

УДК 351

**Василь АНДРЕЄВ**

кандидат наук з державного управління, голова профспілки працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України (Київ, Україна), e-mail: vasy\_andrejev@ukr.net

ORCID: 0000-0002-6206-7740

**Бібліографічний опис статті:** Андреев, В. (2023). Основні етапи формування інституту публічного службовця у процесі реалізації публічної влади в Україні. *Публічне управління та місцеве самоврядування*, 3, 3–7, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-3-1>

**ОСНОВНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ  
В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Автором досліджено історичний шлях формування та розвитку інституту публічної служби в Україні на трьох ключових етапах. Зазначено, що на початковому етапі після отримання незалежності, виникла потреба в створенні сучасного інституту публічної служби, спрямованого на служіння громадянам, а не політичним інтересам. На другому етапі впровадження стратегії реформування державної служби було пов'язане з нарощуванням кадрового потенціалу та створенням ефективного державного апарату. На третьому етапі акцентується увага на етичному аспекті публічної служби, зокрема затвердженні правил етичної поведінки. З'ясовано, що законодавчі зміни лягли в основу державної служби в Україні: служіння державі і суспільству, гідна поведінка, добросовісність, лояльність, політична нейтральність, прозорість і підзвітність, сумлінність. Зазначається, що незважаючи на досягнені успіхи, інститут публічної служби потребує подальших зусиль для повної відповідності стандартам Європейського Союзу та підвищення довіри громадян. Досліджено основні етапи еволюції законодавства про державну службу, зокрема звернення до нового Закону України «Про державну службу» у 2015 році. Зазначено, що цей закон визначає принципи та організаційні засади забезпечення ефективної, професійної, політично нейтральної та громадянської орієнтованої державної служби. Підкреслено важливу роль Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України у плануванні, узгодженні та контролі за державною службою, а також його відповідальність у розробці та поданні Кабінету Міністрів проєктів нормативних актів та наданні методичного керівництва конкурсному відбору. Досліджено суттєвість боротьби з корупцією у сфері державної служби та введення відповідного законодавства, спрямованого на уникнення, виявлення проявів корупції. Отже, стаття висловлює висновок про важкі, але обіцяючи зміни у розвитку інституту публічної служби в Україні та вказує на можливості його майбутнього розширення.

**Ключові слова:** державна служба, публічний службовець, реформи, законодавство, етика, прозорість, принципи, еволюція, Україна, влада, громадяни.

**Vasyl ANDREEV**

Candidate of Sciences in Public Administration,

Chairman of the Trade Union of Construction and Construction Materials Industry Workers of Ukraine (Kyiv, Ukraine), e-mail: vasy\_andrejev@ukr.net

ORCID: 0000-0002-6206-7740

**To cite this article:** Andreev, V. (2023). Osnovni etapy formuvannia instytutu publichnoho sluzhbovtisia v protsesi realizatsii publichnoi vlady v Ukraini [The main stages of the formation of the institute of the public servant in the process of implementing public power in Ukraine]. *Public Administration and Local Government*, 3, 3–7, doi: <https://doi.org/10.32782/2414-4436/2023-3-1>

**THE MAIN STAGES OF THE FORMATION OF THE INSTITUTE OF THE PUBLIC SERVANT  
IN THE PROCESS OF IMPLEMENTING PUBLIC POWER IN UKRAINE**

The author researched the historical path of formation and development of the public service institute in Ukraine at three key stages. It was noted that at the initial stage after gaining independence, there was a need to create a modern public service institute aimed at serving citizens, not political interests. In the second stage, the implementation of the civil service reform strategy was related to the development of personnel potential and the creation of an effective state apparatus. At the third stage, attention is focused on the ethical aspect of public service, in particular the approval of the rules of ethical behavior. It is clear that legislative changes formed the basis of public service in Ukraine: service to the state and society, dignified behavior, integrity, loyalty, political neutrality, transparency and accountability, conscientiousness. It is noted that despite the achieved successes, the public

