



УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2024.14>**В. Россіхін,**

доктор юридичних наук, професор,
дійсний член – академік Європейської академії природничих наук,
Заслужений працівник освіти України,
проректор з інноваційно-корпоративної роботи та адміністрування
Харківського національного університету радіоелектроніки

Г. Россіхіна,

докторка юридичних наук, професорка,
дійсна членкиня – академік Європейської академії природничих наук,
професорка кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

Т. Хабарова,

кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

С. Надобко,

кандидат юридичних наук, доцент,
декан факультету аудіовізуальне мистецтво та заочне навчання
Харківської державної академії дизайну та мистецтв

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ РОЗБУДОВИ ТА СТАНОВЛЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ПІДХІД

Постановка проблеми. Одним із найважливіших інститутів державного управління є публічна служба. У будь-якому сучасному суспільстві, що має державно-організовану форму, неминуче виникає необхідність створення, підтримки та сталого розвитку інституту публічної служби. За своїм характером вона відноситься до особливого виду суспільно-корисної діяльності людини – управлінської праці та пов'язана з реалізацією таких функцій управління як планування, організація та контроль. Іншими словами, покликана забезпечити організацію життєдіяльності суспільства, його соціальних та економічних процесів, а також покликана забезпечити вирішення державних завдань у сфері публічного управління. Це в свою чергу ставить завдання вдоскона-

лення інституту публічної служби, оскільки від нього, зрештою, залежать можливості держави адекватно реагувати на соціально-економічну ситуацію, що змінюється, і забезпечувати ефективність управління в цілому. Для України проблема становлення та розвитку інституту публічної служби має особливе значення. Сформована як частина інституту державного управління країною, публічна служба зазнала останніми роками численних змін, пов'язаних як із характером державного управління, що змінюється, так і зі спробами адаптувати державне управління до потреб суспільства і ринкової економіки. Саме розвиток суспільства та економіки сьогодні бачаться реформаторами як основні фактори розвитку всього інституту державного управ-

ління (адміністративна реформа) та його найважливішої складової (реформа публічної служби). Складність, неоднозначність, а також високий рівень соціальних та економічних наслідків цієї реформи потребують свого дослідження та вивчення, що особливо актуально на тлі переосмислення існуючих принципів та ідей за допомогою ретроспективного підходу.

Стан дослідження. Проблема публічної служби була предметом численних наукових розвідок таких провідних вітчизняних вчених, як В. Б. Авер'янов, О. І. Бедний, Л. Р. Біла-Тіунова, В. О. Галай, О. А. Задихайло, В. Я. Малиновський, І. В. Недобор, О. С. Петренко, А. С. Сіцинський, Л. С. Стельмашук, В. М. Тимків, М. І. Цуркан та інших науковців-правників. В той же час, окремі питання залишаються на стадії лише становлення, а отже потребують подальших досліджень та наукових опрацювань.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз адміністративно-правових характеристик розбудови та становлення елементів публічної служби в Україні з використанням ретроспективного підходу.

Виклад основного матеріалу. На думку окремих дослідників та управлінців, найбільш цінним у компаративістському аспекті постає період розвитку державного управління, публічної служби та особливостей її проходження в Україні в 1917-1920 роках, зокрема коли у березні 1917 року було обрано вищий орган української влади – Центральну Раду, головою якої було обрано Михайла Грушевського, а також вищий виконавчий орган – генеральний секретаріат на чолі з Володимиром Винниченком, який складався з восьми секретарів. Центральна Рада видала I Універсал (10 (23 червня 1917 р.) про автономію України, III Універсал (7 (20) листопада 1917 р.) про проголошення

Української Народної Республіки (УНР) і проголосила УНР IV Універсалом самостійною та незалежною державою (9 (22) січня 1918 р.). 29 квітня 1918 р. до влади прийшов гетьман Павло Скоропадський, а вже 14 грудня 1918 р. було повалено гетьманат і відновлено УНР, яка проіснувала до 1920 року, коли Галичина, Волинь і Холмщина була захоплена Польщею, а територія Центральної та Східної України – російською Червоною армією [1, с. 54-56].

Приміром, розпочата у березні 1918 року адміністративна реформа, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ носила виключно позитивний аспект. Уряд УНР надавав велику увагу пошукові внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення), але не зміг розв'язати проблему фінансування і за умов відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких однаково не вистачало [2, с. 175]. Зокрема, відповідно до закону «Про порядок призначення осіб на урядову службу» від 24 липня 1918 року регламентувалося, які чиновники залежно від класу посади призначалися безпосередньо гетьманом, а які – конкретним міністром. У перспективі передбачалася розробка комплексного акту, який би охопив усі питання проходження державної служби [3, с. 603].

