



## ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФЕНОМЕНУ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА»

**ЗАГУРСЬКИЙ Олександр Богданович** - кандидат юридичних наук, доцент кафедри управління та адміністрування Івано-Франківського навчально-наукового інституту Західноукраїнського національного університету

<https://orcid.org/0000-0003-0797-8864>  
УДК 342.5

*Стаття посвячена дослідженню особливостей становлення інституту державної служби в парадигмі реалізації сучасної правової політики. Проаналізовані наукові підходи вітчизняних та зарубіжних учених стосовно правової природи інституту державної служби в контексті публічного управління. Обґрунтовано, що правові основи розвитку професійної підготовки державних службовців правової організації та функціонування цієї служби в умовах її реформування на сьогоднішній день становлять систему адміністративно-правових відносин розвитку службової діяльності. Доведено, що система державної служби об'єднує взаємодіючі службово-правові елементи із соціально значимими заходами реформування, які впливають на формування та реалізацію службових відносин.*

*Ключові слова:* публічне управління, державна служба, державний службовець, стратегія, кадрова політика, законодавство.

### Постановка проблеми

За соціально-економічними критеріями та за основними показниками, такими як економічна свобода, ділове середовище, освіта, свобода вираження поглядів, Україна займає одне з останніх місць у Європі. За рівнем задоволеності своїм способом життя українське суспільство займає одне з останніх місць у світі.

Це проблема, оскільки адміністрування – це двигун, який може не тільки прискорювати чи сповільнювати, координувати та керувати, але й також блокувати зусилля громадянськості для кращого життя.

Як наслідок, Україні потрібно підвищити продуктивність публічної адміністрації та ефективніше використовувати обмежені бюджетні ресурси для якісного надання державних послуг. Україні потрібна творча та відповідальна публічна адміністрація, яка б відмовилася від традицій рутинної роботи, а більше орієнтувалася на вирішення проблем людей та виступала гарантом діяльності правоохоронних органів та демократичної легітимності.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Значний внесок у розвиток вчення про публічне управління та публічну службу зробили відомі вчені: С.М. Сербогін, Т.Е. Василевська, Н.Т. Гончарук, Н.С. Калашник, Н.А. Липовська, В.М. Олуйко, Т.І. Пахомова, А.С. Сіцинський, І.Г. Сурай, І.В. Шпекторенко. Суттєве значення для визначення понятійно-категорійного апарату дослідження мали наукові праці В.В. Баштанника, М.І. Карпи, А.І. Дудника, О.А. Задихайло, О.С. Петренко, О.В. Попової, О.І. Сушинського, В.Р.Тимківа, В.П. Тимощука, О.В. Хорошенюк, А.М. Школика, Н.В. Янюк.

Тим не менше, більшість праць вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків присвячено дослідженню переважно правових

аспектів державної служби та особливостям її проходження. В той же час, проблема сучасного кадрового забезпечення органів державної влади в умовах інституційних змін є надзвичайно актуальною і зумовила вибір даної теми дослідження.

**Метою** даного дослідження є формулювання авторських підходів щодо розуміння правової природи феномену “державна служба” в контексті реалізації сучасних реформ в Україні.

#### **Виклад основних положень**

На превеликий жаль, на сьогоднішній день у науці конституційного права відсутня єдина концептуальна позиція щодо формування, розвитку та становлення державної служби. Тим не менше, історично сформовані погляди можна класифікувати в певну систему поглядів:

- ❖ існування проблему “служивого люду”, наявність поряд із правителями і ремісниками так званих стражників, яких розглядали в якості прототипу сучасних державних службовців (Платон, Арістотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк та ін.;

- ❖ заперечення існування держави без наявності державної служби та державного управління;

- ❖ державна служба виникла внаслідок об’єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління;

- ❖ державна служба є копією, точним зліпком існуючих типів держав із притаманними їм різного роду властивостями [1-6].

У радянські часи публічно-правова традиція дослідження державної служби як статусного інституту держави занепала через панування ідеології та політики над правом. У законодавстві статусні форми служби таки набули відродження у таких найдавніших і первісних видах державної служби, як військова, дипломатична та в прокуратурі.

