

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.41>

ІНСТИТУТ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ

Манічев А.В.,

*ад'юнкта кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ*

Манічев А.В. Інститут пільгових категорій державних службовців: ретроспектива становлення.

У статті досліджено етапи становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців в Україні, акцентуючи увагу на його трансформації від імперсько-радянської моделі до сучасної демократичної публічної служби європейського зразка. Автор розглядає чотири ключові періоди: дорадянський (до 1917 року), радянський (1917–1991 рр.), період незалежної України (1991–2014 рр.) та етап реформування (2014 р. – до сьогодні).

З'ясовано, що у дорадянський період, за часів Російської імперії, система пільг для чиновників базувалася на станових привілеях, таких як надання дворянства за стаж, пенсійні виплати, прив'язані до чину, та земельні винагороди. Акцентована увага на тому, що радянський період відзначився формуванням потужного соціального блоку пільг, спрямованих на заохочення лояльності та стимулювання кар'єрного зростання, включаючи безкоштовне санаторно-курортне лікування, житло позачергово, розширені пенсійні гарантії та медичне обслуговування.

Відзначено, що після здобуття незалежності Україна успадкувала значну частину радянської моделі пільг, але розпочала спроби її реформування. Автор робить узагальнює, що Закон України «Про державну службу» 1993 року передбачав низку пільг та соціальних гарантій, що сформували спеціальний правовий статус «пільгових» державних службовців, однак призвело до фінансового навантаження на бюджет та критики через надмірну нерівність.

Досліджено сучасний етап реформування, що розпочався у 2014 році, і характеризується активним скороченням спеціальних пільг та запровадженням загальних соціальних стандартів з орієнтацією на європейський підхід, де акцент робиться на гідну оплату праці замість широкого спектру пільг. З'ясовано, що незважаючи на це, деякі категорії службовців, такі як військові та поліцейські, все ще зберігають певні пільги.

У статті обґрунтовано необхідність модернізації нормативного регулювання з урахуванням сучасних суспільно-правових потреб, а також відзначено фрагментарність та неоднорідність сучасного нормативного забезпечення пільг. Перспективи розвитку інституту пільг автор вбачає у гармонізації законодавства з європейськими стандартами, чіткому визначенні категорій пільговиків, забезпеченні прозорості фінансування та інституціоналізації механізмів контролю.

Ключові слова: пільгові категорії, правовий інститут, норми права, правові відносини, права, пільги, соціальні гарантії, державна служба, державний службовець, історичний розвиток.

Manichev A.V. The institute of privileged categories of civil servants: a retrospective of its formation.

The article examines the stages of the formation of the legal institution of privileged categories of civil servants in Ukraine, focusing on its transformation from the imperial-Soviet model to the modern democratic public service of the European model. The author considers four key periods: the pre-Soviet period (before 1917), the Soviet period (1917–1991), the period of independent Ukraine (1991–2014) and the reform stage (2014 – to the present). It is found that in the pre-Soviet period, during the Russian Empire, the system of privileges for officials was based on class privileges, such as granting nobility for seniority, pension payments tied to rank, and land rewards. Emphasis is placed on the fact that the Soviet period was marked by the formation of a powerful social block of benefits aimed at encouraging loyalty and stimulating career growth, including free sanatorium and resort treatment, housing out of turn, expanded pension guarantees and medical care.

It is noted that after gaining independence, Ukraine inherited a significant part of the Soviet model of benefits, but began attempts to reform it. The author summarizes that the Law of Ukraine «On Civil Service» of 1993 provided for a number of benefits and social guarantees that formed a special legal status of «privileged» civil servants, but led to a financial burden on the budget and criticism due to excessive inequality.

The current stage of reform, which began in 2014, is studied and is characterized by an active reduction of special benefits and the introduction of general social standards with an orientation towards

the European approach, where the emphasis is on decent pay instead of a wide range of benefits. It is found that despite this, some categories of employees, such as military and police officers, still retain certain benefits.