*service institution needs further efforts to fully comply with the standards of the European Union and increase the trust of citizens. The main stages of the evolution of legislation on civil service are studied, in particular, the application to the new Law of Ukraine "On Civil Service" in 2015. It is noted that this law defines the principles and organizational principles of ensuring effective, professional, politically neutral and citizen-oriented public service. The important role of the Main Directorate of the Civil Service under the Cabinet of Ministers of Ukraine in planning, coordination and control of the civil service is emphasized, as well as its responsibility in the development and submission of draft regulations to the Cabinet of Ministers and the provision of methodical guidance for competitive selection. The significance of the fight against corruption in the field of public service and the introduction of appropriate legislation aimed at avoiding and detecting manifestations of corruption has been studied. Thus, the article expresses a conclusion about the difficult but promising changes in the development of the public service institute in Ukraine and points to the possibilities of its future expansion.*

**Key words:** public service, public servant, reforms, legislation, ethics, transparency, principles, evolution, Ukraine, government, citizens.

**Постановка проблеми.** Проблема становлення та розвитку інституту публічної служби в Україні в контексті реалізації публічної влади вимагає уваги і ретельного розгляду. На різних етапах історії України формування цього інституту стикалося з численними викликами, включаючи політичні, правові та організаційні аспекти. Однією з центральних проблем є забезпечення ефективності, прозорості та професіоналізму державної служби, що відповідає стандартам сучасних демократичних країн і відповідає потребам громадян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблеми ролі основних етапів формування інституту публічного службовця в процесі реалізації публічної влади в Україні досліджували такі науковці, як: В. Баштанник, С. Серьогін, В. Галай, О. Дегтяр, В. Малиновський, Н. Липовська, Є. Бородін та інші.

**Мета статті.** Метою даної статті є аналіз та висвітлення ключових етапів формування інституту публічної служби в Україні в період здобуття незалежності до сучасності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасна система публічної служби в Україні являє собою значущий суспільний інститут, який в межах своїх обов'язків реалізує завдання та функції державних органів влади. Цей процес формування інституту публічного службовця включає в себе ключові етапи, спрямовані на створення ефективної системи управління, яка забезпечує взаємодію держави та громадян у втіленні їхніх інтересів, прав та обов'язків.

Варто розглянути основні етапи становлення та розвитку державної служби в Україні, можна виділити три ключові фази у формуванні інституту публічного службовця в процесі реалізації публічної влади.

Перший етап утворення інституту публічного службовця в Україні, що охоплює період 1991–1995 років, свідчить про перехід до демократичного управління після відновлення державної незалежності. У цей період виникла

необхідність створення модерного інституту публічної служби, орієнтованого на інтереси громадян, а не політичних партій.

Необхідно відмітити думку вченого В. Малиновського [6, с. 12], що основною подією на цьому етапі було встановлення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України у 1992 році. Цей інститут став першим в Україні, який почав готувати професійних державних службовців за магістерською програмою. Далі, на його основі, у травні 1995 року була утворена Українська Академія державного управління при Президентові України. Спрямована на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, Академія відзначалася інноваційним підходом до галузі освіти та науки для державно-управлінської діяльності. Її відкритість для суспільства та доступність для всіх громадян робили цей інститут ключовим у формуванні інституту публічного службовця в Україні.

Доречно наголосити, що в Україні на початку 90-х років розпочалися трансформаційні процеси у формуванні якісно нового державного інституту служби. Прийнятий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [9] в новій редакції, що має кілька відмінностей від попереднього Закону 1993 року. Цей документ встановлює принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної та орієнтованої на громадян публічної служби, що діє в інтересах держави і суспільства. Також визначено порядок реалізації громадянами України права на рівний доступ до публічної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Слід зазначити, що закон сформулював основні компоненти системи державної служби, включаючи:

- етичні норми поведінки державних службовців;
- структуру управління державної служби;
- права, обов'язки, обмеження та особли-

вості дисциплінарної відповідальності державних службовців, а також процес проходження державної служби;

- інститут кар'єрної служби;
- підстави для припинення державної служби, а також питання матеріального та соціального забезпечення державних службовців та інше [2, с. 128].