На думку І. М. Пахомова, “в авторитетних підручниках того часу, юридична наука країни, проте, боролася за право і зберігала інститут державної служби як одного з основних інститутів адміністративного права за ідеологічно-необхідного застереження, що

радянські державні службовці є трудящими, так само, як робітники на фабриках і заводах та колгоспники в селі” [7].

Ю. М. Козлов вважає, що “юридичні відносини державної служби регулювало трудове законодавство, яке не забезпечувало державним службовцям того часу, на відміну від робітників, права на кваліфікацію, тобто права на закріплення кваліфікації в юридичній формі класного чину чи іншого професійного звання, яким ще в минулому столітті були наділені державні службовці європейських країн. Ліквідація права кваліфікації дала змогу правлячій партії повністю підпорядкувати державних службовців своїй політичній волі відповідно до державного звичаю” [8, с. 134].

У зв’язку з цим, О. Домбровська зауважує про те, що з “проголошенням незалежності в 1991 р. Україна отримала у спадок ієрархічну структуру партійної номенклатури, головне завдання якої полягало в управлінні економікою за допомогою поширення рішень комуністичної партії стосовно виробництва і розподілу ресурсів у всіх галузях народногосподарського комплексу та забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії партії [9, с. 3].

Відповідно до цього, за таких складних умов Україна розпочала створення власної системи державної служби, а відтак стала першою з-поміж країн колишнього СРСР, яка 1993 р. прийняла Закон України “Про державну службу”, відповідно до якого встановлено особливий правовий статус державних службовців як осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

В ст. 1 даного Закону України чітко було визначено, що “державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні повноваження” [10].

З цього приводу В.Я. Малиновський вказує на те, що “попри те, що цей закон був зовсім недосконалим, його значущість проявилася в інституціоналізації в Україні державної служби, що є, своєю чергою, важливим етапом українського державотворення. Проте й надалі доволі проблемним поставало пи-

тання розмежування приватних і публічних інтересів, відокремлення влади від бізнесу, а політичної діяльності від державної служби [11, с. 208].

Реформа державного управління 2000-х років не спромоглася вирішити комплекс основних інституціональних колізій державної служби.

❖ по-перше, не сформульовано перспективної моделі її перетворення, зміни мають несистемний характер і орієнтуються на поточні завдання.

❖ по-друге, не створено консолідованої системи керівництва державною службою, існує декілька державних органів, до сфери відповідальності яких належать регулятивні щодо державної служби функції.

❖ по-третє, генеза правового регулювання державної інституції через відсутність

перспективної моделі та механізму управління набув хаотичного характеру, що не дає змоги сформувати ефективну модель юридичної корекції офіційно-службових відносин [12].

Без сумніву, що сьогодні розпочався новітній етап у реформуванні державної служби, який асоціюється з схваленням нового Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, що встановлює та визначає розмежування політичних та адміністративних посад та врегулювання компетенції державного службовця, виключно конкурсні процедури добору та гарантування рівного доступу щодо всіх посад, поєднання системи винагород з оцінкою роботи та об’єктивні підстави просування по службі, посилення персональної відповідальності за виконання обов’язків

