

УДК 35.07

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-2\(68\)-12](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-2(68)-12)

Віталій КУЧМЕНКО

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри психології та соціального забезпечення,
Державний університет «Житомирська політехніка», вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, Україна, 10005
ORCID: 0000-0003-3822-3528

Роман БЕЗБАХ

магістрант спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», факультету національної
безпеки, права та міжнародних відносин, Державний університет «Житомирська політехніка»,
вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, Україна, 10005

Vitaly KUCHMENKO

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Psychology
and Social Welfare, Zhytomyr Polytechnic State University, str., Chudnivska, 103, Zhytomyr, Ukraine, 10005
ORCID: 0000-0003-3822-3528

Roman BEZBACH

Master's Degree in Specialty 281 «Public management and administration», Faculty of National Security,
Law and International Relations, State University «Zhytomyr Polytechnic», str., Chudnivska, 103, Zhytomyr,
Ukraine, 10005

ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

HISTORICAL FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE

Процес становлення та розвитку кожної країни є достатньо складним та багатоманітним, Україна не є винятком. Її шлях становлення був достатньо складним та повільним, але бажання невпинно йти шляхом утвердження демократичних цінностей перемогло. Еволюційні процеси розвитку державного управління та державної служби водночас перебувають в постійному державотворчому процесі, який наділено надзвичайно складний і неоднорідний характер, що був обумовлений постійною зміною політичного життя, впливом внутрішніх та зовнішніх факторів. Саме тому, для кожного представника державної служби є надзвичайно важливим зрозуміти сутність сучасної державної служби, окремі аспекти її сучасного стану, що стає можливим лише після вивчення історії її становлення, з'ясування історичних етапів виникнення та розвитку державної служби адже, без минулого немає майбутнього. Враховуючи події останніх років, актуальність вивчення особливостей розвитку державної служби та виявлення основних загроз, які постійно були присутні є досить актуальним. Події сьогодення створили новий історичний період розвитку української державності, яка переживає етап свого відродження і становлення, що зумовив необхідність переосмислення сутності державно-правових інститутів та їх реорганізацію в подальшому. Враховуючи вищезазначене слід зауважити, що такі події породжують доволі багато суперечливих і проблематичних питань серед науковців щодо кількості етапів становлення державної служби, правильності назви того чи іншого етапу, їх послідовність. Також надзвичайно велике прагнення України бути на рівні з країнами Європейського Союзу, породжують укорінення шляху утвердження європейських цінностей і стандартів у політиці, економіці, соціальній сфері та сфері обороноздатності.

Саме з цією метою в статті розглянуто основні особливості зародження, становлення та розвитку державної служби в Україні від часів середньовіччя і до сьогодення. Проаналізовано різні визначення державної служби, окреслено основні цілі, завдання та функції. Розглянуто державну службу як один із основних механізмів досягнення цілей і виконання завдань держави та як частину механізму державного управління.

Ключові слова: держава, державна служба, державне управління, державотворення, державний службовець, розвиток, становлення, реформування.

The process of formation and development of each country is quite complex and multifaceted, Ukraine is no exception. Her way of becoming was rather difficult and slow, but the desire to relentlessly follow the path of establishing democratic values won. The evolutionary processes of the development of state administration and civil service are at the same time in a constant state-building process, which is endowed with an extremely complex and heterogeneous character, which was due to the constant change of political life, the influence of internal and external factors. That is why it is extremely important for every representative of the civil service to understand

the essence of the modern civil service, certain aspects of its current state, which becomes possible only after studying the history of its formation, clarifying the historical stages of the emergence and development of the civil service, because without the past there is no future. Taking into account the events of recent years, the relevance of studying the peculiarities of the development of the civil service and identifying the main threats that have always been present is quite relevant. Today's events have created a new historical period in the development of Ukrainian statehood, which is experiencing a stage of its revival and formation, which necessitated a rethinking of the essence of state-legal institutions and their reorganization in the future. Taking into account the above, it should be noted that such events give rise to quite a lot of controversial and problematic questions among scientists regarding the number of stages in the formation of the civil service, the correctness of the name of one or another stage, and their sequence. Also, Ukraine's extremely great aspiration to be on a par with the countries of the European Union gives rise to the rooting of the way of establishing European values and standards in politics, economy, social sphere and the sphere of defense capability.

It is for this purpose that the article examines the main features of the birth, formation and development of the civil service in Ukraine from the Middle Ages to the present day. Different definitions of civil service are analyzed, the main goals, tasks and functions are outlined. Considered the civil service as one of the main mechanisms for achieving the goals and tasks of the state and as a part of the mechanism of state management.

