

Столбовий В.М.

к. ю. н., доцент,

докторант відділу аспірантури і докторантури  
Національна академія Служби безпеки України

## ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Українська незалежна держава переживає етап свого відродження і становлення. У такий доленосний історичний період розвитку української державності варто переосмислити сутність державно-правових інститутів та модернізувати їх так, щоб вони відповідали сучасним європейським стандартам. Саме тому інститут службових правовідносин потребує осмислення й удосконалення.

Сучасна історична епоха вирізняється орієнтацією службових правовідносин на соціально-економічну ефективність і демократичну взаємодію із суспільством. Це надзвичайно актуально за умов адміністративного реформування вітчизняного суспільства.

Успішна реалізація адміністративної реформи в Україні значною мірою залежить від обґрунтованих і виважених трансформацій в одному із центральних інституційних утворень, яким є інститут службових правовідносин, що стосується певного кола осіб, до компетенції яких належить виконання завдань і функцій держави щодо належного життя громадян. Дослідження генези службових правовідносин та аналіз їх розвитку протягом історичних періодів становлення української державності дасть змогу з'ясувати проблемні питання сьогодення та знайти шляхи їх вирішення.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Проблемами становлення службових правовідносин, їх формуванням як державної системи здавна цікавилися вітчизняні та закордонні вчені. Одними з перших, з історико-правового погляду, питання діяльності

службовців (вони їх називали «служивим людом») досліджували Платон, Арістотель, Г.В.Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. де Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо. Ще давньогрецький філософ Платон до службовців відносив не лише правителів і ремісників, а і стражників, яких розглядав як державних службовців у їх сучасному розумінні [1, с. 6–7]. Як зауважує А. Гришук, «державна служба, безперечно, – один із найстаріших інститутів держави» [2, с. 13].

Якщо звернутися до наукових джерел, варто зауважити, що історико-правові аспекти службових правовідносин досліджували В. Барішев, А. Гришук, Є. Дуплій, І. Катаєв, А. Кенігсон, М. Костомаров, С. Покровський, М. Грушевський, О. Кучерук та ін.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є аналіз історико-правових аспектів службових правовідносин в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Варто погодитися із В. Колпаковим, який вважає, що існування держави без державної служби та службових правовідносин неможливе, сутність державної служби зводиться до адміністрування [3, с. 150]. У зв'язку з різними підходами до етапів державотворення України дослідники не мають єдиної думки щодо формування, розвитку та становлення службових правовідносин. Варто погодитися з їхніми висновками про те, що державна служба в розумінні службових правовідносин не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави [4, с. 87; 2, с. 12]. О. Оболенський під час аналізу історії державної служби на теренах України виокремив

такі етапи становлення службових правовідносин:

- середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX – XII ст.);
- Галицько-Волинська держава (XII – XIV ст.);
- Українська козацька республіка (середина XVII – XVIII ст.);
- Українська народна республіка;
- Українська держава (1917–1920 рр.) [5, с. 46].

Окреслимо основні характеристики кожного етапу розвитку і становлення службових правовідносин.

*Середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX – XII ст.).* Для службових правовідносин цього періоду характерне зосередження законодавчої і судової влади в руках керівника вищої ланки (князя). Він одноосібно контролював службові правовідносини, роботу службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки за допомогою княжих та земських службовців. Як зазначають С. Коник, Р. Воробей, В. Грабовський, А. Гришук, княжі урядовці мешкали в Києві і були залежні від князя щодо виконання завдань державної влади [6; 2, с. 13].

А. Гришук, О. Оболенський вважають, що *Галицько-Волинська держава (XII – XIV ст.)* характеризується становленням та розвитком службових правовідносин, трансформуючи інститути Київської Русі на законодавчу, виконавчу та судову владу. Князь у цей період мав вищу виконавчу владу. За дослідженнями М. Грушевського, «<...> Галицько-Волинська держава (XII – XIV ст.) зберегла на українських землях традиції великодержавної політики й життя князівсько-дружинного режиму, суспільно-політичних форм і культури, заснованої Київською державою» [7, с. 328–329; 2, с. 13].

*Українська козацька республіка (середина XVII – XVIII ст.),* за твердженнями О. Оболенського, А. Гришук, своїм утворенням завдячує традиціям Запорізької Січі. Вона мала всі характерні ознаки держави: територію,

чіткий адміністративно-полковий устрій; центральна влада належала гетьману, який спирався на Раду генеральної старшини.