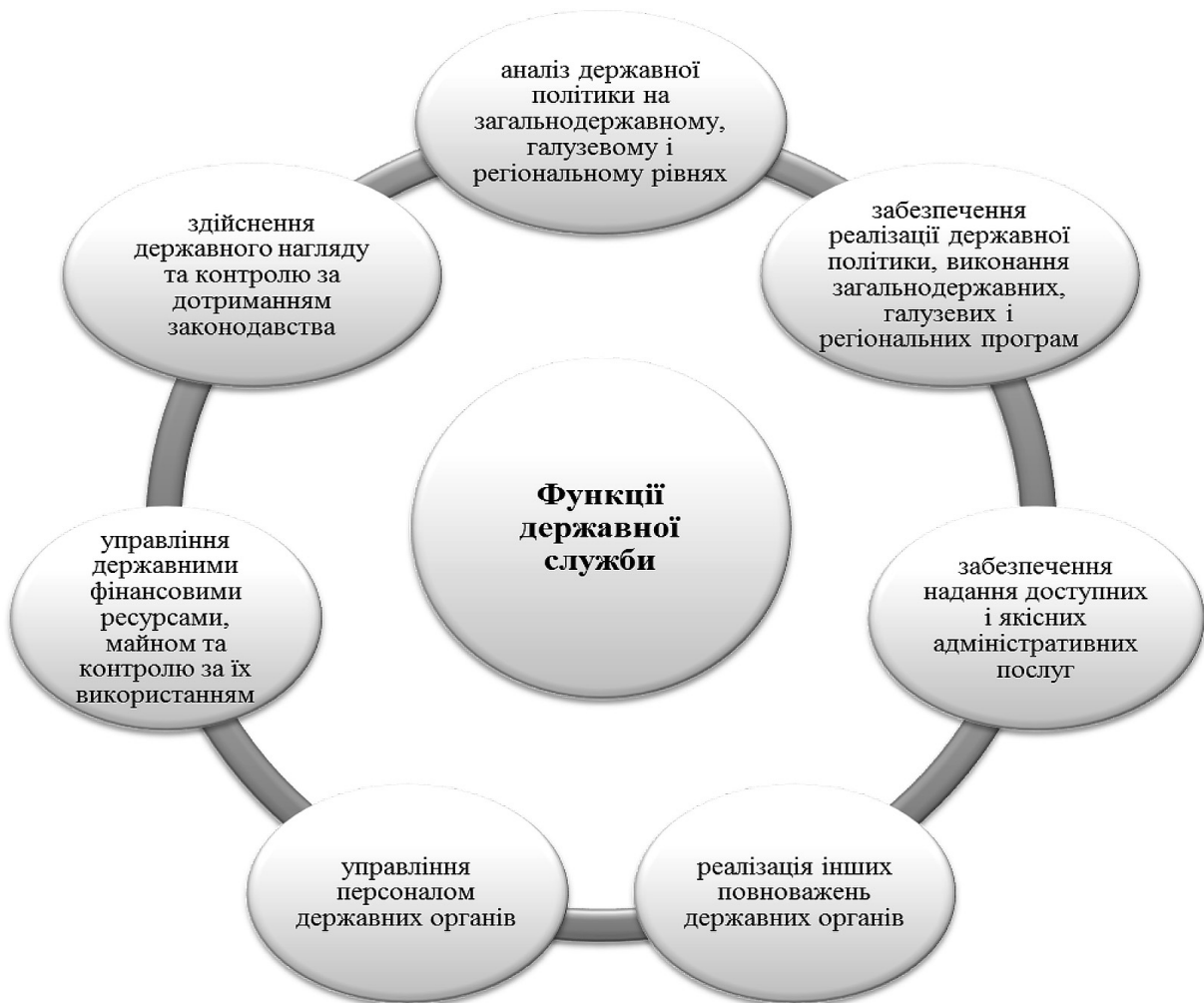


Рис. 1. Функції державної служби

Примітка: складена автором за [66].

та створення умов прозорої діяльності [13-16].

Ст. 1 Закону України “Про державну службу” встановлює, що “державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави”.

Пріоритетні функції державної служби зображено на рис. 1.

Що ж стосується визначення правових засад розвитку професійної підготовки державних службовців як правової організації і функціонування цієї служби в умовах її реформування, то вони становлять систему адміністративно-правових відносин розвитку службової діяльності, що об’єднує взаємодіючі службово-правові елементи зі соціально значущими заходами реформування, що впливають на формування і реалізацію службових правовідносин.

У більш конкретному, реформістському сенсі ці засади представлені системою законодавчих і підзаконних правових актів, що регулюють професійну діяльність службовців в адміністративно-правовому аспекті. Тут доцільно навести у розгорнутому вигляді адміністративно-правову інституціоналізацію не тільки права громадян на рівний доступ до державної служби, а й рівності службовців перед законом і судом, принципів забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Це зумовлює інноваційний розвиток професійних якостей службовців на найважливіших напрямках кадрової політики і насамперед на шляху до вдосконалення інформаційної діяльності службовців.