Key words: state, state service, state administration, state creation, civil servant, development, establishment, reformation.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Події, які відбуваються сьогодні в країні можна назвати новим етапом розвитку української державності, на якому державному управлінню зустрілись виклики не лише пандемії та постійних змін на світовій політичній арені, але й повномасштабне вторгнення, яке вимагає від державних службовців підвищення ефективності діяльності системи державної служби. Складність даної ситуації ускладнюється тим фактом, що якщо враховувати і поєднувати найкращі зразки світових практик та власний історичний досвід, що виник під впливом автентичних ментальних особливостей українського народу – державна служба повинна знайти такий підхід надання державних послуг, щоб максимально ефективно та в найкоротший термін повною мірою забезпечувати громадян усім необхідним з мінімальними затратами ресурсів в надзвичайно складних ситуаціях. Тому, обрана тема є актуальною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням особливостей розвитку державної служби України займалися такі відомі вчені: Аркуша О., Авер'янов В., Битяк Ю., Бельський К., Бойко О., Бородін Є., Грищук А., Оболенський О., Мельников В., Малиновський В., Черноног Є., Костюков А., Колпаков В., Ключевский В., Манохін В., Іншин М. Окрім вітчизняних, перші згадки про державних службовців були відмічені в працях Платон, Арістотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо. Однак, враховуючи глобальність та багатоманітність обраної теми дослідження, деякі питання потребують подальшого вивчення.

Метою статті є комплексний огляд історичних особливостей розвитку державної з урахуванням позитивного та негативного аспектів.

Виклад основного матеріалу. Історичні особливості розвитку будь якої країни доводять, що становлення держави безпосередньо пов'язане з розвитком людства та прагненням навести лад на тій території, яку було зайнято. Це доводить, що держава не може існувати без державної служби та державного управління яке покликано для наближення державних послуг до людей не залежно від території на якій вони перебувають. Слід зауважити, що саме державна служба є спеціалізованою сферою діяльності державних службовців та виникає разом із державою як органічна складова останньої.

Державна служба і держава йдуть поряд та 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, с. 144].

На жаль, проаналізувавши праці вітчизняних вчених, ми не змогли дійти єдиної думки щодо формування, розвитку та становлення державної служби. Це обумовлено насамперед різним підходом до етапів державотворення України. Одноставними є вчені лише щодо того, що державна служба не може розглядатися окремо від етапів становлення та розвитку держави [10, с. 87]. Отже, можемо сміливо стверджувати: «державна служба є невід'ємною від держави».

Якщо більш детально розглядати думки вчених, слід виокремити тих, хто найбільш конкретно і чітко описав історичні особливості розвитку державної служби. О. Оболенський, досліджуючи історію державної служби на теренах України, виокремив такі етапи її становлення:

– середньовічна феодална держава Київська Русь (IX–XII ст.);

- Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.);
- Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.);
- Українська народна республіка;
- Українська держава (1917–1920 рр.) [5, с. 46].

Втім, такий поділ не достатньо охарактеризує всі етапи.

Інший підхід до періодизації становлення державної служби запропонував Є. Черноног. Учений виокремлює:

- Русь княжої доби (IX–XIII ст.);
- Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.);
- Україну козацько-гетьманської доби (XVI–XVIII ст.);
- Україну у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.);
- Україну 1917–1991 років;
- сучасну Україну [11, с. 76–134].

На відмінну від попереднього дослідника, Черноног охопив ті ж часові періоди але більш конкретизував назви, що дозволяє нам вже з самої назви розуміти що саме відбувалось на кожному з етапів. Також вчений додав сучасну Україну, що є достатньо важливим. Тому розглянемо кожен з запропонованих етапів більш детально:

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). Зазначений етап існування ранньої Київської Русі до XII століття слід вважати першим етапом виникнення державної служби. Саме в цей час відбувається виникнення, а не розвиток чи становлення державної служби. Чіткого розуміння того, що таке державна служба ще не було, вона не є спеціальною, відокремленою трудовою діяльністю, виконувати яку слід на професійній основі.

II етап – Русь-Україну литовсько-польської доби. В цей період державний апарат Великого князівства Литовського був поділений на дві частини:

1) центральну, де вищим органом був уряд, який представляв центральну владу в регіонах;

2) регіональну, завданням якої було забезпечення функціонування великокнязівської влади на місцях [2].

Наявність такого поділу дають підставу стверджувати, що відбувся поділ влади за певною територіальною ознакою. Якщо говорити про систему управління, слід відзначити, що на вершині владної піраміди стояв

князь, який опирався на раду з ближніх князів і панів, що поступово набула сталої організації складалась із впливових магнатів, воєвод, старост. Тобто вже сформувався своєрідний апарат державного управління.

III етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі. Якщо взяти до уваги той факт, що Запорізька Січ представляла собою повноцінну державу із всіма притаманними їй ознаками. В цей період було помітно, що державна служба є, їй притаманна певна сталість, яка підкріплювалась чіткістю повноважень та функцій державних службовців. В Запорізькій Січі державні посади мали свою ієрархію, підлеглі підпорядковувались не на основі особистої залежності, а в силу займаної посади, була присутня оплата праці. На цьому етапі історичного розвитку державного управління було чітко відомо, що державна служба стала інструментом ефективного управління державою, а державні службовці у вигляді козацької старшини, гетьмана, впроваджували інтереси держави через відповідні посадах. Не варто забувати, що ознакою цього історичного періоду стало переплетення адміністративних і судових повноважень як колективних інституцій.

IV етап – Україна в складі Радянського Союзу. В цей період, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба все ж існувала в радянській Україні, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби. Одним із перших кроків нової влади стало знищення опор старого суспільства – усунення з управлінської вертикалі колишніх державних службовців. Для цього були запроваджені декрети РНК Росії «Про знищення станів і цивільних чинів», «Про зрівняння усіх військовослужбовців у правах», «Про виборні засади і організацію влади в армії», «Про відокремлення церкви від держави і школи від церкви» тощо. В Україні більшість із них почали реалізовуватися саме у другий прихід більшовиків, коли центральні органи радянської влади УСРР поширювали свій контроль на більшу, аніж у попередній період територію [2].

Аналіз вищезазначеного наводить на думку, що у цей період відбувається нав'язування необхідності побудова нового суспільства за моделлю Радянського Союзу.

Радянська влада прагнула, щоб всі працівники та державні службовці прирівнюються між собою, що говорить про відсутність будь-якої концепції державної служби. Вони намагались обмежити можливість максимально ефективно розвиватись в межах займаної посади і нав'язати те, що державний службовець має виконувати лиш те, що скаже йому керівництво. Державна служба, що існувала в Радянській Україні, повністю відповідала моделі побудови Радянського Союзу, а отже – ніякого розвитку, ідентичності та свободи слова не могло бути.

У етап – сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності). Це є достатньо важливим, але водночас і складним етапом. Важливість та складність даного етапу зумовлена необхідністю позбутись нав'язувань Радянської влади, та будувати сильну незалежно державу на основі Європейських цінностей та дотримання прав людини. Всі заходи незалежної України спрямовувались на оптимізацію усіх структур державної служби, прагнення створити гідні умови праці. Державне управління почало розвивати нову кадрову політику, відбулось реформування адміністративної системи (прагнення очистити адміністрацію від посадовців, які зайняли посади ще до незалежності). Такі зміни були вимушеними, адже державне управління минулого періоду абсолютно не відповідало вимогам. Етап розвитку сучасної України виокремився тим, що саме в цей період: був прийнятий Закон України «Про державну службу», в якому було чітко визначено призначення держави і державної служби загалом, його важливість та значимість.

Важливо звернути увагу на концептуальні документи, що визначали рух щодо реформації інституту державної служби на шляху до впровадження стандартів і принципів доброго врядування ЄС, а саме:

1) основоположний закон – Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р., яка прямо й опосередковано стосується інституту державної служби України [4];

2) Указ Президента України № 599/2000 від 14 квітня 2000 р., яким було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, яка на сьогодні є чинною, незважаючи на те, що розрахована на 2000–2004 рр. [8];

3) Указ Президента України № 278/2004 від 5 березня 2004 р., яким схвалюється Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, концептуально закріплено рух України до європейської інтеграції [7];

4) розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» № 227-р від 18 березня 2015 р.;

5) Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 р., який визначає основні принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях і досягненнях [6].

Слід доповнити, що події які відбуваються на території нашої країни стали викликом для перевірки державного управління та всієї державної служби на міцність та вірність. Непередбачене вторгнення та територію, прагнення підірвати довіру громадян до влади, анексія територій та апаратів державного управління – є новими викликами, які доводять, що спроби створити ефективну систему державного управління не є марними. Державні службовці перебувають під впливом значної кількості внутрішніх та зовнішніх загроз, але ніяким чином не відмовляються від виконання своїх посадових обов'язків.

Висновки та пропозиції. Вищевикладений матеріал доводить, що розвиток державної служби в Україні є не простими, адже на кожному з етапів відбувались події які породжували нові завдання. Враховуючи події сьогодення, подальший розвиток державної служби повинен бути пов'язаний із такими основними напрямками діяльності:

1) пошук та створення нових способів взаємодії між усіма органами влади та громадянськістю;

2) вдосконалення механізму відповідальності державних службовців за порушення;

3) модернізації державної служби;

4) постійне вдосконалення та розвиток державних службовців;

5) створення ефективної соціально-орієнтованої, державної служби в складних умовах.

