

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В РАДЯНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА РАДЯНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ НАУЦІ У 20-Х рр. ХХ ст.

Grytsenko I. The theory of public service in the Soviet legislation and Soviet legal science in the 20-th years of the XX century.

The article is devoted to the research of public service institute. This research is made through analysis of the Soviet legislation and Soviet scientific concepts, that took place in the twentieth years of the XX-th century. Normative acts, that regulated issues concerning public service are considered. Attitude of scientists to legal nature of this institute is analyzed. Specific features of public officials and the essence of the term «public officer» are determined.

Key words: public service, regulations, official Soviet legislation.



**Гриценко Іван
Сергійович,**

доктор юридичних наук, декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доцент кафедри адміністративного права

Дослідження інституту державної служби є досить актуальним завданням для сучасної науки адміністративного права. Це пов'язано з багатьма чинниками:

– необхідністю оновлення законодавства про державну службу, яке не повною мірою відповідає потребам сьогодення. Так, прийнятий ще 1993 р. Закон України «Про державну службу» [1] не враховує чимало питань, пов'язаних з цим видом трудової діяльності, не надто досконало визначає правовий статус державних службовців і порядок проходження ними державної служби. Про потребу ґрунтовного реформування вітчизняного законодавства про державну службу наголошувалося також і в Концепції адміністративної реформи в Україні [2], де поміж іншим було зазначено, що метою реформування інституту державної служби є становлення професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби, основними завданнями якої є охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина, а також забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції через надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів і громадськості. Принагідно відзначимо, що зазначена ідея знайшла своє продовження

й у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [3], де також наголошено на необхідності реформування цивільної служби в напрямку розвитку її професійності, політичної нейтральності та авторитетності;

– євроінтеграційними планами України, у межах яких наша держава має виконати завдання, пов'язане з реформуванням означеного інституту. Так, відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004 р. № 278/2004 [4], адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватися за такими пріоритетними напрямками: удосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; установа порядку надання державних послуг і вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; удосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби.

Виконання більшості з цих завдань входить до предмета досліджень представників науки адміністративного права, які мають обґрунтувати та запропонувати законодавцю логічно виважену та максимально досконалу концепцію національного інституту державної служби.

Відзначимо, що над вирішенням цього завдання плідно працювали В. Авер'янов, Ю. Битяк, М. Іншин, А. Кабанець та ін. Проте аналіз наукових доробок цих науковців дозволяє стверджувати, що їхня увага переважно прикута до дослідження сучасних проблем і перспектив розвитку інституту державної служби. Що ж до історичних аспектів означеної проблематики, то вони зазвичай залишаються поза увагою наших сучасників. Разом із цим, за нашим глибоким переконанням, дослідження історії становлення та розвитку вітчизняного інституту державної служби є надзвичайно корисним, оскільки, повніше усвідомлюючи минуле, ми розуміємо сучасне; глибше усвідомлюючи сенс колишнього, розкриваємо сенс майбутнього; дивлячись назад, крокуємо вперед [5, с. 98].

З огляду на викладене, метою цієї статті є аналіз теорії державної служби в радянському законодавстві та радянській правовій науці у 20-х рр. ХХ ст. Для досягнення означеної мети є необхідним визначити нормативні акти, якими регулювався інститут державної служби; з'ясувати сутність центральних категорій цього інституту; дослідити основні наукові концепції вчених-адміністративістів щодо радянського інституту державної служби.

Становлення радянського інституту державної служби розпочалося одразу після революційних подій 1917 р., оскільки вирішення кадрових питань складало одну з основних функцій правлячої партії [6, с. 175]. Вивчення відповідних наукових праць, а також радянського законодавства

дозволяє зробити висновок, що радянська державна служба, з одного боку, базувалася на ліквідації попереднього державного апарату, а з іншого – успадкувала стару, багато в чому орієнтовану «на верхи», систему державно-службових відносин за домінування принципу централізації, суворой ієрархії підпорядкованості між службовцями вищої, середньої та нижчої ланок [7, с. 5].