Необхідно звернути увагу, що, на думку вченого В. Галая [1, с. 33–38], визначення закону сприяло формуванню основних складових елементів сучасної державної служби, таких як проведення конкурсів і атестацій, визначення основних обов'язків та прав державних службовців, обмеження, пов'язані із статусом державного службовця, декларування доходів, особливості дисциплінарної відповідальності, введення присяги державних службовців, а також гарантії та привілеї службовців і так далі.

Слід додати, що закон визначав спеціальний юридичний статус осіб, які були уповноважені виконувати функції держави, тобто державних службовців. Вперше він визначав принципи, які лежать в основі державної служби, а також встановлював правовий статус публічних службовців, включаючи їхні обов'язки та права, обмеження при вступі на службу, механізми фінансового контролю, особливості дисциплінарної відповідальності та основні принципи державної служби.

Однак слід відзначити, що цей закон не вирішив ряд важливих питань, таких як:

- нормативне регулювання державної служби на основах публічного права;
- визначення меж професійної публічної служби та політичної діяльності у сфері державного управління;
- юридичне закріплення та практична реалізація ролі державної служби в забезпеченні законності та стійкості державного управління;
- гарантування достатнього правового захисту публічних службовців;
- введення адекватної класифікації посад та системи оплати праці публічних службовців [12].

Отже, незважаючи на ці недоліки, факт утвердження в системі державної служби став важливим кроком у розвитку публічної служби в Україні, особливо враховуючи складний перехідний період українського державотворення. Важливо відзначити, що наразі не існує прийнятого закону, що регулює проходження муніципальної служби.

Зазначено, що 2 квітня 1994 року було утворено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України. Воно стало центральним органом виконавчої влади, яке відповідав за формування та реалізацію державної

політики в галузі публічної служби. Відповідно до Закону «Про державну службу» Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України виконувало такі ключові функції:

- прогнозування і планування потреби державних органів та їх апарату в кадрах;
- забезпечення разом з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апаратах;
- розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативних актів з питань державної служби;
- розроблення, координація й контроль за здійсненням заходів щодо підвищення ефективності державної служби;
- здійснення методичного керівництва за проведенням конкурсного відбору публічних службовців у державних органах та їх апаратах;
- організація навчання і професійної підготовки державних службовців;
- контроль за дотриманням умов реалізації громадянами права на державну службу, визначених Законом України «Про державну службу»;
- організація, координація та забезпечення умов для розвитку наукових досліджень із питань публічної служби [3].

Необхідно зазначити, що 5 жовтня 1995 року був ухвалений Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 року, № 356/95-ВР [8], який визначав правові та організаційні принципи запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів. Також він націлювався на відновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб та ліквідацію наслідків корупційних дій. У рамках цього закону були визначені корупційні правопорушення, введені спеціальні обмеження для державних службовців та інших осіб, які мають повноваження виконувати функції держави, спрямовані на запобігання корупції. Закон також передбачав різновиди відповідальності за вчинення корупційних дій. Його чинність припинилася з 1 січня 2011 року.

Другий етап (1996–2015 роки) відзначився прийняттям Конституції України у 1996 році № 254к/96-ВР [4], що стало новим етапом у правовому регулюванні публічної служби. Зокрема, враховуючи важливість місцевого самоврядування, служба в органах місцевого самоврядування, яка є окремою формою публічної влади та публічної служби, виявила себе як необхідна складова, але не вписувалася у концепцію одержавленого управління.

Варто підкреслити, що у 1997 році прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР

[10], яким вперше введено термін «посадова особа місцевого самоврядування» до національного законодавства. Ця посадова особа працює в органах місцевого самоврядування, обладнана відповідними посадовими повноваженнями для виконання організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету.

