

УДК 351

В.П. Бурмака, М.І. Шерман

**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ:
ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ**

Анотація. У статті досліджуються інститут державної служби, аналізуються особливості його історичного розвитку. Наукове осмислення питання реформування державної служби дозволяє визначити шляхи її модернізації на сучасному етапі.

Ключові слова: державна служба, державне управління, реформування.

Burmak V.P., Sherman M.I. Civil service reform in Ukraine: the historical aspect.

Annotation. The article deals with the Civil Service, analyzed the features of its historical development. Scientific understanding of the reform of the Civil Service to determine ways to modernize today.

Key words: public service, public administration reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом із державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд і взаємно зумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [1]. Державна служба в Україні – це суспільний інструмент, який забезпечує стабільність держави як інституту, зумовлює послідовність і наступність у проведенні державної політики, зокрема в наданні публічних послуг.

Законодавче врегулювання суспільних відносин, які охоплюють діяльність держави зі створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами права на державну службу, визначення загальних засад діяльності та статусу державних службовців дозволило Україні напрацювати власний новітній досвід демократичного урядування в умовах перехідної економіки. Однак неоднозначна пострадянська спадщина, відсутність у політикумі єдиного бачення щодо ролі, місця і пріоритетів подальшого розвитку державної служби на сьогодні не зуміли визначити чітких перспектив для реформування державної служби. Невідповідність деяких положень чинного законодавства про державну службу демократичним нормам Європейського Союзу, недосконале регулювання суспільних відносин у сфері державної служби спричинили стрімке погіршення протягом останніх років якісного складу корпусу державних службовців, депрофесіоналізацію та політизацію державної служби в цілому.

У цьому контексті особливо загострюється інтерес до історії, яка є джерелом морального оновлення, духовної сили, зміцнення української державності у критичні періоди життя народу. Виникає потреба у дослідженні витоків і особливостей формування національного інституту державної служби, етапів її реформування, становлення ключових рис сучасної державної служби у різних політичних умовах, у різні історичні епохи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування державної служби в Україні, зокрема в її історичному аспекті, знайшли висвітлення в численних наукових працях учених (О. Аркуша, О. Бойко, В. Колпаков, О. Оболенський, Є. Бородин, В. Малиновський та ін.).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на достатню кількість досліджень з питань реформування і розвитку державної служби в Україні, недостатньо вивченим залишається аспект становлення та еволюції державної служби з позиції синхронічного аналізу.

Формулювання цілей статті. Вирішення завдань державної служби України в сучасних умовах потребує наукового аналізу з погляду історичної ретроспективи.

Виклад основного матеріалу. Еволюція розвитку державного управління та державної служби в Україні мала надзвичайно складний і неоднорідний характер, зумовлений постійною зміною політичного життя. Наша історія повниться періодами поневірянь народу, поневолення держави – аж до заборони її самобутності. Наше минуле багате на здобутки, що є зразками справжнього державного будівництва [2]. Існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд і взаємно зумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління» [3]. Дослідники вказують, що держава з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна потреба політичного регулювання суспільного життя. Чинники, що викликали до життя державу, є підставою виникнення і державної служби; остання виникла через об'єктивну потребу для політичної влади мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції [2]. Державна служба зумовлюється не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою організації управління нею. Тому зрозумілим є те, що чим більше розвивалася держава, тим досконалішою та складнішою ставала державна служба, її правове та організаційне забезпечення [3].

Визначальним кроком у реформуванні державного управління та створенні правових підстав для діяльності посадових осіб органів державного управління і місцевого самоврядування стало прийняття 16 червня 1993 року Верховною Радою України Закону «Про державну службу» [4]. Україна стала першою з республік колишнього СРСР, де було прийнято Закон про державну службу, установивши таким чином особливий правовий статус осіб, уповноважених на виконання функцій держави, – державних службовців. Цей Закон став першим законодавчим актом, що врегулював відносини у сфері державної служби і дозволив сформувати інститут державної служби в Україні.

На розвиток основних положень Закону у 1994-1996 роках виходить у світ низка указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, якими було створено умови для розбудови сучасної державної служби України: утворено спеціально уповноважений орган з питань державної служби (Головдержслужбу України), унормовано ключові питання її функціонування – визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання та інше.

Прийняття зазначених документів дозволило вперше в історії української державності юридично визначити роль і місце державних службовців, межі їх повноважень, права та обов'язки, економічні та соціальні гарантії.

Протягом своєї історії український народ створив декілька великих державних утворень, визнаних у тогочасному світі. Це – середньовічна феодальна держава Київська Русь (IX-XII ст.), Галицько-Волинська держава (XII-XIV ст.), Українська козацька республіка (середина XVII-XVIII ст.), Українська Народна Республіка і Українська держава (1917-1920 рр.).