На цій основі очевидний висновок про те, що положення Конституції України, а також політику реформування та Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” доцільно розглядати як динаміко утворювальні елементи, що становлять правові засади розвитку професійної підготовки державної (муніципальної) служби загалом і в своїй єдності створюють адміністративно-правові умови для розвитку найкращих якостей службовців, розкриття сутнісних характеристик чиновника, затребуваного суспільством.

Щоб держава могла належно і ефективно допомагати усім громадянам, вона повинна знаходитися в правовому полі. Це завдання

здійснює публічне управління. Таким чином визначається набір установ та відомств, створених для досягнення державних цілей. Адміністрація діє відповідно до чинного законодавства та політики держави в інтересах усього суспільства.

До того ж, вона також намагається задовольнити всі потреби громади, яку вона обслуговує. Публічне управління складається з двох незалежних, але співпрацюючих структур – державної адміністрації та органів місцевого самоврядування. Перша з них складається з центральних органів влади та підпорядкованих їм підрозділів. Державна адміністрація охоплює всю країну. Вона виконує свої зобов’язання від імені держави та фінансується зі свого бюджету. Місцеве самоврядування складається з органів влади, обраних місцевою громадою.

#### **Висновок**

Таким чином, державна служба в контексті удосконалення та модернізації публічного управління як система виконує завдання, викладені в актах, націлюючись на конкретну мету, яка є загальним благом, адекватним потребам держави та суспільства, часто формує становище особи з повноваженнями, що діє через фізичних осіб що складають адміністративний персонал. Тому ефективність є невідмінним елементом ефективності в діяльності публічного управління. Ефективність та результативність оцінюються на практиці суспільством через призму прийнятих рішень та дій.

#### **Література**

1. Аристотель. Політика / пер. з давньогрек. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.
2. Гегель Г. В. Ф. Основи філософії права, або Природне право і державознавство / пер. Р. Осадчука, М. Кушнір. К.: Юніверс, 2000. 329 с.
3. Антипов А. А. Социология и философия государственной службы. СПб.: Университет ИТМО, 2015. 78 с.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2006. 467 с.

6. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 38-43.

7. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право: підручник. Львів: Вид-во Львівського ун-ту, 1962. URL: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z 1584\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z 1584_page_1.html).

8. Советское административное право: общая часть / под ред. Ю. М. Козлова. М.: Юрид. лит., 1962. 208 с.

9. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Наук. вісник «Демократичне врядування»*. 2012. № 9. С. 1-6.

10. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

11. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник. 3-тє вид., переробл. і доп. К.: Атіка, 2009. 608 с.

12. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 № 599. *Офіційний вісник України*. 2000. № 16. С. 63-70.

13. Підготовлено нову законодавчу базу у сфері державної служби. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1566>.

14. 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: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-r>. (дата звернення: 17.02.2021).

15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page10](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page10).

16. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

#### References

1. Arystotel. *Polityka* / per. z davnohr. ta peredm. O. Kysliuka. K.: Osnovy, 2000. 239 s.

2. Hehel H. V. F. *Osnovy filosofii prava, abo Pryrodne pravo i derzhavnavstvo* / per. R. Osadchuka, M. Kushnir. K.: Yunivers, 2000. 329 s.

3. Antypov A. A. *Sotsyolohiya y fylosofiya hosudarstvennoi sluzhby*. SPb.: Unyversytet YTMO, 2015. 78 s.

4. Kolpakov V. K., Kuzmenko O. V. *Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk*. K.: Yurinkom Inter, 2003. 544 s.

5. Obolenskyi O. Yu. *Derzhavna sluzhba: navch. posibnyk*. K.: KNEU, 2006. 467 s.

6. Inshyn M. I. *Istoriia vynyknennia, rozvytku ta formuvannia derzhavnoi sluzhby v Ukraini*. *Yurydychna nauka i praktyka*. 2011. № 2. С. 38-43.