The article substantiates the need to modernize regulatory regulation taking into account modern socio-legal needs, and also notes the fragmentation and heterogeneity of the modern regulatory provision of benefits. The author sees the prospects for the development of the institute of benefits in the harmonization of legislation with European standards, a clear definition of categories of beneficiaries, ensuring transparency of financing and institutionalization of control mechanisms.

Key words: preferential categories, legal institution, legal norms, legal relations, rights, benefits, social guarantees, civil service, civil servant, historical development.

Постановка проблеми. Правовий інститут пільгових категорій державних службовців є важливою складовою системи соціального забезпечення та функціонування публічної служби в Україні. Його актуальність зумовлена одночасно кількома чинниками – історичними, правовими, соціальними та адміністративно-трансформаційними.

По-перше, у процесі реформування державної служби, що триває з моменту здобуття Україною незалежності, суттєвих змін зазнав підхід до надання пільг державним службовцям. Відбувся перехід від радянської моделі, орієнтованої на широке застосування пільг як елементу лояльності, до більш економічно виваженого та функціонального підходу, заснованого на принципах ефективності та фінансової спроможності держави. Проте, ці зміни відбувалися без належної систематизації та історико-правового аналізу, що породжує прогалини, суперечності та нерівність у наданні пільг окремим категоріям державних службовців.

По-друге, актуальність дослідження зростає у контексті необхідності забезпечення належного правового регулювання особливих умов служби для окремих категорій службовців, таких як учасники бойових дій, працівники, задіяні у зонах підвищеного ризику, внутрішньо переміщені особи, особи з інвалідністю тощо. Відсутність чіткого історико-правового обґрунтування надання пільг цим категоріям службовців ускладнює об'єктивну правову оцінку сучасного стану інституту.

По-третє, об'єктивна потреба в реконструкції правового досвіду минулого полягає в тому, щоб виявити сталу логіку та традиції регулювання статусу державного службовця, в тому числі в контексті надання пільг. Без ретроспективного аналізу неможливо адекватно оцінити сучасне законодавство, виявити недоліки правозастосовної практики та сформулювати дієві рекомендації для подальшого вдосконалення нормативно-правової бази.

По-четверте, значне оновлення законодавства про державну службу, зокрема прийняття нових редакцій Закону України «Про державну службу», вимагає переосмислення як сучасного правового підходу до пільг, так і історичних моделей їх регулювання. Це має важливе значення не лише з точки зору законодавчої техніки, а й з точки зору соціальної справедливості та дотримання принципу правової визначеності.

У цьому контексті дослідження становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців у ретроспективному вимірі виступає необхідною умовою для створення сучасної, збалансованої та ефективної системи правового регулювання державної служби в Україні.

Стан дослідження проблеми історії розвитку інституту пільгових категорій державних службовців в Україні відображений у низці наукових праць, які охоплюють як загальні історичні аспекти державної служби, так і окремі періоди, що характеризувалися існуванням певних привілеїв. Фундаментальне дослідження «Історія державної служби в Україні», підготовлене авторським колективом, включаючи О.Г. Аркушу, О.В. Бойка, Є.І. Бородіна, С.В. Віднянського, П.П. Гай-Нижника, О.І. Галенка, В.М. Горобця, А.О. Гурбика, Г.Г. Єфіменка, В.В. Іваненка, М.Ф. Котляра, Г.Г. Кривчика, С.В. Кульчицького (керівника колективу), О.Є. Лисенка, І.Г. Патера, Т.С. Першину, Р.Я. Пирога, О.С. Рубльова, С.М. Серьогіна, В.Ф. Солдатенка, Б.В. Черкаса, Т.В. Чухліба, В.С. Шандру, Л.Д. Якубову [1], аналізує широкий спектр проблем, пов'язаних з державотворчим процесом, політико-адміністративним устроєм, організацією державного управління та державної служби, а також діяльністю державних службовців від давніх часів до Західноукраїнської Народної Республіки.

