

УДК 342.9

## РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ З ЧАСІВ ІСНУВАННЯ СРСР ПО ТЕПЕРІШНІЙ ЧАС

Олексій ДРОЗД,

доцент кафедри адміністративної діяльності  
Національної академії внутрішніх справ

### SUMMARY

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, studied how evolved the civil service in Ukraine since the Soviet era to the present. Proved that as an independent legal institution, the civil service was formed only after the declaration of independence of Ukraine. Emphasized that the development of public service continues today, because, despite a number of organizational and legal measures taken in the period of independent Ukraine proper legal regulation of public service and has not received.

**Key words:** public service, the historical development of the USSR, legislation, legal act.

### АНОТАЦІЯ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та законодавства України, досліджено як відбувався розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. Доведено, що як самостійний правовий інститут, державна служба почала формуватися лише після проголошення незалежності України. Наголошено, що процес розвитку державної служби продовжується і зараз, адже, незважаючи на цілу низку організаційно-правових заходів, запроваджених у період існування незалежної України, належної правової регламентації державна служба й досі не отримала.

**Ключові слова:** державна служба, історичний розвиток, СРСР, законодавство, нормативно-правовий акт.

**Постановка проблеми.** Державна служба в усі часи відігравала важливу роль у розвитку будь-якої держави. Навіть первинні державні утворення у своєму функціонуванні спиралися на відповідні державні апарати, які склалися із службовців. Механізм формування корпусу державних службовців, а також їх правове становище обумовлювалося особливостями пануючого політичного режиму у державах. Історія яскраво свідчить про те, що найбільшого розвитку державна служба отримала у тих державах, де суспільно-державне життя гуртувалося на демократичних принципах. В Україні ж розвиток державної служби був пов'язаний з існуванням Союзу радянських соціалістичних республік до складу якої вона входила протягом багатьох років. Зазначимо, що на сьогодні інститут державної служби у нашій державі все ще перебуває на етапі свого становлення, а тому його проблематика не втрачає актуальності і потребує подальшого наукового вивчення.

**Стан дослідження.** Окремим історико-правовим аспектам виникнення інституту державної служби приділяли увагу своїх дослідження О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородин, С.В. Віднянський, П.П. Гай-Нижник, О.І. Галенко, В.М. Горобець, А.О. Гурбик, Г.Г. Єфіменко, В.В. Іваненко, І.П. Лаврінчук, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, Є.С. Черноног та інші. Однак, в умовах реформування державної служби України зазначена проблематика залишається актуальною.

Саме тому **метою дослідження** є: розглянути як відбувався розвиток державної служби України з початку існування СРСР по теперішній час.

**Виклад основного матеріалу.** Більшість вчених-правознавців у своїх наукових дослідженнях наголошують на тому, що важливим етапом становлення і розвитку інституту державної служби України став період панування на її території радянської влади. У цей час, попри офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служ-

ба все ж існувала, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження з визначення проблем державної служби [1]. Дещо іншу точку зору з цього приводу висловлює О. Ю. Оболенський, який пише, що поки Україна була у складі СРСР, у ній не було самостійної державно-правової організації, а державний апарат був складовою партійного керівництва. Діяльність державного апарату спрямовувалася партійними організаціями, а правової регламентації цієї діяльності не було. Не було навіть визначення державної служби та правової основи її функціонування [2, с.68; 3, с. 114].

Аналіз численних нормативно-правових актів вищих органів влади більшовицького режиму свідчить про те, що у той період дійсно був відсутній спеціальний закон про державну службу і, відповідно, особи, що перебували на такій службі не мали спеціального правового статусу порівняно з іншими категоріями працівників. Однак аналіз ряду окремих нормативно-правових актів (зокрема таких як: Постанова Політбюро ЦК КП(б)У "Про висунення українських кадрів" від 26.02.1935 р.; Постанова Політбюро ЦК КП(б)У "Про стан роботи з керівними кадрами в органах юстиції УРСР" від 29.04.1947 р; Постанова Політбюро ЦК КП(б)У "Про недоліки в роботі з кадрами у міністерствах та відомствах Української РСР" від 29.08. 1951 р; Постанова Секретаріату ЦК КПУ "Про покращення заочної освіти партійних та радянських працівників УРСР" від 14.05.1954р. [4]; Положення про головних бухгалтерів, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 24.01.1980р. [5], постанова ради Міністрів СРСР від 02.04.1981р. «Про заходи щодо поліпшення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах, відомствах та інших органах управління» [6], Загальне положення про юридичний відділ (бюро), головного (старшого) юрисконсульта, юрисконсульта міністерства, відомства, виконкому ради депутатів трудящих, підприємства, організації, установи, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 22.06.1972р. [7], закони СРСР «Про прокуратуру» СРСР від 30.11.1979р. [8], «Про державний нотаріат» від 19.07.1973р. [9]; Постано-