Не слід забувати, що саме європейська інтеграція є основним завданням і викликом не тільки для держави та її механізму, а й для суспільства у цілому. Тиск з боку країни-агресора не повинен стати на заваді до побудови сильної, незалежної, вільної Європейської країни, яка чуде повноправним

членом Європейського Союзу. Очевидно, що досягнення бажаних результатів є можливою завдяки постановці стратегічно правильних задач як для України, так і для ефективного функціонування інституту державної служби.

Складні сучасні умови повинні зосереджувати діяльність державної служби на наукових основах, з врахуванням сукупності суб'єктивних і об'єктивних чинників. Проведене дослідження етапів історичного розвитку державної служби дає можливість оцінити позитивні і негативні аспекти змін з

врахуванням попереднього досвіду. Завдяки знанням ми можемо реалізувати свою головну мету, яка полягає в утворення такої державної служби, яка б працювала на основі професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, була прозорою, відкритою, зрозумілою для громадян без можливості впливу зовнішнього середовища на ефективність та неупередженість прийняття рішень. Отже, це доводить, що знання історії сприяє розширенню світогляду та нагадує про важливість бути сильними та незалежними.

Література:

1. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. К.; Одеса: НАДУ. 2012. Т. 1. 372 с.
2. Історія державної служби в Україні : у 5 т. Голов. упр-ня держ. служби України ; Ін-т історії НАН України ; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій. К. : Ніка-Центр, 2009.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підруч.]. В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2006. 467 с.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
7. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5.03.2004 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
8. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>
9. Реформа державної служби у питаннях та відповідях : [практ. посібн. для керівн. служб упр-ня персоналом]. М. Канавець [та ін.]. К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. 176 с.
10. Сіцинський А. Дисциплінарна та адміністративна відповідальність у сфері державної служби. Актуальні проблеми права. Одеса, 2016. № 3. С. 42–49.
11. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика : [навч. посіб.]. Черноног Є.С. К. : Знання, 2008. 458 с.
12. Черепанов В. Система державного і муніципального управління. Київ : Норма, 2016. 292 с.

References:

1. Kovbasjuk, Ju.V., Obolens'kyj, O.Ju., Ser'ogin, S.M. (2012). Derzhavna sluzhba [Public Service]. u 2 t. redkol. Kyiv; Odesa: NADU. T. 1. 372 p. [in Ukrainian].
2. Motrenko T.V., Smolij V.A. (2009). Istorija derzhavnoi' sluzhby v Ukrai'ni [History of civil service in Ukraine] u 5 t. Golov. upr-nja derzh. sluzhby Ukrai'ny. In-t istorii' NAN Ukrai'ny ; vidp. red. Kyiv : Nika-Centr [in Ukrainian].
3. Kolpakov V.K. (2003). Administratyvne pravo Ukrai'ny [Administrative law of Ukraine]. Jurinkom Inter. 544 p. [in Ukrainian].
4. Konstytucija Ukrai'ny : Zakon Ukrai'ny [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine] vid 28.06.1996. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Obolens'kyj? O. Ju. (2006). Derzhavna sluzhba [Public Service]: navch. posibnyk. Kyiv: KNEU, 467 p.[in Ukrainian].
6. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrai'ny [On civil service: Law of Ukraine] vid 10.12.2015. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
7. Pro Konceptiju adaptacii' instytutu derzhavnoi' sluzhby v Ukrai'ni do standartiv Jevropejs'kogo Sojuzu : Ukaz Prezydenta Ukrai'ny [On the concept of adaptation of the civil service institute in Ukraine to the standards of the European Union: Decree of the President of Ukraine] vid 5.03.2004. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> [in Ukrainian].
8. Pro Strategiju reformuvannja systemy derzhavnoi' sluzhby v Ukrai'ni : Ukaz Prezydenta Ukrai'ny [On the Strategy for Reforming the Civil Service System in Ukraine: Decree of the President of Ukraine] vid 14.04.2000. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599/2000> [in Ukrainian].

9. Kanavec', M. (2016). Reforma derzhavnoi' sluzhby u pytannjah ta vidpovidjah [Civil service reform in questions and answers]. Kyiv: Centr adaptacii' derzhavnoi' sluzhby do standartiv Jevropejs'kogo Sojuzu, 176 p. [in Ukrainian].
10. Sicins'kyj, A. (2016). Dyscyplinarna ta administratyvna vidpovidal'nist' u sferi derzhavnoi' sluzhby [Disciplinary and administrative responsibility in the field of public service]. Aktual'ni problemy prava – Actual problems of law. Odesa, no 3. pp. 42–49. [in Ukrainian].
11. Chernonog, Je. S. (2008). Derzhavna sluzhba: istorija, teorija i praktyka [Civil service: history, theory and practice]. Kyiv: Znannja, 458 p. [in Ukrainian].
12. Cherepanov, V. (2016). Systema derzhavnogo i municypal'nogo upravlinnja [The system of state and municipal administration]. Kyi'v : Norma, 292 p. [in Ukrainian].