Важко не погодитися з думкою, що реформування державної служби обумовлено процесами загально-цивілізаційного характеру і в результаті такого реформування державна служба має стати комплексним, правовим, соціальним та організаційним інститутом щодо забезпечення виконання державними службовцями функцій держави та її органів. Проте становлення цього інституту



було непростим: по-перше, досить суперечливою була правова основа державності, яка складалася із законів, успадкованих від СРСР, які були збереженні Україною в порядку правонаступництва, відтак, така суперечливість нормативної основи була зрозуміла об'єктивними процесами початку нових принципів побудови держави й суспільства.

Варто зауважити, що радянська влада першими ж своїми декретами зруйнувала як діючий апарат державної влади, так і систему позитивного права, коли за відмовою від старого режиму, колишніх форм управління, були спроби пошуку шляхів побудови загальнонародної держави, основні ідеї якої позначилися на побудові і самого державного апарату, принципів його формування та діяльності. Проте дослідники зазначають, що з повним «знищенням» колишнього служивого стану і чинів, що реально розпочався з армії та окремих імператорських установ, сам порядок формування системи органів державної влади зберігався в прийнятних для нової влади формах і лише наповнювався новим класовим змістом [4, с. 15]. Особливий вплив на формування державного апарату того часу мав ідейно-лозунговий підхід, побудований на таких гаслах та ідеях як: знищення будь-яких буржуазних елементів і заборона експлуататорам перебувати в органах влади та управління, загальний доступ до служби громадян виключно з числа трудящих і найбільшого селянства, а також встановлення загального контролю та обліку. Таким чином, проголошувалась доступність до служби всіх, але з застереженням – лише з числа трудящих та найбільшого селянства, що мало не лише фактичне значення, але й набуло формального закріплення. Натомість, згодом класовий принцип формування кадрів державної служби показав, що відсутність необхідних знань, професіоналізму веде до негативних наслідків діяльності державного апарату.

У Радянському Союзі державної служби не існувало, службовці наймалися за договором трудового найму. Проте дослідники радянської доби відзначали наявність державного апарату, під яким розуміли працівників радянських, господарських та інших органів. Особовий склад державних органів, власне кажучи, і вважався службовим державним апаратом в юридичному розумінні. Державні службовці мали практично здійснювати державні функції у формі планування, обліку, контролю, нагляду, фінансування, встановлення нових правил, забезпечення їх реалізації заходами переконання, а в деяких необхідних випадках – і заходами державного примусу. Ознаками державної служби вважалася можливість: а) працювати в державній установі або на підприємстві; б) займати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) одержувати зарплату за виконану роботу від держави [5, с. 10].

Радянські державно-службові відносини включали умови і правовий порядок оформлення зарахування особи на державну службу. Умови вступу на державну службу поділялися на загальні і спеціальні. Загальні умови полягали в тому, щоб відповідна особа: мала, як правило, радянське громадянство; не перебувала в ув'язненні або не була позбавлена судом права займати ту чи іншу посаду в державному апараті; відповідала певній посаді за своїми діловими і політичними якостями. Спеціальними умовами були: проходження спеціальних атестаційних комісій; екзамену або іспити; конкурси; наступне затвердження на посаді вищестоящою інстанцією; наявність спеціальних знань, ступенів і дипломів; наявність спеціальної освіти; наявність певного стажу та ін. [6, с. 66].

Натомість, в радянський період був створений новий управлінський апарат з надзвичайно широкими функціями, що призвело до появи такого явища, яке дістало назву «номенкля-



тура». Номенклатура складала лише ту частину чиновників, яка займала керівні, ключові посади в державному, партійному і господарському управлінні, а механізм її створення будувався на принципах тотального партійного диктату над усіма сферами суспільного життя й виробництва [7, с. 43]. Номенклатурний підхід знайшов втілення відразу після приходу до влади більшовиків, остаточно склався в 1930-роки і проіснував до 1990 року. Чисельність номенклатурних посад в УРСР постійно змінювалася: у 1945 р. номенклатура ЦК Компартії України складала 14455 посад, у 1985 р. – 8114 осіб, у 1989 р. – 3069 осіб [8, с. 103].