ва Ради Міністрів УРСР № 1 “Про заходи по поліпшенню структури апарату міністерств і відомств УРСР, усуненню паралелізму в роботі окремих ланок управління та ліквідації надмірностей в штатах управлінського персоналу” від 3.01.1968 р.; Постанова Політбюро ЦК КПУ “Про вдосконалення управління архівною справою у республіці” від 21.07.1988 р. [4]; Основи законодавства СРСР та Союзних Республік про охорону здоров'я [10], Основи законодавства СРСР та Союзних Республік про народну освіту [11], устави і положення закладів освіти різних рівнів, затвержені чи схвалені постановами Ради Міністрів СРСР [12]; тощо) дозволяє зробити висновок про те, державна служба, все ж таки мала свої специфічні властивості порівняно з іншими видами суспільно корисної праці, які полягали, перш за все у вимогах до освіти та професійної підготовки осіб, які прагнуть вступити на службу чи перебувають на ній, процедурі просування по службі, відповідальності службовців. З цього приводу слушно зазначає, І.П. Лаврінчук, яка пише, що службовці згідно законодавчих норм того часу у ряді моментів відрізнялись від інших працюючих своїм правовим положенням за певними спільними ознаками: як правило, приймалися вони на роботу або за конкурсом, або за призначенням вищестоящого органу повинні були мати відповідну освіту та їм присвоювались відповідні освіти та посади звання (класні чини, ранги, категорії); в процесі служби проходили періодичну атестацію, за результатами якої та за вислугою років отримували підвищення за посадою, званням (службова кар'єра); несли дисциплінарну відповідальність у порядку підлеглих; могли бути звільненими з роботи за додатковими підставами, що випливали із їх особливого правового положення згідно рівня відповідальності за посадою, яку вони займали (ст.41 КЗпП УРСР) без згоди профспілкового комітету. Правове регулювання державно-службових відносин базувалось переважно на адміністративних методах впливу [13, с.26].

Найбільш активний та змістовний з точки зору нормативно-правового забезпечення етап становлення та розвитку державної служби в Україні розпочався після проголошення незалежності останньої, який, доречі, триває й сьогодні. Одним із ключових документів даного періоду став Закон України «Про державну службу» № 3723-ХІІ від 16.12.1993 р., в якому було вперше в нашій країні зроблено спробу закріпити комплекс основних політико-правових засад функціонування державної служби. Зокрема у даному законі був визначений правовий статус державних службовців, як професійних виконавців специфічного роду суспільно корисної діяльності.

У 1996 році було прийнято Конституцію України – Основний закон нашої держави, в якому визначені ключові організаційно-правові підвалини суспільно-державного життя. В тому числі у даному нормативно-правовому акті міститься ряд надзвичайно важливих принципів, на підставі яких має функціонувати і розвиватися державна служба, зокрема йдеться про пріоритет прав і свобод людини та громадянина, про верховенство права, про обов'язок представників влади діяти тільки на підставі, порядку та меж визначених законодавством, про право громадян приймати участь в управлінні публічними справами та ін..

Наприкінці 2011 року Верховна Рада України прийняла новий закон «Про державну службу», який, хоча і не був позбавлений певних недоліків, втім мав набагато змістовніший характер, порівняно із аналогічним законом від 1993 року. Закон від 2011 року закріплював якісно новий підхід до врегулювання відносин державної служби. Н. М. Обушенко наголошує, що у ньому (тобто у зазначеному законі від 2011 року) було деталізовано регулювання багатьох аспектів державної служби, а саме:

процедури конкурсного добору на посади; оформлення вступу, проходження, звільнення зі служби; випробування при призначенні; порядку переведення та відрядження службовців; організації службової діяльності та її оцінки; підвищення професійної кваліфікації; підстав і порядку припинення служби, притягнення службовців до відповідальності; порядку ведення особової справи службовців; порядку передачі службовцем справ і майна при звільненні зі служби тощо [14].

