Ю. П. Битяк, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, член-кореспондент АПрН України

Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення

Головними цілями державного управління є реалізація функцій і завдань держави, провідниками чого виступають управлінці, представники державного апарату. На державний апарат лягає головне навантаження щодо практичного забезпечення життєдіяльності суспільства і держави у всіх сферах — економічній, соціальній, політичній. Апарат державного управління складають державні службовці, які забезпечують державне управління, а тому державна служба характеризується як управлінська діяльність, як основний її різновид у суспільстві, організованому в державу[1]. І це дійсно так, оскільки широкий спектр управлінських відносин і зв'язків, обумовлений вирішенням практичних завдань, здійснюється державним апаратом — державними службовцями. Базові положення державного управління визначають засади організації і функціонування державної служби, впливають на формування її принципів та їх розвиток.

Питання формування та діяльності апарату державного управління набувають особливого значення у періоди державотво-

[1] Див.: *Петришин А. В.* Государственная служба: Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. – Х.: Факт, 1998. – С. 127.

© Битяк Ю. П., 2006

рення, коли необхідно визначити напрямки розвитку державних інституцій, їх функції і повноваження. Свою роль відіграють вони і в державотворчих процесах в Україні, отримуючи закріплення, в першу чергу, в конституційних актах. Першим в Україні з таких актів по-праву вважається Конституція Пилипа Орлика. Вже в ній підкреслювалася корисність державного устрою і порядку для загального блага, коли створюються в державі приватні і громадські ради, щоб вирішити державні справи шляхом обговорення і їх схвалення з боку міністрів і радників. До таких радників мали бути віднесені генеральні старшини, городові полковники та вибрані з кожного полку до Генеральної ради, за згодою гетьмана, генеральні радники із людей заслужених і поважних. Для обопільної довіри поміж гетьманом і генеральною старшиною, полковниками і генеральним радниками при проведенні таємних і публічних нарад кожен з них, перш ніж приступити до виконання обов'язків своєї посади, особисто мав присягнути на вірність Вітчизні, а також на сумлінне виконання обов'язків своєї посади схваленою публічно присягою відповідної форми.

Генеральні радники, обрані до Генеральної ради у своєму полку публічним голосуванням, наділялися повноваженнями разом з городовим полковником здійснювати нагляд за дотриманням справедливості, брати участь в управлінні, керуючи шляхом надання загальних порад, а також рішуче виступати проти кривд і утисків людей (посполитого люду).

Слід звернути увагу на положення Конституції 1710 року з приводу встановлення певної незалежності, самостійності у вирішенні управлінських питань генеральної старшини від гетьманської влади. Це можна назвати значним кроком у напрямку демократизації управління, оскільки в Російській імперії, до складу якої входила Україна, чиновник був повністю залежним від вищого чиновника, не говорячи вже про царя. Зокрема, в Конституції підкреслювалося, що генеральна старшина, полковники і генеральні радники повинні дотримуватися добрих звичаїв, шанувати високу гідність гетьмана, виявляти послух, але і гетьман, у свою чергу, мусив мати їх не своїми підручними чи слугами. Якщо ж хто з генеральних старшин, полковників, генеральних радників, інших управлінців чи рядових козаків був виявлений у скоєнні

проступку, то гетьман не повинен його карати своєю владою. Така справа — кримінальна чи інша — мала передаватися на розгляд Генерального суду. «І хоч би яке неприхильне, а проте безстороннє рішення він ухвалив, — такому повинен кожен правопорушник підкоритися».

Для матеріального забезпечення Війська Запорозького Конституцією передбачалося збереження «завжди існуючої в його складі» посади генерального підскарбія, котрий завідував військовою скарбницею, млинами, усіма військовим доходами і повітовими виплатами. При цьому підскарбієм могла бути обрана лише особа заслужена, маєтна і порядна, яка б сумлінно опікувалася військовою скарбницею і доходами, обертала їх на громадські, а не свої потреби. Гетьман також не мав права привласнювати військовий скарб.

Генеральний підскарбій підпорядковувався гетьману. У кожному полку обиралося по два підскарбії, які мали відати полковими і цивільними прибутками і податками, щороку звітувати про свою діяльність. Вони безпосередньо підпорядковувалися генеральному підскарбію і здійснювали нагляд у полках за надходженнями до військової скарбниці прибутків і зборів.