На думку вченої Н. Липовської [5], 2000 року була прийнята Стратегія реформування системи державної служби в Україні на період 2000–2004 років, що визначила значущий етап у розвитку публічної служби. Ці реформи, вбудовані в широкомасштабну адміністративну перебудову, передбачали нарощування кадрового потенціалу, створення сучасного та ефективного державного апарату, а також формування професійної, політично нейтральної та відданої державній службі.

Важливим кроком у розвитку публічної служби було ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 р. № 2493-III [11]. Цей закон регламентував правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови здійснення громадянами України їх права на службу в органах місцевого самоврядування. Він визначав загальні принципи діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, а також порядок та правові гарантії їх службового статусу в органах місцевого самоврядування.

Доречно наголосити, що 5 березня 2004 року була ухвалена Концепція адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. Ця Концепція орієнтована на подальше удосконалення інституту публічної служби в Україні шляхом його адаптації до європейських стандартів. Це в кінцевому підсумку сприятиме повнішій реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, а також забезпечить надання якісних державних послуг у належному обсязі. Значущим кроком у розвитку інституту публічної служби було ухвалення Концепції розвитку законодавства про державну службу 5 січня 2005 року [7].

Варто підкреслити, що з 2016 року і до сьогодні триває третій етап. 11 лютого 2016 року були затверджені норми етичної поведінки публічних службовців, які регулюють моральні

засади їхньої діяльності та вимагають виконання принципів етики публічної служби.

Доречно наголосити, що основними принципами інституту публічної служби в Україні, що ґрунтуються на Конституції, законодавстві про державну службу та запобігання корупції, є служіння державі і суспільству, гідної поведінки, доброчесності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості і підзвітності, а також сумлінності. Це свідчить про складний шлях еволюції інституту, який, не зважаючи на політичні труднощі, зумів законодавчо врегулювати ключові аспекти статусу та принципи діяльності публічних службовців. Нові закони у цій сфері відповідають стандартам Європейського Союзу, проте для повного успіху необхідно прикласти додаткові зусилля для створення ефективної, професійної, політично нейтральної, прозорої та авторитетної системи державної служби [12, с. 384].

Отже, у ході розвитку законодавства про державну службу в Україні визначено ключові аспекти організації та функціонування публічної служби. Нові законодавчі акти уточнили правовий статус державних службовців, введено етичні норми та принципи, спрямовані на покращення ефективності та прозорості служби. Незважаючи на досягнені успіхи, існують питання, які вимагають додаткового вирішення, такі як адекватна класифікація посад і система оплати праці. Розвиток інституту державної служби в Україні є важливим кроком у становленні ефективного та професійного державного апарату.

**Висновок.** Отже, проаналізувавши вищезазначене, можна дійти висновку, що при аналізі ключових етапів становлення інституту публічного службовця в Україні можна відзначити його складний та виважений розвиток протягом часу. Від відновлення державної незалежності до сучасності відбулися значущі зміни у законодавстві та системі публічної служби. Інститут став відкритим, прозорішим і орієнтованим на громадян. Закладені принципи етики, доброчесності, політичної нейтральності та інші забезпечують функціонування державної служби в інтересах суспільства і держави.

Однак, для досягнення успіху і становлення ефективної, професійної та авторитетної державної служби в подальшому необхідно продовжувати робити відповідні зусилля в напрямку вдосконалення системи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Галай В. Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України. *Актуальні проблеми правознавства*. № 2(18), 2019 р. С. 33–38.
2. Дегтяр О. А. Державна служба: конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання. Публічне управління та адміністрування. Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019 р. С. 128.