«Нариси історії державної служби в Україні», створені колективом авторів, серед яких О.Г. Аркуша, Є.І. Бородин, С.В. Віднянський, П.П. Гай-Нижник, В.М. Горобець, А.О. Гурбик, Г.Г. Єфіменко, В.В. Іваненко, М.Ф. Котляр, Г.Г. Кривчик, С.В. Кульчицький (керівник колективу), О.Є. Лисенко, Т.С. Першина, Р.Я. Пиріг, О.С. Рубльов, С.М. Серьогін, В.Ф. Солдатенко, Б.В. Черкас, Т.В. Чухліб, В.С. Шандра, Л.Д. Якубова [2], є узагальненим дослідженням, що охоплює державну організацію давньоруського суспільства та розвиток державної служби в незалежній Україні.

М.І. Іншин у своїй праці «Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні» [3] зосереджується на визначенні основних етапів становлення державної служби в Укра-

їні, дослідженні особливостей кожного історичного етапу та аналізі чинників, що впливали на її формування. Він також посилається на інших вчених, таких як І.П. Лаврінчук, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, Є.С. Черноног [4–7], які глибоко займалися вивченням історичних етапів виникнення та розвитку державної служби. О.В. Жавнерчик у свою чергу розглядає еволюційні етапи становлення і розвитку державної служби в Україні [8]. С.Д. Дубенко в роботі «Державна служба і державні службовці в Україні» аналізує теоретичні положення державної служби, проблеми її становлення в Україні, питання проходження служби та кадрової політики [9].

Таким чином, хоча багато науковців досліджували загальну історію та еволюцію державної служби в Україні, конкретна проблема історії розвитку інституту пільгових категорій державних службовців як окремої теми висвітлена не так широко. Проте, наявні праці з історії державної служби надають необхідну базу для подальшого вивчення цього специфічного аспекту.

Мета написання наукової статті – дослідити ретроспективу становлення інституту пільгових категорій державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Інститут пільг для державних службовців завжди викликав значний науковий і практичний інтерес. В умовах реформування публічної служби в Україні особливого значення набуває історичний аналіз становлення правового механізму, що регламентує соціальні гарантії окремим категоріям службовців. Це дозволяє не лише зрозуміти еволюцію законодавства, але й виявити системні проблеми правозастосування та виробити рекомендації щодо його вдосконалення.

Становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців в Україні має тривалий і багатогарний характер, що відображає трансформацію державної служби від імперсько-радянської моделі до сучасної демократичної публічної служби європейського зразка. Його розвиток можна умовно поділити на кілька етапів.

Перший період умовно можемо назвати дорадянським (до 1917 року). У Російській імперії, частиною якої була більшість українських територій, державна служба регулювалася Табелем про ранги (1722 р.) [10] та іншими імператорськими актами. У Гетьманській державі шляхетські права та відповідні привілеї визнавалися за козацькою старшиною усіх звань та нащадками генеральної старшини і полковників. Після ліквідації козацького устрою, козацька старшина, а згодом і українські судові та цивільні службовці, стали отримувати чини з російського Табеля про ранги, що надавало їм відповідні дворянські привілеї та пільги. Система пільг для чиновників базувалась на: наданні дворянства за тривалий стаж служби; пенсійних виплатах, прив'язаних до чину; земельних чи майнових винагородах. Це була привілейована система, що мала становий характер і не визнавала широкого доступу до пільг.

Поняття «державна служба» у своєму класичному розумінні сформувалося в умовах імперських адміністративних структур (зокрема Російської імперії). Вже тоді деякі категорії чиновників користувалися певними перевагами, зумовленими характером служби, зокрема тривалим стажем, віддаленістю місця роботи, військовим характером функцій тощо.