На характер державності, форми держави та управління України впливали складні історичні, економічні та соціальні умови кожної епохи. Визначальним у системі управління державою в різні часи був вплив геополітичного розташування країни. Значний вплив на формування державного устрою та системи організації влади мали держави, з якими межувала Україна. Протягом тривалого періоду землі України перебували під владою інших держав, і тому Україна не змогла створити історично розвинутої, єдиної, заснованої на власних традиціях, цілісної системи державної служби. Хоча ці чинники в комплексі й зумовлювали створення історично виправданої служби державі.

Ще в Київській Русі відбулося формування верстви службовців, які слугували державі в особі правлячої влади. У Київській Русі це був великий князь. Одним із чинників, які об'єднували велику феодальну державу Київську Русь, була «спільність правлячої династії, в якій київський князь був лише старшим і більш поважним» [5].

Великий князь мав законодавчу, судову владу, контролював роботу службовців, керував військом, організовував міжнародні зв'язки. Виконання цих повноважень забезпечували княжі

та земські службовці. Науковці Г. Швидько та В. Романов зазначають, що княжі урядовці перебували в Києві і були залежні від князя у виконанні завдань державної влади. Вони наглядали за княжим двором, його слугами та господарством. У їх підпорядкуванні були фінансові урядовці, через яких здійснювалася ще одна функція князя – здобуття коштів для утримання княжої родини, двору, війська, судів, адміністрації. Земські урядовці обиралися народом, пізніше їх призначав князь. Поступово вони перетворилися в княжих урядовців [6].

У період феодалної роздробленості Русі Галицько-Волинська держава, за висловом М. Грушевського, «зберегла в українських землях протягом цілого сторіччя після занепаду Києва як політичного центру в повній силі традиції великодержавної політики й життя князівсько-дружинного режиму, суспільно-політичних форм і культури, заснованої Київською державою». Князь уособлював законодавчу, виконавчу та судову владу. Маючи вищу виконавчу владу, князь доручав адміністративні справи «своїм урядовцям, посади яких мали різне походження: одні брали свій початок від попередніх часів... решта створені для виконання певних управлінських функцій княжої влади» [3].

У XIV ст. значна частина українських земель потрапила під владу сусідніх могутніх держав. Польща захопила Галичину й утримувала її під своєю владою протягом чотирьох століть. Більшість українських земель було захоплено Великим Князівством Литовським. За визначенням Г. Швидька та В. Романова, верховна влада у Князівстві була представлена трьома складовими: найвища влада належала великому князеві, який мав законодавчу, військову та судову владу. Великий князь поділяв верховну владу з княжим родом, з панами (радою), потім – із сеймом. При федеративному устрої Великого Князівства Литовського не було центрального виконавчого апарату, крім тих, хто контролював виконання землями своїх обов'язків перед князем. Після Люблінської унії 1569 р. українські землі в межах єдиної Речі Посполитої стали власністю головної її частини – Польщі. Вища державна влада в Речі Посполитій належала королю і великому сейму, куди входили магнати і шляхта, верхівка католицького духовенства.

Особливе місце в історії державотворення України належить Українській козацькій республіці. Наступ польського уряду та польської шляхти в XVII ст. на українські землі з метою повного окатоличення і колонізації, з іншого боку, та повного економічного закріпачення і соціального пригноблення, з другого, викликав справедливий опір українського населення, який вилився у війну українського народу за своє соціальне та національне визволення, це по-перше, а по-друге – періодичні спустошення українських земель турками та татарами за повної байдужості з боку Польщі примушували український народ шукати шляхів самооборони. Ці обставини започаткували формування самостійної народної організації, яке завершилося утворенням незалежної України [5].

Українська козацька держава була першою «демократичною республікою» тогочасного світу. Хоча вона мала мілітаристський характер з огляду на війни, у які її постійно втягували, в її державному устрої поєднувалися і монархічні, і демократичні елементи. Вона мала всі характерні ознаки держави – територію, чіткий адміністративно-полковий устрій, інститут державної влади на чолі з гетьманом, який обирався на козацькій раді і разом з військовою радою уособлював вищий законодавчий орган; поділ на судову та виконавчу владу: генеральний суд і судочинство; генеральну (козацьку) старшину; фінансову систему, військо, міжнародне визнання» [8].

Державний апарат управління створювався під безпосереднім керівництвом Б. Хмельницького за допомогою сильної старшинської групи, вихідців з української шляхти і заможних козаків. Після ліквідації польсько-шляхетського державного апарату саме старшина взяла в свої руки адміністративні функції. З часом це військово-старшинське управління охопило всю цивільну адміністрацію, суддівство, земельну власність, фінанси [3].