Особливістю радянської системи державного управління й проходження державної служби була керівна роль єдиної у країні партії, підпорядкування радянських органів, як формальної державної структури, партійній ієрархії та членство керівників у КПРС. Аналіз свідчить, що в період панування адміністративно-командної системи значно виріс професіоналізм керівних кадрів, розвивалась диференціація службових функцій, зміцнювалось розуміння суспільної значущості виконання службових обов'язків. У межах партійно-радянської моделі кадрової політики була створена система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу для органів державної влади. При цьому система професійного навчання була розрахована на запити різних гілок апарату і рівнів державної влади.

Після проголошення незалежності було розпочато розробку концепції розвитку державної служби і як вказується у переважній більшості історико-правової літератури, передбачалося на основі традицій і власної специфіки конституювати поняття державної служби, а потім приступити до створення системи проходження державної служби [9, с. 10]. Трансформація державності йшла поступово, спочатку шляхом внесення змін

до окремих нормативних актів, а потім внаслідок їх скасування та прийняття інших. З'явилися законодавчі акти, які регламентують якісно-нові економічні відносини країни, відносини власності, гарантування й захисту прав і свободи людини і громадянина, а також засобів масової інформації тощо. В результаті відбулася зміна політичної системи – пішла в минуле ідея керівної ролі у суспільстві комуністичної партії, стала формуватися система політичного плюралізму та багатопартійності [10, с. 22].

Прийняття основного закону нашої держави – Конституції України, докорінно змінило ситуацію, адже поряд із закріпленням народного суверенітету, поділу влади як основного принципу побудови державного апарату, було вперше проголошено свободу громадян, зокрема право брати участь у здійсненні державної влади, як безпосередньо, так і через представницькі функції, в тому числі, й шляхом реалізації права на доступ до державної служби. Таким чином, Конституція вперше у вітчизняній історії закріпила на конституційному рівні важливі становища, пов'язані з державною й публічною службою [11, с. 10]. Водночас процеси трансформації політичної та правової систем, що відбуваються в Україні, мали місце на тлі аналогічних подій у країнах Центральної та Східної Європи, а їх досвід позначився на становленні конституційних основ й нашої держави. Так, поряд із закріпленням права громадян брати участь в управлінні справами держави, було закріплено і принцип рівного права громадян на доступ до державної служби [12]. У цьому орієнтиром для вітчизняної правової системи були міжнародні акти, і навіть законодавство зарубіжних країн, безумовно враховувалися й норми Загальної декларації прав людини 1948 року, в якій встановлюється, що кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні. Аналогіч-



ний зміст міститься й у нормах Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, відповідно до якої кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень право та можливість допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Досить позитивними та такими, що можуть бути застосовані й на сучасному етапі є концептуальні аспекти формування статусу державного службовця, надання чиновникам певних соціальних пільг і переваг, установа системи стимулювання добросовісного і професійного виконання посадових обов'язків у вигляді державних нагород і певної відзнаки. Водночас слід відзначити й негативні сторони проходження державної служби, такі як централізм, авторитарність, культ начальника, занадто детальна регламентація діяльності чиновників і недостатня їх правова й соціальна захищеність.

Особливості проходження державної служби на сучасному етапі українського державотворення полягають у тому, що в цей період відбувалося становлення і розвиток професійної державної служби, оптимізація її структури, створення нормативно-правової бази щодо організації й функціонування державної служби, її реформування й модернізація у контексті здійснення в Україні адміністративної реформи, а також адаптація до стандартів Європейського Союзу.

Таким чином, аналіз розвитку державної служби на українських землях дає можливість виокремити окремі етапи становлення та еволюції інституту державної служби в Україні та її проходження, кожен з яких мав свої особливості та характеристики.

Для дорадянських періодів характерним є виникнення державної служби, створення професійної служби як правового, соціального, економічного, організаційного, куль-

турного інституту, загальноімперський адміністративний устрій і розробка законодавства про державну службу, модернізація управлінської діяльності, перехід від традиційної моделі державної служби до раціональної, встановлення трьох видів державної служби (військової, цивільної і придворної), встановлення порядку проходження державної служби (від нижчих чинів до вищих), переміщення акценту з походження на особисті заслуги та ін.

Для радянського періоду проходження державної служби (1917 – 1991 роки) характерними рисами є централізація, адміністративно-командна система управління, створення нового управлінського апарату з надзвичайно широкими функціями, так званої «номенклатури», розробка комплексних планів роботи з кадрами, значний ріст професіоналізму керівних кадрів, дієвий кадровий резерв, створення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації керівних кадрів, система мотивації до результативного виконання поставлених завдань, зв'язок проходження державної служби безпосередньо з питанням розстановки кадрів та ін.