Значна увага в Конституції приділена забезпеченню гетьманом прав козакам, недопущенню надмірних утисків, спустошливих поборів, які призводять до того, що люди покидають обжиті місця і пускаються у чужі краї. У зв'язку з цим урядовці мали відмовитися від виконання панщини та інших приватних робіт силами козаків, примусових робіт, конфіскації тощо. Утиски і грабунки з боку посадовців розглядалися як хабарництво. І тут не можна не процитувати положення Конституції 1710 року, яке мало і має значення для діяльності апарату управління за всіх часів, у тому числі після проголошення Україною незалежності, оскільки прямо пов'язане з корупцією та корупційними діяннями. «Усе те лихо — утиски і грабунок бідного посполитого люду корениться у честолюбстві захланних хабародавців. Не маючи на те прав ані заслуг, а лише ненатлі бувши жадобою власного зиску, вони заходяться купувати військові і посполиті посади, здобуваючи гетьманську прихильність принадами хабарів, і таким робом допинаються поза вільними виборами проти права і слушності до

найвищих гідностей — полковничої булави й інших посад. Тому суворо постановляємо, щоб ясновельможний гетьман не лакомився на жодні подарунки чи обіцянки і нікому не доручав полковничої булави чи інших військових і посполитих посадах з огляду на особисті стосунки та щоб силоміць на ті посади нікого не нав'язував».

Принципи формування і діяльності апарату управління — поділу влади, законності, вільного голосування (волевиявлення), виборності, гласності, чесності, добропорядності, забезпечення самоврядування та незалежності сіл і міст, забезпечення прав козаків, їх сімей, ремісників, верховенства Конституції, законів (зокрема законів щодо митної справи) тощо проходять через всі положення конституційного акта.

На жаль, ці, як і наші положення Конституції Пилипа Орлика, не знайшли своєї реалізації в державному будівництві та побудові апарату державного управління в Україні, оскільки вона залишалася в складі Російської імперії, безмежна централізація влади в якій не допускала будь-яких демократичних зрушень в управлінській сфері, незважаючи на те, що Петро І запровадив порядок просування по службі залежно від здібностей і особистих заслуг (але лише дворянства), виступав проти принципу родовитості на користь компетентності.

Російський цар уперше регламентує структуру і штати державних установ. Генеральним регламентом 1720 року Петро заснував заради «порядного управління державних своїх справ» належні державні колегії, вводиться на державній службі поділ праці чиновників, визначаються способи заповнення вакансій на службі, правила поведінки службовців і їхньої відповідальності, своєрідної підготовки до служби, вирішення фінансових питань, нагороджень і штрафів. При цьому особлива увага приділяється супроводові справ документуванням і визначенню осіб, відповідальних за оборот документів.

Відома петровська Табель про ранги 1722 року проіснувала в Росії практично до листопада 1917 року. Вона привела в систему й уніфікувала всі чини державної служби на всіх трьох поприщах: сухопутному, військово-морському і цивільному. Табель зобов'язувала усіх служити і визначила службу єдиним

джерелом одержання відповідного рангу і подальшого підвищення по службі.

Ранги цивільної служби від колезького реєстратора до канцлера прирівнювалися до відповідних морських і сухопутних чинів. Градаціям службовців по рангах надавалося настільки важливе значення, що вона переносилася на членів їхніх родин: дружин, синів, дочок. Власне сам термін «чиновник» одержав поширення з Табелі про ранги й означає, службовця, що має чин. В наступні роки була видана досить значна кількість нормативно-правових документів з питань державно-службових відносин, що відображали потреби функціонування даного складного інституту.

Державна служба в той період таким же чином організується і на території України.

У цей же час та в подальшому формується цілий ряд негативних традицій російського чиновництва. Мова йде про беззаконня з боку чиновників, антидемократичний характер, що виражається зокрема у відсутності об'єктивних механізмів підбору і розстановки кадрів, різкому розмежуванні чиновників на ранги, закритості системи, в оплаті праці та привілеїв службовців та ін.

Одним з перших актів радянської влади, як відомо, був Декрет «Про винищування станів і цивільних чинів» від 11 листопада 1917 року, видання якого було викликано цілою низкою причин, але головною була ідея зламати буржуазний державний апарат і скасувати чиновництво як таке. Однак незабаром під тиском реальностей система посад і чинів була замінена партійно-державною номенклатурою, що проіснувала весь радянський період.