3. Іванов Є. В. Історія зародження та розвитку державної служби Україні в контексті викликів сьогодення. *Теорія та історія публічного управління*. № 2, 2021 р. URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2\\_2021/4.pf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2_2021/4.pf).
4. Конституції України від 28 червня 1996 році № 254к/96-ВР URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Липовська Н. А. Публічно-службові відносини в системі демократичного врядування. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. № 1, 2023 р.
6. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні. Київ 2018 р. С. 12.
7. Правовий статус людини і громадянина в Європейському союзі URL: <https://arm.naiiu.kiev.ua/books/eulaw/info/lec6.html>.
8. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовтня 1995 року, № 356/95-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/356/95-%D0%B2%D1%80>
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001р. № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2493-14>.
12. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Бородин Є. І. Публічна служба. Дніпро. ГРАНІ, 2019 р. С. 384 URL: [https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162886/2019\\_9\\_Publiczna\\_sluzhba\\_2\\_2019.pdf?sequence=1](https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162886/2019_9_Publiczna_sluzhba_2_2019.pdf?sequence=1).

#### REFERENCES:

1. Halaj, V. (2019). Formuvannia pryntsyviv na etapakh stanovlennia i rozvytku instytutu derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Formation of principles at the stages of formation and development of the civil service institute of Ukraine]. *Aktualni problemy pravoznavstva*, 2(18). S. 33–38 [in Ukrainian].
2. Diehtiar, O.A. (2019). *Derzhavna sluzhba: konspekt lektsii dlia studentiv bakalavriatu vsikh form navchannia. Publichne upravlinnia ta administruvannia [State service: a summary of lectures for undergraduate students of all forms of education. Public management and administration]*. Kharkiv. nats. un-t misk. hosp-va im. O. M. Beketova. Kharkiv : KhNUMH im. O. M. Beketova. S. 128 [in Ukrainian].
3. Ivanov, Ye.V. (2021). Istoriia zarozhennia ta rozvytku derzhavnoi sluzhby Ukraini v konteksti vyklykiv sohodennia [the history of the origin and development of the civil service in Ukraine in the context of today's challenges]. *Teoriia ta istoriia publichnoho upravlinnia*, 2. Retrieved from: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2\\_2021/4.pf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2_2021/4.pf) [in Ukrainian].
4. Konstytutsii Ukrainy vid 28 chervnia 1996 rotsi № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine dated June 28, 1996 № 254k/96-BP]. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Lypovska, N.A. (2023). Publichno-sluzhbovi vidnosyny v systemi demokratychnoho vriaduvannia [Public service relations in the system of democratic governance]. *Dniprovskyi naukovyi chasopys publichnoho upravlinnia, psykholohii, prava*, 1 [in Ukrainian].
6. Malynovskiy, V.Ya. (2018). *Publichna sluzhba v Ukraini [Public service in Ukraine]*. Kyiv. S. 12 [in Ukrainian].
7. Pravovy status liudyny i hromadianyna v Yevropeiskomu soiuzi [Legal status of a person and a citizen in the European Union]. Retrieved from: <https://arm.naiiu.kiev.ua/books/eulaw/info/lec6.html> [in Ukrainian].
8. Pro borotbu z koruptsiieiu: Zakon Ukrainy vid 05 zhovtnia 1995 roku, № 356/95-VR [On the fight against corruption: Law of Ukraine dated October 5, 1995, № 356/95-BP]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/356/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
9. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 roku № 889-VIII [On civil service: Law of Ukraine dated December 10, 2015 № 889-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997 № 280/97-BP]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
11. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 07 chervnia 2001r. № 2493-III [On service in local self-government bodies: Law of Ukraine dated June 7, 2001 № 2493-III]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2493-14> [in Ukrainian].
12. Serohin, S.M., Lypovska, N.A., & Borodin, Ye.I. (2019). *Publichna sluzhba [Public service]*. Dnipro. HRANI. S. 384. Retrieved from: [https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162886/2019\\_9\\_Publiczna\\_sluzhba\\_2\\_2019.pdf?sequence=1](https://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/162886/2019_9_Publiczna_sluzhba_2_2019.pdf?sequence=1) [in Ukrainian].