Вищим органом влади Запорозької Січі була січова рада. Виконавча влада на Січі належала кошовому отаману, який залежав від січової ради, але мав необмежену владу і зосереджував у своїх руках вищу адміністративну, військову і судову владу. Кошовий отаман був найголовнішим у складі військової старшини, яка вела документацію, забезпечувала охорону кордонів, організацію війська, чинила суд, збирала податки, вела фінансові книги тощо. Г. Швидько та В. Романов зазначають, що «після Зборівського (серпень 1649 р.), а потім

Білоцерківського (вересень 1651 р.) договорів, які Б. Хмельницький уклав з Річчю Посполитою, система органів управління складалася з трьох урядів – генерального, полкового, сотенного.

Вищий орган влади – генеральний уряд, який очолював гетьман з його найближчими прибічниками. Гетьман був правителем, главою України, він наділявся широкими державними повноваженнями для виконання політичних, військових, фінансових функцій. Генеральна старшина керувала окремими галузями державного життя».

Як зазначає Ю. Шевцова, «корисним у плані повернення до власних традицій державотворення є приклад роботи урядових службовців періоду Гетьманщини (XVII-XVIII ст.), зокрема військових канцеляристів» [3], які входили до складу Генеральної військової канцелярії – центрального органу виконавчої влади. Військові канцеляристи того часу були високоосвіченою елітою України, вони складали присягу та брали участь у розгляді важливих державних справ.

Козацька держава проіснувала до початку 80-х рр. XVIII ст. «Наприкінці XVIII ст. зусиллями імперської, антинаціональної політики російського уряду було ліквідовано національну державність українського народу. По всій Україні насильницьким шляхом установлювалися органи управління Росії». Розбудову державності України наприкінці XVII ст. через різні події було призупинено до початку XX ст.

Після розпаду Російської імперії український народ знову зробив спробу створити свою незалежну державу. Події 1917-1921 рр. увійшли в нашу історію як період визвольної боротьби українського народу за свою незалежність. Однак однією з причин невдач Української Народної Республіки (1917-1920 рр.) у цій боротьбі були саме кадрові проблеми. За висловом А. Могилянского, «новий апарат створювався в неймовірно важких умовах. З елементів, які протягом усього життя перебували в опозиції уряду й зовсім не були виховані владою, важко було її конструювати: вони вносили лише розлад і роздратування, дискредитуючи саму владу як таку. Нові представники влади не вміли, часто з найкращими намірами, впритул й авторитетно підійти до нової для них справи. Старі ж діячі, часто знову залучені до влади, застосовували старі й ненависні прийоми управління» [3].

Наступні 70 років Україна була у складі СРСР. За тих часів в Україні не було самостійної державно-правової організації, а державний апарат був складовою партійного керівництва. Діяльність державного апарату спрямовувалася партійними організаціями, а правової регламентації цієї діяльності не було. Не було навіть визначення державної служби та правової основи її функціонування.

З часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна наслідувала державну службу, структура якої, склад та управлінські системи були створені відповідно за підтримки уряду в державі колишнього Радянського Союзу. Головним завданням держави було управління економікою. Головною функцією державного апарату було забезпечення поширення рішень Комуністичної партії щодо виробництва та розподілу ресурсів у всіх галузях економіки та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії уряду. Коло обов'язків державного апарату в колишньому Радянському Союзі було значно вужчим від країн Організації економічного співробітництва та розвитку, а тому кількість державних службовців у ньому була набагато меншою.

Від державних службовців не вимагалось аналізувати політичні процеси, розпоряджатися ресурсами або керувати процесом виконання урядових рішень у незалежному правовому полі. Їм не потрібні були знання з економіки, права, менеджменту та фінансів. Замість цього більшість державних службовців мали технічну освіту та деякі знання виробництва. Більше того, були важливими такі персональні якості, як дисципліна, відданість, слухняність і здатність виконувати накази. Державних службовців призначали на посади або висували на вищі посади на підставі цих якостей та знання виробництва. Державна служба Радянського Союзу була високодисциплінованою бюрократією.

Призначення на вищі посади контролювалося політичними керівниками. Це сприяло розвитку прислужливості та дисципліни, а не ініціативи та відповідальності. Державні службовці слугували більше своєму керівникові, ніж загальному громадському інтересові.

Таким чином, можна констатувати, що в своєму розвитку державна служба в тому вигляді, який вона має нині, пройшла чотири етапи:

I етап – часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави).

II етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі.

III етап – Україна в складі Радянського Союзу.

IV етап – сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності).

