються актуальними і гострими до сьогоднішнього дня.

Постійний розвиток професійної державної служби тісно пов'язаний з розвитком і вдосконаленням системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Ця система була фактично створена заново після проголошення незалежності. Указом Президента України від 4 березня 1992 р. був створений Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 30 травня 1995 р. утворено Українську (з 2003 р. – Національна) академію державного управління при Президенті України з її чотирма філіями (згодом – регіональними інститутами), яка готує кадри для роботи на посадах I–IV категорій, забезпечує підвищення кваліфікації керівних працівників органів державної влади [8].

У 1998 р. було визнано необхідність реформування системи державного управління і державної служби, згідно із прийнятою Концепцією адміністративної реформи. Зокрема, Концепція передбачала розроблення і впровадження нової класифікації державних органів і посад державних службовців. Було визначено особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, в основу якої покладено продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи [9].

Основні напрями Концепції адміністративної реформи визначили зміст Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої Указом Президента України 116 від 14 квітня 2000 р. № 599/2000.

Для реалізації завдань Стратегії реформування державної служби було прийнято низку інших

важливих нормативних актів, серед яких виокремлюють Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу та Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746). Головний напрям реформування державної служби за цими документами – наближення державної служби України до світових демократичних зразків.

Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011 для вдосконалення управління державною службою Головдержслужбу України реорганізовано і створено Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба України) [8].

У 2014 р. набирає чинності Закон України «Про державну службу», який покликаний удосконалити правове регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із системними реформами, започаткованими Президентом України.

У 2015–2016 рр. було прийнято Стратегію реформування державної служби на період до 2017 року, мета якої – створити належні умови для реформування державної служби задля подальшого підвищення якості її функціонування на всіх рівнях.

Однак А.Б. Гришук вважає, що реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних проблем державної служби. Прийняті за останні десятиліття концептуальні документи щодо реформування державної служби є досить суперечливими, адже вони становлять еkleктичне поєднання бюрократичного і менеджерського підходів за відсутності системності та послідовності [10, с. 19].

Висновки. Подальший розвиток державної служби в Україні в умовах викликів сьогодення пов'язаний із такими основними напрямками діяльності: 1) створення нових відносин і способів взаємодії між державними органами (службовцями) та громадянами; 2) вдосконалення механізму відповідальності державних службовців; 3) трансформування організації державної служби, культури і цінностей; 4) створення соціально-орієнтованої, державної служби, що базується на чітких правових засадах.

Отже, у процесі свого становлення та розвитку державна служба зазнавала якісних змін на кожному історичному етапі, однак все ще перебуває у стані пошуку найефективніших заходів щодо реформування та вдосконалення її роботи,

як у контексті інтеграції України до Європейського державно-правового простру, так і з позицій ситуації, що складається в Україні та в усьому світі у зв'язку із пандемією. Виклики сучасності постійно вносять свої корективи в напрями реформування

та вдосконалення державної служби, а отже, подальшого вивчення та оцінювання ефективності її функціонування як для держави, так і для суспільства, потребують заходи та ініціативи, що пропонуються урядом із цього напрямку.

Список літератури:

1. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні, її види. *Вісник Академії правових наук*. 2000. № 3(22). С. 58–65.
2. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. С. 82–85.
3. Галай В. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2(18). С. 33–38.
4. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1999. 186 с.
5. Закон України «Про державну службу». *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. С. 490–491.
6. Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/6714871> (дата звернення: 15.03.2021).
7. Старилов Ю.Н. Службное право. Москва : Издательство БЕК, 1996. 698 с.
8. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ : Центр політико-правов. реформ, 1998. 61 с.
10. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів, 2018. 232 с.

Ivanov Ye.V. HISTORY OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE CHALLENGES OF TODAY

The article considers the process of the origin, development and advancement of the civil service in Ukraine from the Middle Ages to the present. The definition of the civil service is given, its main goals, tasks and functions are outlined. The main historical periods of civil service development are studied. It is determined that its emergence was caused by the rise of statehood in the Eastern Slavs in the middle of the ninth century. It was found that the development of the administrative apparatus, based on a combination of tribal traditions and private-public relations, took place in the process of development of feudal relations in the Ukrainian lands in the Middle Ages. It is proved that the emergence of civil service legislation in the late 18th century was the result of the modernization of administrative activity, begun by Peter I, and the influence of the Russian imperial administrative system on the Ukrainian lands. It is traced that the development of the civil service in the Ukrainian lands under the rule of the Austro-Hungarian Empire in the 18-19th centuries was based on the European principle of ranking. It is determined that the institute of civil service appeared in Ukraine during the national liberation movements of 1917–1920s, and the civil service dramatically developed during the hetmanate of P. Skoropadsky, who attempted to organize and systematize the civil service, laying the foundation for creating a register of civil positions, determining the procedure for appointment and dismissal of civil officers, establishing a relationship between the civil officers and the state, initiating and keeping service registers. It is found that in the days of Soviet Ukraine, the civil service did not exist; instead there was a state apparatus, which included employees of political, economic and other bodies. It is investigated that Ukraine's independence contributed to the advancement, development and further reforms of the civil service and its officers on extensive legislative and regulatory background.

Key words: civil service, public administration, civil officer, development, advancement, reform.