Другий період становлення пільгових прав для державних службовців в Україні охоплює радянський період (1917–1991 рр.). Цей етап був визначальним для формування потужного соціального блоку пільг для працівників державного апарату. Основна ідея цих пільг полягала в заохоченні лояльності до радянської влади та стимулюванні кар'єрного просування в межах номенклатури. Державні службовці, особливо номенклатурні кадри, отримували численні пільги, зокрема: безкоштовне санаторно-курортне лікування; житло поза чергою; розширені пенсійні гарантії; додаткові відпустки; пільги у транспорті та торгівлі; безкоштовне медичне обслуговування.

Особливе місце в цей період займали службовці вищих органів влади, органів держбезпеки та внутрішніх справ, для яких створювалися окремі системи соціального захисту. Цей період заклав основу інституціоналізації пільг як сталої практики в межах державної служби.

Третій – період незалежної України (1991–2014 рр.). Після здобуття незалежності Україна зберегла значну частину радянської моделі пільг, водночас запровадивши спроби її реформування. Зокрема, були прийняті Закони «Про державну службу» (1993 р.), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та інші.

Після 1991 року інститут державної служби почав реформуватися згідно з європейськими принципами публічного адміністрування. Закон України «Про державну службу» 1993 року [11] передбачав низку пільг та соціальних гарантій, таких як: збереження середньої зарплати при переведенні; достроковий вихід на пенсію за вислугою років; пенсію по інвалідності; право на першочергове отримання житла; щорічна відпустка тривалістю понад 30 календарних днів; пріоритетне медичне обслуговування в державних закладах охорони здоров'я, санаторно-курортне лікування; пільги на проїзд у громадському транспорті; компенсація витрат на відрядження, тощо.

Ці норми стали основою для формування спеціального правового статусу «пільгових» державних службовців – осіб, які за характером служби мали додаткові гарантії, порівняно з іншими категоріями працівників: зберігались розширені пенсії державним службовцям (так звані «спеціальні пенсії»); функціонували численні підзаконні акти, що передбачали пільги на відомчому рівні.

Цей етап характеризується розширенням кола пільговиків, що згодом викликало фінансове навантаження на бюджет та критику з боку суспільства за надмірну нерівність.

Четвертий період – етап реформування (2014 р. – до сьогодні). Після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію з ЄС почалося активне реформування державної служби. Ключовими подіями стали:

- прийняття Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [12], який значно скоротив перелік спеціальних пільг, які були притаманні попередньому Закону. Практично всі пільги, які виходили за рамки загальних соціальних гарантій, передбачених законодавством України для всіх працівників (наприклад, Кодексом законів про працю), були скасовані.

- скасування багатьох галузевих пільг, натомість – запровадження загальних соціальних стандартів. Залишились загальні гарантії: державні службовці мають право на загальні соціальні гарантії, передбачені законодавством України, такі як: право на відпочинок (щорічна основна оплачувана відпустка, яка може бути довшою за стандартну залежно від стажу державної служби, але не має таких суттєвих відмінностей, як раніше); право на соціальне страхування; право на пенсійне забезпечення (загальний порядок пенсійного забезпечення, хоча до 2017 року зберігалася можливість виходу на пенсію за вислугою років для тих, хто мав відповідний стаж); право на безпечні та належні умови праці; право на підвищення кваліфікації.

Попри загальне скорочення обсягу пільг, у чинному законодавстві та підзаконних актах зберігаються спеціальні положення, які надають пільги окремим категоріям службовців, зокрема: особам з інвалідністю; учасникам бойових дій; службовцям, які працюють у важкодоступних або небезпечних умовах (наприклад, прикордонна служба, служба у зоні ООС/АТО); державним службовцям з великим стажем (15 і більше років) та інших. Однак механізм реалізації цих пільг часто є фрагментарним, залежить від фінансового стану відповідного органу влади або місцевого бюджету.