*Українська Народна Республіка* (далі – УНР) – це низка державних утворень, які існували на українських землях у 1917–1920 рр. Представницьким органом із законодавчими й іншими владними повноваженнями та центром політичного і державного життя держави того часу стала Українська Центральна Рада (далі – УЦР). УЦР діяла постійно, а в період між сесіями функціонувала Мала Рада. Найвищим виконавчим органом з урядовими функціями був Генеральний секретаріат (із січня 1918 р. – Рада народних міністрів УНР), окремі генеральні секретарства (міністерства), найвища судова установа – Генеральний суд УНР, інші судові органи, комісари УЦР у губерніях і повітах, губернські та військові коменданти. Крім того, замість колишніх земських органів на місцях утворювалися народні ради та народні управи [4, с. 103–107; 2, с. 15].

Варто погодитися з іншим підходом до періодизації становлення державної служби та службових правовідносин, запропонованим ученим Є. Черноногом:

- Русь княжої доби (IX – XIII ст.);
- Русь Україно-литовсько-польської доби (XIV – XVI ст.);
- Україна Козацько-гетьманської доби (XVI – XVIII ст.);
- Україна у складі Російської імперії (XVIII – XX ст.);
- Україна 1917–1991 рр.;
- сучасна Україна [8, с. 76–134].

Варто віддати належне науковцю, який до попередньої періодизації додає два останніх важливих історичних етапи, під час яких сформувалися сучасні службові правовідносини, оскільки за такого підходу окреслено досить великий період минулого століття, коли Україна входила до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР). Зупинимося на цьому етапі детальніше.

У радянський період існування держави для службових правовідносин характерна наявність недосконалої чинної правової системи в Україні. Радянське право під час свого становлення на початку 20-х рр. ХХ ст. категорично відмовилося від цивілізаційних надбань інших держав у побудові власної правової системи. Протягом 70 років радянського періоду існування службових правовідносин радянське право обслуговувало адміністративно-командну систему державного управління і цілком задовольняло потреби тогочасного суспільства. В основу побудови правових службових правовідносин у Радянському Союзі покладено партійну ідеологію, яка була вища за закон, а держава регулювала всі сфери суспільного життя. За таких тоталітарних умов право не регулювало суспільні службові правовідносини, перетворювалося на інструмент впливу державної влади на громадян. Тобто група партійних функціонерів узурпувала владу та створила ієрархічну бюрократичну піраміду. Пересічна людина мала відчуття, що держава – для держави, а не для людини [9, с. 108–109]. Сучасна тенденція розвитку адміністративного права передбачає людиноцентристську парадигму, де людина, її права і потреби стають пріоритетом у взаємовідносинах людина – держава та в службових правовідносинах.

Як слушно зазначає І. Пахомов щодо характеристики радянського періоду формування службових правовідносин, службові правовідносини – «<...> державна служба в її нинішньому розумінні з'явилася у 1918 р., за часів Гетьманату Петра Скоропадського. Як і сьогодні, її характерними ознаками на той час була наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців, наділення їх правосуб'єктністю на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету» [10, с. 45]. Гетьман П. Скоропадський вважав одним із головних своїх завдань створення професійної державної служби. Задекларована ідея сильної влади заради політичних

і соціальних реформ відобразилася в затверджених 29 квітня 1918 р. Законах про тимчасовий устрій України [11; 2, с. 15]. У добу Гетьманату важливим також було питання організації проходження державної служби. Впорядкованість та систематизація інституту державної служби України та службових правовідносин відбулися саме в цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Історичне підґрунтя має традиція прийняття присяги, яка діє досі. Державні службовці того часу складали урочисту обітницю, затверджену, зокрема, Законом «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі» від 30 травня 1918 р. [12]. Закон закладав один із головних механізмів, що став невід'ємним атрибутом вступу на державну службу, – складання присяги [13, с. 4–5; 2, с. 15].

У радянські часи публічно-правова традиція дослідження службових правовідносин як статусного інституту держави занепала через панування ідеології та політики над правом. У законодавстві статусні форми службових правовідносин відроджено в таких найдавніших і первісних видах державної служби, як військова, дипломатична та служба в прокуратурі [2, с. 16].

Юридичний аспект службових правовідносин регулювало трудове законодавство, яке не забезпечувало державним службовцям того часу, на відміну від робітників, права на кваліфікацію, тобто права на закріплення кваліфікації в юридичній формі, класного чину чи іншого професійного звання, яким ще в минулому столітті були наділені державні службовці європейських країн. Ліквідація права кваліфікації дала змогу панівній партії цілком підпорядкувати державних службовців своїй політичній волі відповідно до державного звичаю [14, с. 135], керувати службовими правовідносинами в так званому «ручному режимі». Відсутність будь-якого досвіду правового регулювання зумовила чималі труднощі організаційно-правового

характеру щодо створення в Україні власного законодавства про державну службу, яке відбувається і нині.