Зазначені зміни у змісті інституту державної служби здійснювалися на фоні повної ліквідації імперського законодавства про державну службу та формування радянської правової системи, що вплинуло, крім іншого, і на зміну поглядів щодо галузевої приналежності цього інституту. Відтепер інститут державної служби, замість тяжіння до державного або адміністративного права, усе більше й більше переходив під вплив норм трудового права, які визначали правовий статус як робітників, так і службовців, причому досить часто навіть в одному нормативному акті. Як приклад таких правових актів можна назвати Постанову ВУЦВК «Про порядок найму та звільнення робітників та службовців» [8], Постанову РНК УРСР «Про відпустки робітників і службовців» [9], Положення РІЖ УРСР «Про соціальне забезпечення робітників та службовців на випадок тимчасової та постійної втрати працездатності і членів їх родин на випадок смерті годувальника» [10] тощо. Подібна ситуація спостерігалася також і в Кодексі законів про працю [11]. Така тенденція в законодавчому регулюванні інституту державної служби мала на меті показати

та довести неприйняття радянською владою чинної за царських часів ідеї про особливий, порівняно з іншими працюючими категоріями підданих, статус чиновників.

Така позиція законодавця щодо регулювання правового положення службовців за допомогою норм трудового права знайшла підтримку і в юридичній літературі. Так, з цього приводу зазначалося: «Одним з основних принципів радянського устрою є знищення бюрократії як особливого класу осіб, які здійснюють спеціальні функції державної влади та виділені з народу та забезпечені особливими правами й особливими обов'язками. Це було досі втілено в тому, що положення службовців у державних установах визначається принципово тими ж правилами, що і службовців та робітників у всіх підприємствах, – правилами Кодексу законів про працю. І в подальшому немає жодних підстав для того, щоб створювати особливі правила про радянську службу. Якщо іноді в таких правилах і є потреба, то вони з успіхом більш логічно можуть бути поміщені до відповідних розділів, з одного боку, Кодексу законів про працю, а з іншого – Кримінального кодексу» [12].

Викладена думка була своєрідним закликком для багатьох учених, які протягом подальших років постійно наголошували та доводили приналежність інституту державної служби до системи трудового права, ототожнюючи тим самим правові статуси робітників і службовців. Так, О. Смирнов у одній зі своїх статей досліджував правовий статус робітників і службовців як неподільне

поняття, постійно наголошуючи та підкреслюючи в тексті, що правові статуси названих категорій радянських громадян є однаковими, оскільки їх правову основу закладає єдиний нормативний акт – Кодекс законів про працю [13].

Разом із тим варто відзначити, що як у законодавстві, так і в юридичній науці мала місце й інша тенденція, пов'язана з визнанням за державними службовцями особливого правового статусу, специфіка якого пов'язувалася з тим, що для них запроваджувалися спеціальні обмеження як в умовах прийому на службу, так і її проходження. Наприклад, службовцю заборонялося перебувати на службі в одній установі з близьким родичем, за умови якщо таке одночасне перебування на службі було пов'язане з підпорядкованістю або підконтрольністю одного з них іншому; займатися під час служби іншою професійною діяльністю і перебувати на службі у приватних установах; служити за сумісництвом у державних установах. Крім того існували також і спеціальні правила дисциплінарної, кримінальної та майнової відповідальності державних службовців [14, с. 166- 167; 15, с. 23-24, 28-30, 38-56.].

Однак означені правила щодо трудового законодавства мали факультативний характер, у зв'язку з чим радянський законодавець не надто активно переймався питанням їх удосконалення та доопрацювання. Показовою у цьому сенсі є ситуація з Тимчасовими правилами про службу в державних установах і підприємствах [16], які було прий-

нято 1922 р., проте до 1966 р. до них не було внесено майже жодних більш-менш серйозних змін. У результаті, за ствердженнями науковців [17], ці правила не відбивали вироблених практикою принципів підбору та розстановки кадрів, не вирішували чимало питань, пов'язаних з організацією державної служби.

Наявність спеціальних нормативних актів, які встановлювали певні особливості трудової діяльності державних службовців, запроваджували щодо них спеціальні обмеження, зумовила інтерес до інституту державної служби вчених-адміністративістів, які почали розглядали державних службовців у межах своїх вчень про суб'єктів публічного адміністративного права, засоби державного управління, радянські адміністративні органи, суб'єктів адміністративно-правових відносин, суб'єктів радянського адміністративного права тощо.