Головною особливістю номенклатури порівняно з інститутом державної служби в європейський країнах є принципова відсутність правового регулювання даної сфери суспільних відносин [1]. При призначенні на будь-яку посаду від претендента вимагалася насамперед вірність КПРС, перед якою він ніс відповідальність.

За таких умов протягом існування радянської влади не міг бути прийнятий закон про державну службу, а про існування даного інституту в науковому плані згадали тільки наприкінці 50-х років минулого століття. З іншого боку, не могло не регулюватися

[1] Див.: *Восленский М. С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М.: Советская Россия, 1996. – С. 12–14.

проходження державної служби в Збройних Силах, в органах внутрішніх справ та ін. Деякі державно-службові відносини регулювалися республіканськими конституціями, окремими законами про ради міністрів, про місцеві ради народних депутатів, в урядових постановах з питань комплектування і компетенції державного апарату. Діяли Тимчасові правила про роботу в держустановах і на підприємствах, затверджені Декретом Ради Народних Комісарів 21 грудня 1922 року. Окремими указами вводилися класні чини, ранги і спеціальні звання в деяких сферах, наприклад, в органах прокуратури.

У сфері народного господарства службові відносини регламентувалися Єдиною номенклатурою посад, Положенням про дисциплінарну відповідальність у порядку підпорядкування тощо.

У науковій літературі починаючи з 20-х років XX століття принципів формування і діяльності апарату державних органів торкались А. І. Єлістратов, О. Ф. Євтихієв, В. Л. Кобалевський, І. І. Євтихієв. Без сумніву, А. І. Єлістратов — найбільш відомий серед названих учений-адміністративіст, послідовний прихильник розгляду адміністративного права як такого, що «має на меті впорядкувати відносини між людьми в галузі державного управління», а наука адміністративного права, на його погляд, може бути визначена «як вчення про правовідносини в галузі державного управління»[1]. Серед важливих сфер державного управління А. І. Єлістратов розглядав державну службу як інститут адміністративного права, а правовідносини між посадовими особами державних органів «правлячою владою» і громадянами, на його думку, «є основними в адміністративно-правовій дійсності». У вивченні пов'язаних з владним характером держави особливостей «правових відносин правлячої влади з тими, ким управляють, і полягає головне призначення науки адміністративного права», — наголошував вчений[2].

[1] *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. – М., 1917. – С. 1–9.

[2] *Елистратов А. И.* Очерк административного права. – М.: Гос. издательство, 1922. – С. 36. Про внесок А. І. Єлістратова в розвиток науки адміністративного права та проблем державної служби свідчать і інші його роботи: *Елистратов А. И.* Административное право. – М., 1911; *Він же*. Административное право. – М., 1929; *Він же*. Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. – М., 1916.

Слід сказати про внесок у розвиток адміністративного права та адміністративно-правової науки, в тому числі щодо інституту державної служби, вчених України, зокрема Інституту народного господарства Харкова (Харківський юридичний інститут — нині Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого) О. Ф. Євтіхієва та В. Л. Кобалевського.

У післявоєнний період питання державної служби розглядались в науковій та навчальній літературі з теорії управління, теорії держави та права, адміністративного та державного права поряд з іншими проблемами. Деяких аспектів державної служби торкалися й інші галузеві науки (кримінальне право, трудове право). Слід зазначити, що в аналізі питань державної служби в 60-70-і роки великим був внесок В. М. Манохіна, а в Україні І. М. Пахомова. В. М. Манохін писав, що державна служба є однією із сторін (частин) діяльності держави по організації і правовому регулюванню особового складу державних органів та інших державних організацій, а також охоплює саму діяльність цього особового складу — державних службовців з практичного і безпосереднього здійснення завдань і функцій держави[1]. І. М. Пахомов робив висновок, що «державна служба є заснована на законі і оплачувана діяльність службового персоналу державних органів, яка полягає у практичній реалізації державно владних повноважень у різних сферах суспільного життя»[2]. Традиційно при визначенні поняття державної служби інші автори, звичайно, різною мірою, враховували ці положення.

З проголошенням колишніми республіками СРСР незалежності в них, як і в Україні, ведуться активні дослідження проблематики державної служби у філософському, соціальному, правовому, політичному, моральному (етичному) аспектах.

Правові засади сучасної організації державної служби закріплені в Конституції України, що цілком відповідає світовим та європейським стандартам. У Загальній декларації прав людини (1978 р.), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1966 р.) право рівного доступу громадян до державної служби,

[1] Див.: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. – М.: Юрид. лит., 1966. – С. 5–14.