Що стосується сучасного періоду розвитку і становлення службових правовідносин за часів незалежної України, то О. Домбровська зазначає, що з проголошенням незалежності 1991 р. Україна отримала в спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головне завдання якої полягало в управлінні економікою за допомогою поширення рішень комуністичної партії стосовно виробництва і розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії [15, с. 3–4].

Саме за таких складних умов Україна здійснила спробу побудови службових правовідносин шляхом створення власної системи державної служби, а отже, стала першою з-поміж країн колишнього СРСР, яка 1993 р. ухвалила Закон України «Про дер-

жавну службу» [16], відповідно до якого встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Попри те, що цей закон був недосконалим, його значущість виявилася в інституціоналізації в Україні службових правовідносин, що є, у свою чергу, важливим етапом українського державотворення. Проте й надалі доволі проблемним поставало питання розмежування приватних і публічних інтересів, відокремлення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби [17].

**Висновки.** Отже, у сучасному законодавстві концептуально змінилося розуміння державної служби: якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у вигляді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і власне виконання закріплених повноважень у межах компетенції.

#### Анотація

Стаття присвячена розгляду історичних аспектів становлення і розвитку інституту службових правовідносин в Україні. Визначені й охарактеризовані основні історичні етапи розвитку службових правовідносин. Виявлені як позитивні, так і проблемні сторони становлення, функціонування та розвитку інституту службових правовідносин в Україні.

**Ключові слова:** службові правовідносини, становлення службових правовідносин, державна служба, державні службовці.

#### Аннотация

Статья посвящена изучению исторических аспектов становления и развития института служебных правоотношений в Украине. Определены и охарактеризованы основные исторические этапы развития служебных правоотношений. Обнаружены как положительные, так и проблемные стороны становления, функционирования и развития института служебных правоотношений в Украине.

**Ключевые слова:** служебные правоотношения, становление служебных правоотношений, государственная служба, государственные служащие.

#### Stolbovyi V.M. Historical aspects of establishment of the institute of legal relations in Ukraine Summary

The article is devoted to the consideration of historical aspects of the formation and development of the Institute of service legal relations in Ukraine. The main historical stages of the development of official legal relations are determined and described. Revealed both positive and problematic side of the formation, functioning and development of the Institute of official relations in Ukraine.

**Key words:** official legal relations, formation of official legal relations, public service, civil servants.

**Список використаних джерел:**

1. Антипов А. Социология и философия государственной службы: учеб. пособие. СПб.: Университет ИТМО, 2015. 78 с.
2. Гришук А. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: моногр. Львів, 2018. 232 с.
3. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком-Інтер, 2003. 544 с.
4. Державна служба: підручник: у 2 т. / Ю. Ковбасюк та ін. К.; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
5. Оболенський О. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2006. 467 с.
6. Історія державного управління: навч.-метод. вид.: у 3 т / С. Коник та ін. К.: НАДУ, 2007. Т. 1. 104 с.
7. Грушевський М. Історія України-Руси: в 11 т. 12 кн. Т. III: До року 1340. К.: Наук. думка, 1993. 592 с.
8. Черноног Є. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посібник. К.: Знання, 2008. 458 с.
9. Петков С. Концепція адміністративно-правової реформи – основа розвитку публічного права України. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2017. № 4. С 108–109.
10. Пахомов І. Адміністративно-правові питання державної служби СРСР. К.: Вид-во Київського ун-ту, 1971. 128 с.
11. Закони про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18>.
12. Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі: Закон Української держави. URL: <http://www.guds.gov.ua/sub/vinnitska/ua/publication/print/1400.htm226>.
13. Науково-документальна збірка до 90 річчя запровадження державної служби в Україні / В. Верстюк та ін. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. 124 с.
14. Советское административное право: общая часть / под ред. Ю. Козлова. М.: Юрид. лит., 1962. 208 с.
15. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. Демократичне врядування: електронне наукове фахове видання. 2012. № 9. С. 1–6.
16. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII. Відомості Верховної Ради. 1993. № 52. Ст. 490.
17. Малиновський В. Державне управління: навч. посібник. К.: Атіка, 2009. 608 с.