Для сучасного етапу проходження державної служби – з моменту здобуття Україною незалежності, характерним є становлення і розвиток професійної державної служби, оптимізація її організаційної структури, створення нормативно-правової бази щодо функціонування державної служби, її реформування та адаптації до європейських стандартів тощо. Відтак, інститут публічної служби знаходиться в стані реформування й досі, адже так і залишаються невирішеними ряд питань, що не дозволяє забезпечити ефективність самої публічної служби, а також досягти результативності професійної службової діяльності посадових та службових осіб на засадах реалізації прав та свобод людини і громадянина через ефективні інститути відповідальної





та чесної влади, зокрема й шляхом створення мотивації задля ефективної діяльності відомств та окремих інституцій, створення конкурентних умов для залучення на державну службу кращих кадрів, при цьому підвищити їхню відповідальність перед суспільством. Не створена й досі цілісна та належна система публічної служби, яка б забезпечувала належний взаємозв'язок усіх видів публічної служби. Слід погодитися з думкою про те, що в даний час відсутня єдина політика щодо регулювання державної та муніципальної служби, а також діяльності осіб, які заміщають державні та муніципальні посади, що на практиці призвело до низки проблем, зокрема, сутнісні риси зазначених видів служби залишилися різними, у своїй сутності служба в органах місцевого самоврядування виявилася між двома сферами правового регулювання – приватного та публічно-правового.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що на сучасній етапі українського державотворення, як і раніше відсутні ефективні механізми оцінки професійної службової діяльності публічних службовців, стимулювання публічного службовця до виконання обов'язків на високому рівні тощо. Відтак, можна зробити висновок, що публічна служба пройшла тривалий період вироблення основних (конституційних) принципів, правил її організації й діяльності. Розвиток публічної служби пов'язаний із процесом становлення державно-правового розвитку, адже служба, беззаперечно, є відображенням процесів, що відбуваються у владі та в суспільстві. Поряд з розвитком законодавства про публічну та державну службу йшло формування та осмислення конституційно-правового статусу публічного службовця, його законодавча конкретизація, визначено його основні структурні елементи та юридичні гарантії діяльності, а в останній період значно розширено їх перелік. Подальший розвиток і удосконалення публіч-

ної служби, безсумнівно, залежить від того, в якому напрямку модернізуватиметься конституційний статус службовця, наскільки адекватно він сприйматиметься самими службовцями, а також громадськістю та суспільством, які здійснюватимуться окремі напрямку в ключі центрального елементу цього статусу.

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу адміністративно-правових характеристик розбудови та становлення елементів публічної служби в Україні з використанням ретроспективного підходу.

Доведено, що аналіз розвитку публічної служби на українських землях дає можливість виокремити окремі етапи становлення та еволюції даного інституту в Україні, кожен з яких мав свої особливості та характеристики. Для дорадянських періодів характерним є виникнення державної служби, створення професійної служби як правового, соціального, економічного, організаційного, культурного інституту, перехід від традиційної моделі служби до раціональної, встановлення трьох видів державної служби та встановлення порядку її проходження. Для радянського періоду характерними рисами є централізація, адміністративно-командна система управління, створення нового управлінського апарату з надзвичайно широкими функціями, так званої «номенклатури», розробка комплексних планів роботи з кадрами, значний ріст професіоналізму керівних кадрів, дієвий кадровий резерв, створення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації керівних кадрів, система мотивації до результативного виконання поставлених завдань, зв'язок проходження державної служби безпосередньо з питанням розстановки кадрів та ін.





Показано, що для сучасного етапу проходження публічної служби – з моменту здобуття Україною незалежності, характерним є становлення і розвиток професійної державної служби, оптимізація її організаційної структури, створення нормативно-правової бази щодо функціонування державної служби, її реформування та адаптації до європейських стандартів тощо.