Так, А. Єлістратов розглядав державних службовців як засоби державного управління, називаючи їх при цьому агентами держави. Їх особливість стосовно інших груп (видів) працюючого населення, на його думку, полягала в тому, що вони становили собою адміністративний персонал, у якому втілювалася та через який виконувалася «державна воля», що, як наслідок, передбачало існування спеціальної галузі права – службового права [18, с. 62].

У свою чергу В. Кобалевський досліджував правовий статус радянських державних службовців крізь призму суб'єктів публічного адміністративного права, називаючи їх активними

суб'єктами публічно-правових відносин [19, с. 58].

Поряд із цим радянські вчені ставили на порядок денний питання також і про розмежування державної служби та служби у професійних, кооперативних, партійних і громадських організаціях. На їх думку, до категорії «держаний службовець» могла бути віднесена лише та особа, яка займає посаду за дорученням державної влади в особі уповноважених органів, що наймають цю особу, та виконує певну державну роботу [15, с. 6].

Під час дослідження інституту державної служби науковцями було вивчено чимало питань, що стосувалися його змісту вже як складової теорії адміністративного права, одним із яких було й визначення сутності та видів (класифікації) державних службовців.

При цьому варто ще раз наголошувати, що в дореволюційній науці адміністративного права не виділялися окремі види державних службовців, у зв'язку з чим усі вони підпадали під загальне поняття «посадова особа», яке зрештою ставало практично безмежним. Подібна ситуація з диференціацією державних службовців, а точніше кажучи – з її повною відсутністю, продовжувала існувати й на перших етапах становлення радянської адміністративно-правової теорії. Типовим прикладом у цьому розумінні є думка В. Кобалевського про місце і призначення посадових осіб у радянській державі, до кола яких він відносив будь-яких фізичних осіб, які виконували посадові функції [19, с. 59], тобто перебували на службі в державних установах. Отже,

очевидним у цьому випадку є факт ототожнення вченим термінів посадова особа і службовець, що, до речі, повною мірою відповідає чинному на той час законодавству. Так, Кримінальний кодекс УРСР [20] у примітці до ст. 105 широко визначав термін посадова особа, яким позначалися не тільки особи, що займали постійні або тимчасові посади в будь-якій державній установі чи на підприємстві, але й усі, хто займав такі посади в будь-якій іншій організації, яка мала відповідно до закону певні права та обов'язки, і хто здійснював господарські, адміністративні, просвітницькі й інші загальнодержавні завдання. Зазначене положення кримінального закону, як наголошувалося в літературі, повною мірою відповідає характеру радянського державного й економічного життя, обґрунтовано «стираючи відмінність між посадовими особами, з одного боку, і звичайними службовцями – з іншого» [21]. Отже, як бачимо, у середині 20-х рр. XX ст. за допомогою терміна посадова особа науковці та практичні діячі, законодавці визначали ту частину працюючого населення, що не була задіяна у фізичних видах робіт, незалежно від того, у державних чи громадських установах вона виконувала покладені на неї обов'язки.

Роблячи загальний висновок з викладеного, відзначимо, що у 20-х рр. XX ст. у СРСР відбулося становлення основних наукових і нормативних підходів до інституту державної служби. Їх сутність у переважній більшості випадків зводилася до того, що державна служба становила