7. Pakhomov I. M. *Radianske administratyvne pravo: pidruchnyk*. Lviv: Vyd-vo Lvivskoho un-tu, 1962. URL: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z 1584\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z 1584_page_1.html).

8. 8. *Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: obshchaia chast* / pod red. Yu. M. Kozlova. M.: Yuryd. lyt., 1962. 208 s.

9. Dombrovska O. *Do pytannia pro stanovlennia ta rozvytok derzhavnoi sluzhby u systemi derzhavnogo upravlinnia Ukrainy*. *Nauk. visnyk «Demokratychnе vriaduvannia»*. 2012. № 9. С. 1-6.

10. *Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 № 3723-XII*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

11. *Malynovskyi V. Ya. Derzhavne upravlinnia: navch. posibnyk. 3-tie vyd., pererobl. i dop.* K.: Atika, 2009. 608 s.

12. *Pro stratehiiu reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby v Ukraini: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 14.04.2000 № 599*. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2000. № 16. С. 63-70.

13. *Pidhotovleno novu zakonodavchu bazu u sferi derzhavnoi sluzhby*. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1566>.

14. *Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.03.2015 № 227-r*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/227-2015-r>.

15. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom*,

**АНОТАЦІЯ**

*Стаття присвячена дослідженню особливостей становлення інституту державної служби в парадигмі реалізації сучасної правової політики. Проаналізовано наукові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених щодо правової природи інституту державної служби в контексті публічного управління. Обґрунтовано, що правові засади розвитку професійної підготовки державних службовців як правової організації і функціонування цієї служби в умовах її реформування на сьогоднішній день становлять систему адміністративно-правових відносин розвитку службової діяльності. Доведено, що система державної служби об'єднує взаємодіючі службово-правові елементи зі соціально значущими заходами реформування, що впливають на формування і реалізацію службових правовідносин.*

*Ключові слова: публічне управління, державна служба, державний службовець, стратегія, кадрова політика, законодавство.*

Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii ta yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page10](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page10).

16. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

**Zagursky O.B. – PhD in Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Management and Administration, Ivano-Frankivsk Education and Research Institute of Management, West Ukrainian National University**

**BASIC APPROACHES TO UNDERSTANDING THE PHENOMENON OF “CIVIL SERVICE”**

The article is devoted to the study of the peculiarities of the formation of the civil service in the paradigm of modern legal policy. The scientific approaches of domestic and foreign scholars to the legal nature of the institute of civil service in the context of public administration are analyzed. The author studies the phenomenon of civil service, and also formulates the author's approaches to the peculiarities of improving the

effective mechanisms of civil service in the context of the implementation of effective public policy of Ukraine.

It is substantiated that the legal basis for the development of professional training of civil servants as a legal organization and the functioning of this service in terms of its reform today constitute a system of administrative and legal relations for the development of official activity. It is proved that the civil service system combines interacting official and legal elements with socially significant reform measures that affect the formation and implementation of official legal relations.

It was specified that Ukraine began to create its own civil service system, and then became the first among the countries of the former USSR, which in 1993 adopted the Law of Ukraine «On Civil Service», which established a special legal status of civil servants as persons authorized to perform functions of the state.

It is established that the legal principles of the civil service are represented by a system of legislative and by-laws that regulate the professional activities of employees in the administrative and legal aspect.

Based on the study, it was concluded that the provisions of the Constitution of Ukraine, as well as the reform policy and the Sustainable Development Strategy «Ukraine – 2020» should be considered as dynamically forming elements that constitute the legal basis for training of public (municipal) service in general. As a result, such elements in their unity create administrative and legal conditions for the development of the best qualities of employees, the disclosure of the essential characteristics of the official in demand by society.

In addition, the civil service in the context of improving and modernizing public administration as a system performs the tasks set out in the acts, aiming at a specific goal that is the common good, adequate needs of the state and society, often shaping the position of a person acting through individuals constituting administrative staff.

**Key words:** public administration, civil service, civil servant, strategy, personnel policy, legislation.