[2] *Пахомов І. М.* Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. – К., 1971. – С. 8.

зв'язаність державної влади правом і законом, демократичні принципи заміщення посад державної служби, відмежування державної служби від інших видів службової діяльності розглядаються як важливі політико-юридичні цінності, що лежать в основі громадянського суспільства і правової держави. Право на державну службу належить до основних прав людини, є важливою складовою залучення громадян до участі в управлінні державними справами.

Принципи державної служби випливають із конституційних принципів організації і функціонування державної влади в Україні, перш за все, народовладдя, поділу влади та її єдності, суверенності державної влади, пріоритету прав і свобод людини, взаємної відповідальності держави і людини, виборності органів державної влади та ін. Ряд конституційних принципів мають пряме відношення до державної служби і можуть розглядатися як принципи державної служби. Зокрема, це верховенство права, законність, демократизм, рівність прав громадян, гласність, служіння народові України. Ці ідеї безумовно є вихідними не лише для інституту державної служби, а для всіх сфер і галузей державної і суспільної діяльності.

Найбільш розповсюдженою класифікацією принципів державної служби є їх поділ на загальні (загальноконституційні, конституційні), організаційні (структурно-організаційні), функціональні (функціонування, діяльності).

Безумовно, будь-яка класифікація принципів має певною мірою умовний характер. Так, принципи верховенства права, законності можна віднести, наприклад, і до загальних, і до функціональних принципів. Їх об'єднує єдина мета — упорядкування правового регулювання державно-службових відносин, що забезпечувало б досягнення конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку і функціонування держави як демократичної, правової. Тому, якщо теоретичне, емпіричне значення розмежування принципів на окремі групи важливе для їх вивчення як ізольовано, так і у взаємодії для забезпечення ефективної реалізації, то їх законодавче визначення і закріплення слугує регулюванню багатоаспектних управлінських, державно-службових відносин, оскільки дотримання одних принципів сприяє реаліза-

ції інших, застосування одних принципів урівноважується застосуванням інших. Принцип пріоритету прав людини має досить абстрактний характер, але він визначає головну роль державної служби, а водночас урівноважується такими принципами, як верховенство права, законність, соціальна справедливість. Пріоритетність прав однієї особи не може забезпечуватися за рахунок порушення прав інших осіб. Це можна сказати і про взаємозв'язок інших принципів державної служби.

Якщо виходити з прагматичної, практичної точки зору, то, на погляд автора, в новому Законі України про державну службу доцільно закріпити таку систему принципів державної служби: служіння народові України, верховенство права, законність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, демократизм, гласність, рівний доступ до державної служби, соціальна справедливість, професіоналізм, компетентність, гуманізм (етичність), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни, стабільність державної служби, політична нейтральність, поєднання державних і регіональних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ініціативності, чесність. Наведена система принципів державної служби безумовно не може розглядатися як ідеальна. Головне, що вона підкреслює, — це спрямованість державної служби на забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина, досягнення цілей і розв'язання завдань і функцій держави, регіонів і місць шляхом укомплектування державних органів, органів місцевого самоврядування та їх апарату ініціативними, чесними, високопрофесійними кадрами.

Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук, вчений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом: принципи організації та механізми здійснення влади

Дослідження феномена публічної влади, зважаючи передовсім на багатофакторність соціального розвитку, поряд із багатоаспектністю виявляє істотну мінливість історичних форм цього явища. У цьому контексті, з метою всебічного аналізу влади в суспільстві, продуктивним здається вивчення форм прояву владного потенціалу на прикладі організації самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом.

Серед науковців, які займалися цією тематикою, необхідно виділити таких вчених, як А. К. Дживелегов, Т. Д. Гошко, М. Кобилецький, А. В. Куза, Т. О. Матвєєва, В. В. Стоклицька-Терешкович та інші.

Їх роботи здебільшого мають історичний ракурс, водночас потребують вирішення й інші питання, серед яких характер внутрішніх умов, що приводили в дію механізм інституціоналізації управління містом, критерії збалансування самоврядного потенціалу місцевих колективів з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічновладних повноважень на рівні державної організації, нарешті питання про роль і значення магдебурзького права в контексті відповідних процесів.

© Чапала І. В., 2006