Однак Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI, незважаючи на те, що в цілому він мав позитивний і прогресивний характер, в силу ряду причин економічного та політичного характеру, так і не набрав законної сили. Зрозуміло що така ситуація аж ніяк не сприяла вирішенню наявних пороблених питань у сфері державної служби, адже було очевидно, що діючий закон «Про державну службу» від 1993 року вже давно застарів і його положення не відповідали реаліям суспільно-державного життя. Крім того питання реформування системи державної служби було одним із основних в переліку вимог, які необхідно виконати Україні відповідно до угоди про асоціацію з Європейським союзом. Саме тому 10.12.2015 року парламент України прийняв нову редакцію закону «Про державну службу» за номером 889-VIII, який направ чинності з 1 травня 2016 року, який визначає 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 та досягненнях [15]. Новий центральний нормативно-правовий акт у сфері державної служби спрямований на вирішення цілої низки нагальних проблем у ній, зокрема таких як: відмежування державної служби від політичної діяльності; підвищення прозорості процедури призначення на посади державної служби; зміцнення її кадрового потенціалу; посилення правових та соціально-економічних гарантій державних службовців; вдосконалення механізму відповідальності державних службовців; тощо.

Незважаючи на певні недоліки та прогалини нового закону «Про державну службу» більшість теоретиків та практиків із сфери права та державного управління оцінюють його як такий, що загалом відповідає тим потребам і запитам, що виникають на даному етапі розвитку українського суспільства і держави.

Слід відмітити, що протягом існування України як незалежної держави, окрім законів «Про державну службу» було прийнято ще цілу низку інших нормативно-правових актів як законодавчого, так підзаконного характеру, спрямованих на врегулювання окремих державної служби. Зокрема це: Указ Президента України "Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади" від 6 серпня 1994 р. № 429/94 і постанови Кабінету Міністрів України "Про управління державною службою" від 2 квітня 1994 р. № 209 та "Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України" від 8 вересня 1994 р. № 681, які започаткували вертикаль управління у сфері державної служби; укази Президента України: "Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій" від 19 травня 1995 р., "Про положення про Раду по роботі з кадрами" від 24 липня 1995 р., "Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців" від 30 травня 1995 р.; Постанови КМУ: "Про Положення про

формування кадрового резерву для державної служби" від 19 грудня 1994 р., "Про Затвердження Порядку проведення службового розслідування" від 4 березня 1995 р., "Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади" від 28 липня 1995 р., "Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців" від 4 жовтня 1995 р., "Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій" від 19 лютого 1996 р., "Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади" від 2 серпня 1996 р., "Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади" від 14 серпня 1996 р. та інші, які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону України "Про державну службу"; Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95, яким затверджені Програма кадрового забезпечення державної служби та Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій; та ін. [3, с. 114-116].

В цілому, на нашу думку, прийняті на виконання та у розвиток норм законів «Про державну службу» підзаконні нормативно-правові акти, можна розділити за їх змістом на такі групи:

– такі, що спрямовані на врегулювання та вдосконалення організаційно-управлінської структури державної служби;

– такі, що спрямовані на підвищення професіоналізму державних службовців;

– такі, що спрямовані поліпшення матеріально-технічного та фінансового забезпечення державної служби;

– такі, що спрямовані на протидію корупції у сфері державної служби.

Окремо слід відмітити правові акти, якими затверджено відповідні концепції та (або) стратегії розвитку державної служби, зокрема це: Укази Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 [16] та «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14.04.2000 № 599/2000 [17]; Постанова КМУ «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки» від 08.06.2004 № 746 [18]; Розпорядження КМУ «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» від 18.03.2015 № 227-р [19]. Значення даних правових документів полягає у тому, що у них акцентується увага на ключових проблемах, що існували (існують) у державній службі на відповідному етапі її розвитку, а також визначаються основні шляхи та засоби їх подолання, встановлюються пріоритети та орієнтири подальшого розвитку даного інституту. Значення даних документів також полягає й у тому, що вони, разом із законами «Про державну службу», відображають етапи розвитку інституту державної служби в Україні, які, на наше переконання, досить вдало охарактеризував Ю. В. Ковбасюк: 1) протягом 1994-1999 рр. створені засади для розбудови сучасної державної служби. Утворено спеціально уповноважений орган з питань державної служби, унормовано ключові питання її функціонування: визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання та ін.; 2) протягом 2000-2004