собою певний різновид трудової діяльності, який відрізнявся від інших видів суспільно корисної праці лише незначними особливостями. З огляду на це, правове регулювання інституту державної служби розвивалося поряд з розвитком радянського законодавства про працю. Така ситуація вплинула і на правову науку, представники якої майже одногосло висловлювалися за необхідність вивчення інституту державної служби в межах предмета науки радянського трудового права. Зазначена тенденція, на жаль, наявна й нині. Проте, на наш погляд, історія становлення вітчизняного інституту державної служби, особливо у 20-ті рр. ХХ ст., наочно свідчить про те, що віднесення останнього до предмета трудового права мало штучний характер, який не мав під собою надійного фактичного підґрунтя. З огляду на це, сучасний інститут державної служби має розвиватися виключно в публічноправовому напрямку, з поступовим виходом на рівень самостійної галузі національного права – права державної служби.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art id=8922225>
3. Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // www.cld.org.ua/lib/94 Publadm refconcept 13.doc.
4. «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу»: Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.
5. Герцен А. И. Дилетанты-романтики / Герцен А. И. // Сочинения : в 2 т. – М., 1985. – Т. 1. – 452 с.
6. Архипова Т. Г. История государственной службы в России. XVII-XX века : учебное пособие / Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С. – М.: Рос. госуд. гуманитар. ун-т, 2000. – 232 с.
7. Шамаров В. М. Правовые и организационные основы государственной службы в РСФСР (1917-1930 гг.) : учебное пособие / Шамаров В. М. – М., 1998. – 112 с.
8. О порядке найма и увольнения рабочих и служащих: Постановление ВУЦИК от 19.04.1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1922. – № 19. – Ст. 294.
9. Об отпусках рабочих и служащих : Постановление СНК УССР от 19.04.1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1921. – № 7. – Ст. 194.
10. О социальном обеспечении рабочих и служащих на случай временной и постоянной утраты трудоспособности и членов их семей на случай смерти кормильца: Положение СНУ УССР от 10.12.1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений РКП Украины. – 1922. – № 4. – Ст. 59.
11. Кодекс Законов о труде УССР // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1922. – № 52.
12. Колесников А. Административное право РСФСР (К вопросу о содержании Административного Кодекса) / Колесников А. // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 38-41.
13. Смирнов О. В. О правовом статусе рабочих и служащих / Смирнов О. В. // Советское государство и право. – 1974. – № 3. – С. 40-48.

14. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / Евтихийев А. Ф. – Х., 1925. – 331 с.
15. Фрадкин Л. Е. Служба в государственных учреждениях и предприятиях. Основные правовые условия : монография / Фрадкин Л. Е. – М., 1925. – 62 с.
16. Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях // Сборник узаконений РСФСР. – 1923. – № 1. – Ст. 8.
17. Манохин В. М. Правовое регулирование советской государственной службы / Манохин В. М. // Советское государство и право. – 1968. – № 1. – С. 33-40.
18. Елистратов А. И. Очерк административного права / Елистратов А. И. – М., 1922. – 236 с.
19. Кобалевский В. Очерки советского административного права / Кобалевский В. – Харьков. 1924. – 260 с.
20. Уголовный кодекс УССР и РСФСР. Сравнительный текст и комментарии / под ред. М. Е. Шаргея, С. А. Пригова и Ю. П. Мазуренко. – Харьков: Юриздат НКЮ УССР, 1928. – 1929 с.
21. Лозина-Лозинский Е. «Рабочие» и «служащие» в советском праве СССР / Лозина-Лозинский Е. // Вестник советской юстиции. – 1925. – № 6. – С. 239-241.

Гриценко І. С. Теорія державної служби в радянському законодавстві та радянській правовій науці у 20-х рр. ХХ ст.

Статтю посвячено вивченню інституту державної служби, яке здійснюється крізь призму аналізу радянського законодавства та радянських наукових концепцій, що мали місце у 20-х рр. ХХ ст. у СРСР. Розглянуто нормативні акти, що регулювали питання проходження державної служби, проаналізовано ставлення науковців до правової природи цього інституту, визначено види державних службовців, а також сутність поняття «посадова особа».

Ключові слова: державна служба, нормативні акти, посадова особа, радянське законодавство.

Гриценко И. С. Теория государственной службы в советском законодательстве и советской правовой науке в 20-х гг. ХХ в.

Статья посвящена изучению института государственной службы сквозь призму анализа советского законодательства и советских научных концепций, имевших место в 20-х гг. ХХ ст. в СССР. Рассмотрены нормативные акты, которыми регулировались вопросы прохождения государственной службы, проанализировано отношение ученых к правовой природе данного института, определены виды государственных служащих, а также сущность понятия «должностное лицо».

Ключевые слова: государственная служба, нормативные акты, должностное лицо, советское законодательство.

Стаття надійшла до друку 15 вересня 2015 р.