Зроблено висновок, що на сучасному етапі українського державотворення, як і раніше відсутні ефективні механізми оцінки професійної службової діяльності публічних службовців, стимулювання публічного службовця до виконання обов'язків на високому рівні тощо. Відтак, можна зробити висновок, що публічна служба пройшла тривалий період вироблення основних (конституційних) принципів, правил її організації й діяльності. Розвиток публічної служби пов'язаний із процесом становлення державно-правового розвитку, адже служба, беззаперечно, є відображенням процесів, що відбуваються у владі та в суспільстві. Поряд з розвитком законодавства про публічну та державну службу йшло формування та осмислення конституційно-правового статусу публічного службовця, його законодавча конкретизація, визначено його основні структурні елементи та юридичні гарантії діяльності, а в останній період значно розширено їх перелік. Подальший розвиток і удосконалення публічної служби, безсумнівно, залежить від того, в якому напрямку модернізуватиметься конституційний статус службовця, наскільки адекватно він сприйматиметься самими службовцями, а також громадськістю та суспільством, які здійснюватимуться окремі напрямку в ключі центрального елементу цього статусу.

Ключові слова: державна служба, публічна служба, етапи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, державотворення.

Rossikhin V., Rossikhina H., Khabarova T., Nadobko S. Administrative and legal characteristics of the development and establishment of elements of the public service in Ukraine: a retrospective approach

The scientific article is devoted to research and comprehensive analysis of the administrative and legal characteristics of the development and formation of public service elements in Ukraine using a retrospective approach.

It is proved that the analysis of the development of public service in Ukrainian lands makes it possible to single out separate stages of the formation and evolution of this institution in Ukraine, each of which had its own peculiarities and characteristics. The pre-Soviet period is characterized by the emergence of civil service, the creation of professional service as a legal, social, economic, organizational, and cultural institution, the transition from a traditional model of service to a rational one, the establishment of three types of civil service and the establishment of its procedure. The characteristic features of the Soviet period are centralization, an administrative and command management system, the creation of a new management apparatus with extremely broad functions, the so-called "nomenclature", the development of comprehensive plans for work with personnel, a significant increase in the professionalism of management personnel, an effective personnel reserve, the creation of a training system, retraining and upgrading the qualifications of managerial staff, a system of



motivation for effective performance of assigned tasks, the connection of public service directly with the issue of personnel placement, etc.

It is shown that for the modern stage of public service – from the moment Ukraine gained independence, the formation and development of a professional civil service, optimization of its organizational structure, creation of a legal framework for the functioning of the civil service, its reform and adaptation to European standards, etc. are characteristic. It was concluded that at the current stage of Ukrainian state formation, there are still no effective mechanisms for evaluating the professional performance of public servants, encouraging public servants to perform duties at a high level, etc. Therefore, it can be concluded that the public service has gone through a long period of development of basic (constitutional) principles, rules of its organization and activity. The development of the public service relates to the process of the formation of state-legal development because the service is undoubtedly a reflection of the processes taking place in the government and in society. Along with the development of legislation on public and state service, the formation and understanding of the constitutional and legal status of a public servant, its legislative specification, its main structural elements, and legal guarantees of activity were determined, and in the recent period, their list was significantly expanded. The further development and improvement of the public service undoubtedly depends on the direction in which the constitutional status of the employee will be modernized, how adequately it will be perceived by the employees themselves, as well as the public and society, which will be carried out in separate directions in the key of the central element of this status.

Key words: public service, public service, stages of public service, public form of power, administrative mechanism, state formation.

Література

1. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні. Київ : «Центр учбової літератури», 2012. 368 с.
2. Аркуша О. Г., Бородін Є. І., Віднянський С. В. Нариси історії державної служби в Україні. Київ : Ніка-центр, 2008. 536 с.
3. Гончарук Н. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : теорія та практика : моногр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.
4. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
5. Аркуша О. Г., Бойко О. В., Бородін Є. І. Історія державної служби в Україні. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.
6. Андреев А. В. Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 434 с.
7. Гончарук Н. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : теорія та практика : моногр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2012. 343 с.
8. Стельмащук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. 296 с.
9. Хамходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: Одеса, 2014. 270 с.
10. Чернишова Є. Р., Колосова Л. М., Любченко Н. В., Морозова М. Е. Теорія та практика управління професійним розвитком науково-педагогічних та педагогічних працівників в умовах трансформаційних змін в освіті : монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2015. 296 с.
11. Черняхів І. Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин : дис канд. юрид. наук : 12. 00.07. Запоріжжя, 2020. 221 с.
12. Россіхін В.В., Россіхіна Г.В., Панченко В.В., Надобко С.В. Адміністративно-правові моделі забезпечення публічної служби у країнах ЄС. DICTUM FACTUM. 2023. №. 2 (14). Режим доступу: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/288/256>.