На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань, як показав історичний досвід спроб установаження сильної та незалежної держави, є розвиток професійної державної служби. Заходи незалежної Української держави в цілому напрямку спрямовуються на створення оптимальної структури державної служби та забезпечення її ефективної роботи шляхом реформування адміністративної системи, упровадження нової кадрової політики, підтримання та розвитку професійності державних службовців [11].

Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035 затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби. У цій програмі зазначено, що для розв'язання проблем соціально-економічних перетворень в Україні слід проводити єдину державну кадрову політику, науково обґрунтувати потребу державних органів та їх апарату у фахівцях, розробити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Програму та заходи на її виконання розроблено відповідно до Закону України «Про державну службу» та прийнятих Урядом нормативних документів із запровадження механізму добору працівників на державну службу на конкурсній основі, формування кадрового резерву, стажування, підготовки, перепідготовки кадрів та підвищення їх кваліфікації[9].

На виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, схвалених Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні (Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599) [10], що визначає:

- цілі та завдання реформування системи державної служби;
- потребу наукового обґрунтування та супроводження заходів з реформування державної служби;
- напрямки вдосконалення класифікації органів державної влади та посад державних службовців за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень;
- принципи розмежування політичних і адміністративних посад;
- засади створення оптимальної структури функціонального управління державною службою;
- завдання щодо зміни характеру діяльності кадрових служб органів державної влади;
- прозорий, об'єктивний та гласний характер процедур прийняття на державну службу та просування по ній;
- підходи до формування чітких механізмів просування по службі на підставі особистих професійних заслуг державних службовців;
- обов'язковість і єдність принципів проведення відкритого конкурсу та стажування зі складанням іспиту;
- комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури державних службовців;
- завдання щодо посилення стабільних правових гарантій та соціальної захищеності працівників органів державної влади;
- значне вдосконалення загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- напрямки формування критеріїв оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам;
- принципи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із громадськістю та громадянами;

– завдання щодо поліпшення іміджу державної служби та запровадження нового типу взаємовідносин між громадянами і державними службовцями;

– терміни введення щорічного підбиття підсумків виконання державними службовцями своїх обов'язків і завдань, а також проведення періодичної, один раз на три роки, атестації державних службовців тощо.

Отже, сьогодні потреба реформування державної служби набуває особливого значення. Це зумовлюється і тим, що Європейський Союз, до складу якого прагне увійти Україна, особливо наголошує на розвитку громадянського суспільства, внесенні змін до законодавства з метою приведення його відповідно до європейських стандартів, серед яких і розроблення ефективної системи державного управління.

Висновки з даного дослідження. Вивчення розвитку інституту державної служби з історичного точки зору свідчить, що зі змінами державного устрою, характеру та завдань держави, державного управління змінювалась і сама державна служба. Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідує всі характерні ознаки держави, віддзеркалює стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави.

Сьогодні успішність реформування та розвитку системи державної служби залежить від розробки та реалізації заходів, спрямованих на модернізацію державної служби як єдиної системи, а також на практичне застосування нових технологій державного управління. Сучасна державна служба повинна бути відкритою, конкурентоспроможною і престижною, орієнтованою на результативну діяльність державних службовців.

Перспективи подальших розвідок. Розпочатий процес реформування державної служби вимагає активізації наукових досліджень щодо модернізації державної служби, урахування відповідних теоретичних напрацювань у практиці державного управління.

Список використаних джерел

1. Іншин, М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні [Текст] / М. І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 4-9. Назва з екрана
2. Історія державної служби в Україні: у 5т. / [О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, С. І. Бородин]. - К.: Ніка-Центр, 2009. – Т.1. – 544 с.
3. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/112/7572.html>
4. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [Ел. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> – Назва з екран
5. Теоретико-методологічні засади формування корпусу державної служби в Україні [Ел. ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/30946.htm?s398224032=e55ea90dce0>
6. Музиченко П. П. Історія держави і права України / Музиченко П. П. [Ел. ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/16700908/pravo/derzhavniy_lad_galitsko-volinske_knyazivstvo
7. Терлюк І. Я. Історія держави і права України / Терлюк І. Я. [Електронний. ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1263111345429/pravo/galitsko-volinska_derzhava_pravo
8. Нова історія України (середина XVII - початок XX ст.) [Електронний. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.history.vn.ua/book/new/43.html>
9. Указ Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10.11.1995 № 1035/95 [Електронний. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.history.vn.ua/book/new/43.html>
10. Концепції адміністративної реформи в Україні, схвалені Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 [Електронний. ресурс]. – Режим доступу : do.gendocs.ru/docs/index-276159.html
11. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с
12. Вісник національної академії державного управління при Президенті України. – 2004. – № 4. – С. 30-37.