рр. Стратегією реформування системи державної служби в Україні визначено напрями реформування та подальшого розвитку державної служби, започатковано наукову програму дослідження розвитку державної служби, змінено порядок ведення службового розслідування, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на вакантні посади, введено щорічну оцінку державних службовців, удосконалено роботу кадрових служб. Закладено підґрунтя для залучення молоді до державної служби та створення умов для її професійного зростання. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу заклала підвалини подальшої трансформації державної служби; 3) з 2005 р. тривала реалізація Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, вжиті заходи з адаптації державної служби до принципів організації Європейського адміністративного простору; 4) з 2011 року і до сьогодні. Даний етап виявився доволі складним, адже з одного боку прийняття наприкінці 2011 року нового закону «Про державну службу» ознаменувало запровадження нового підходу до врегулювання відносин державної служби, а з іншого, оскільки даний закон так і не набрав чинності, реальні кроки на цьому шляху розпочалися лише у 2015 – 2016 роках. Зокрема було прийнято нову редакцію Закону «Про державну службу», а також прийнято Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, метою якої є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Стратегія спрямована на підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності [3, с. 117].

**Висновок.** Таким чином, вважаємо за потрібне звернути увагу на те, що якщо проаналізувати зміст концепцій, стратегій, програм реформування та розвитку державної служби, що приймалися в Україні протягом її незалежності, то можна побачити, що у них кожного разу, констатуються одні ті самі проблеми: неефективне управління державною службою, непрозорість процедур призначення на посади, корумпованість, заполітизованість, низький рівень професіоналізму та ін.. Така ситуація є свідченням того, що державі досі не вдається прийняти ефективні міри для усунення цих проблем та забезпечити реальні позитивні зміни у сфері державної служби. Однією з головних причин цього, на нашу думку, є відсутність політичної волі у владній верхівки.

Відзначимо, що на початку XIX століття державна служба починає все більше набувати ознак спеціальної професійної діяльності, а окремі аспекти її здійснення все частіше відображаються у відповідних правових актах, тобто у нормах позитивного (юридичного) права. Тим не менш як самостійний правовий інститут державна служба почала формуватися лише після проголошення незалежності України. Даний процес продовжується і зараз, адже, незважаючи на цілу низку організаційно-правових заходів, запроваджених у даний період, повноцінної, якісної та всебічної правової регламентації державна служба в Україні досі не отримала.

#### Список використаної літератури:

1. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні / Юридична наука і практика № 2 (2011) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/23600/1/Inshin.pdf>

<sup>1</sup> Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14.04.2000 № 599/2000 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>

2. О. Ю. Оболенський. Державна служба: Підручник. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
3. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
4. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький та ін.] ; Голов. упр. держ. служ би України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 5 : Документи і матеріали. Книга 1. 1914–1991 / [упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Р. Б. Во робей]. – 824 с.
5. Собрание постановлений Совета Министров СССР. – 1980. – № 6. – Ст. 43.
6. Собрание постановлений Совета Министров СССР. – 1981. – №15. – Ст. 89.
7. Собрание постановлений Совета Министров СССР. – 1972. – № 13. – Ст. 70.
8. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
9. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 30. – Ст. 393.
10. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1969. – № 52. – Ст. 466.
11. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1985. – № 48. – Ст. 918.
12. Положение о высших учебных заведениях СССР, утв. постановлением Совета Министров СССР от 22 января 1969г. №64 // Собрание постановлений Совета Министров СССР. – 1969. – № 4. – Ст 25.
13. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: Дис... канд.. юр. наук: 12.00.05. – Київ, 1999. – 186 с.
14. Н. М. Обушенко. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМ ЧИННОГО ТА НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://bookwu.net/book\\_ukrainske-pravo\\_991/64\\_porvnyalnij-analiz-norm-chinnogo-ta-novogo-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-služhbu](http://bookwu.net/book_ukrainske-pravo_991/64_porvnyalnij-analiz-norm-chinnogo-ta-novogo-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-služhbu)
15. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43
16. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
17. Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14.04.2000 № 599/2000 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>
18. Постанова КМУ «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки» від 08.06.2004 № 746 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>
19. Розпорядження КМУ «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» від 18.03.2015 № 227-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>