- орієнтація на європейський підхід – замість пільг запровадження ринкових інструментів мотивації (гідна оплата, бонуси, кар'єра), тобто замість широкого спектру пільг, новий Закон робить акцент на гідну оплату праці державних службовців. Передбачається встановлення конкурентної заробітної плати, яка має компенсувати відсутність додаткових пільг.

Отже, з 2016 року, з набранням чинності нового Закону України «Про державну службу», було здійснено спробу дерегуляції та зменшення обсягу пільг, що пояснювалося необхідністю зменшити витрати на утримання державного апарату. Таким чином, спостерігається тенденція до уніфікації правового статусу державного службовця з працівниками інших сфер, що відповідає курсу на деполітизацію і професіоналізацію служби.

Попри це, частина службовців і надалі зберігає пільги – зокрема, військові, поліцейські, працівники СБУ, митної служби, тощо. Це відображає компроміс між новою моделлю публічної служби та особливим характером певних категорій служби.

На сучасному етапі розвитку державного управління в Україні правовий інститут пільгових категорій державних службовців перебуває в стані трансформації, що зумовлено комплексом чинників: політичною волею до реформ, необхідністю раціоналізації бюджетних витрат, орієнтацією на європейські стандарти публічної служби, а також зростаючим запитом суспільства на прозорість і справедливість у сфері соціального забезпечення.

Сучасна практика демонструє неоднорідність та фрагментарність нормативного забезпечення пільг для державних службовців. Відсутність єдиного підходу до визначення обсягу пільг породжує юридичну невизначеність. Часті зміни законодавства також негативно впливають на стабільність соціальних гарантій.

Перспективи розвитку інституту пільг полягають у: гармонізації законодавства з європейськими стандартами; чіткому визначенні категорій службовців, які мають право на пільги; забезпеченні прозорості фінансування пільг; інституціоналізації механізмів контролю за їх призначенням і реалізацією.

Таким чином, сучасний стан правового інституту пільгових категорій державних службовців можна охарактеризувати як перехідний – від розширеної системи соціального забезпечення, успадкованої з радянської доби, до раціоналізованої, європейсько-орієнтованої моделі, яка потребує систематизації, прозорості та правової визначеності.

Висновки. Історія становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців свідчить про еволюцію від станово-привілейованої до правової, соціально орієнтованої моделі публічної служби. Історичний аналіз показує, що інститут пільг для державних службовців

формувався під впливом політичних, економічних та соціальних факторів. Сучасна трансформація інституту демонструє тенденцію до скорочення необґрунтованих пільг, посилення прозорості та впровадження стандартів ефективного управління людськими ресурсами у публічному секторі. Його сучасний стан вимагає комплексного перегляду та осучаснення у контексті реформи публічного управління. Запровадження чітких, обґрунтованих та фінансово забезпечених пільг є передумовою ефективного функціонування державної служби та гарантією соціальної справедливості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін.; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол.: С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
2. Нариси історії державної служби в Україні / [О.Г. Аркуша, Є.І. Бородін, С.В. Віднянський та ін.; редкол.: С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К.: Ніка-Центр, 2009. – 536 с.
3. Іншин М.І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*, № 2 (2011). С. 4–9.
4. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: [навч. посіб.] К.: Знання, 2008. – 458 с.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба: [навч. посібник]. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.
6. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. К., 1999. 186 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] К.: Атіка, 2009. – 608 с. – (3-тє вид. переробл. та доп.).
8. Жавнерчик О.В. Державна служба: Конспект лекцій. Одеса: ОДЕКУ, 2020. 184 с.
9. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник I За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Р. Нижник. К.: Ін Юре, 1999. 244 с.- Бібліогр.: с. 162–166.
10. Шандра В.С. Табель про ранги. 1722. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Tabil_ranh_1722.
11. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12?find=1&text=%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%B3#w1_1.
12. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.