



ОЛЕНА ЮРІЇВНА САЛМАНОВА,

доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра адміністративного права та процесу;

 <https://orcid.org/0000-0002-6376-1160>,
e-mail: salmanova69@gmail.com;

ЮРІЙ ІГОРОВИЧ ШОВКУН,

кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0009-0000-6054-9239>,
e-mail: shovkyn2023@gmail.com

ГЕНЕЗИС ОБМЕЖЕНЬ І СПЕЦІАЛЬНИХ ВИМОГ, ЯКІ ВСТАНОВЛЮЮТЬСЯ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Запропоновано виокремлювати чотири періоди розвитку адміністративно-правових за-
сад публічної служби та спеціальних вимог до діяльності публічних службовців.

1. Правове забезпечення публічної служби, коли українські землі входили до складу Литовсько-Польської держави – пов'язаний із виникненням і утвердженням двох основних обмежень, що застосовувалися до публічних службовців, які полягали в майновому та освітньому цензі.

2. Правове забезпечення публічної служби за часів Козаччини – характеризується становленням публічної служби як окремого самостійного інституту, особливо з 1918 р., коли було сформульовано низку вимог і обмежень щодо публічних службовців, а саме: вікові, осілості, громадянства, компетентності, кваліфікації.

3. Правове забезпечення публічної служби радянської моделі – передбачало застосування шаблонних вимог до публічних службовців (вік, вища освіта за фахом, досвід роботи, ділові та моральні якості), а також обмежень щодо сумісництва, які застосовувалися до окремих публічних службовців (наприклад прокурорів і суддів).

4. Правове забезпечення публічної служби незалежної України:

1) 1991–1992 рр. – перехідний етап до ухвалення Закону України «Про державну службу», під час якого продовжували діяти радянські правові акти та паралельно ухвалювалися закони України, які регламентували діяльність окремих категорій публічних службовців;

2) 1993–1995 рр. – етап становлення інституту публічної служби Української держави та оформлення окремих загальних антикорупційних обмежень щодо публічних службовців без їх чіткої систематизації;

3) 1995–2011 рр. – етап стагнації, який розпочинається епізодичним розширенням та конкретизацією обмежень під час проходження публічної служби внаслідок ухвалення Закону України «Про боротьбу з корупцією»;

4) 2011–2014 рр. – етап розвитку, зумовлений курсом на євроінтеграцію та запитом громадськості на боротьбу з корупцією як основним детермінантом руйнування інституту публічної служби;

5) 2015 р. і дотепер – новітній етап, який розпочався з трансформації державних і громадських інституцій, а також ухвалення низки євроінтеграційних нормативно-правових актів.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, обмеження, вимоги, антикорупційне законодавство, сумісництво, конфлікт інтересів.

Оригінальна стаття

ВСТУП. Сталість того чи іншого державного інституту перевіряється протягом тривалого часу або під час особливих, критичних умов. На жаль, Україна мала змогу провести таку перевірку два рази: у 2014 р. під час Революції гідності та у 2022 р. у період широко-

масштабного вторгнення росії. Після перемоги Євромайдану стало очевидно, що чинний інститут публічної служби наскрізь пронизаний корупцією та працює не на благо народу, а заради власного збагачення (Yemelyanov, Plekhanov, 2019). Це стало однією з причин

реформування публічної служби, в результаті чого майже за дев'ять років вдалось створити міцний державний апарат, який зміг не лише витримати тиск агресора в перші місяці війни росії проти України, а й працювати в умовах дії режиму воєнного стану. На підтвердження зазначеного наведемо статистичні дані, опубліковані Національним агентством з питань державної служби в серпні 2022 р., відповідно до яких: понад 3 500 публічних службовців захищають Україну в лавах Збройних Сил України та інших збройних формуваннях, 76 % публічних службовців працюють на робочу місці у штатному режимі, а 91 % – готові продовжувати публічну службу в умовах скорочення видатків і лише 4 % – виїхали за кордон після 24 лютого 2022 р.¹ Наявність цих 4 %, незавершеність реформи публічної служби та воєнний стан зумовлюють необхідність удосконалення функціонування інституту публічної служби насамперед з метою формування потужного кадрового потенціалу, зокрема шляхом встановлення сукупності певних вимог і обмежень. Комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання правових обмежень під час проходження публічної служби потребує з'ясування його методологічних засад, враховуючи вивчення генези таких правових обмежень у сфері публічної служби.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.

Мета статті полягає в з'ясуванні закономірностей розвитку спеціальних вимог і обмежень, які встановлюються під час проходження публічної служби в Україні, що зумовлює необхідність виконання сукупності *завдань*: 1) аналізу історико-правового аспекту встановлення спеціальних вимог і обмежень щодо публічних службовців; 2) виявлення причин і умов, які впливали на розвиток таких вимог і обмежень; 3) систематизація спеціальних вимог і обмежень, зокрема до публічних службовців у період незалежності України.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Для досягнення окресленої мети та вирішення поставлених завдань було застосовано сукупність загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Основним методом дослідження можна вважати історико-правовий, за допомогою якого розкрито закономірності розвитку та

становлення інституту публічної служби, а також відповідні спеціальні вимоги, які в різні періоди часу висувалися до публічних службовців. Метод порівняння було застосовано для співставлення окремих видів спеціальних вимог, які встановлювалися під час проходження публічної служби. За допомогою структурно-функціонального методу було чітко розмежовано конкретні періоди та етапи становлення публічної служби та спеціальні вимоги, що висувуються під час її проходження. Характеристику вказаним методам і етапам було надано за допомогою описового методу, а їхня структурованість була забезпечена методом систематизації.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ. Становлення та розвиток публічної служби взагалі та на території України зокрема й до сьогодні є актуальною темою багатьох наукових праць, більшість з яких присвячена систематизації розвитку публічної служби. Наприклад, Є. С. Черноног (2008), досліджуючи її історію, виокремлює шість стадій: «Русь княжої доби (IX–XIII ст.); Русь-Україна литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.); Україна козацько-гетьманської доби (XVI–XVIII ст.); Україна у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.); Україна 1917–1991 років; сучасна Україна». Схожий підхід використовують О. Ю. Оболенський (2003), М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова (2007).

Серед наукових праць, присвячених публічній службі, можна зустріти й інші, більш деталізовані чи навпаки узагальнені диференціації становлення публічної служби. Наприклад, В. Я. Малиновський (2018) додатково виокремлює розвиток публічної служби в періоди: початку Національної революції (1648–1654 рр.) та розпаду української державності (друга половина XVII ст.); Української революції, Радянсько-української війни (1917–1921 рр.); радянської влади (1992–1991 рр.). Особливої уваги заслуговують виокремлені вченим етапи розвитку публічної служби в незалежній Україні, серед яких: початковий і перехідний етапи; етап із 1996 по 2004 рр., а також сучасний етап формування публічної служби (з 2004 р. і до сьогодні). Натомість деякі дослідники (Іншин, 2011; Боговіс, 2017) поділяють думку щодо існування чотирьох основних етапів розвитку публічної служби під час існування Київської Русі, козацтва, Радянського Союзу та незалежної України.

Зауважимо, що подібні періодизації фактично відображають історію України, а тому їх можна вважати формальними, оскільки стадії публічної служби виокремлюються на основі

¹ Державна служба в умовах війни: інфографіка від НАДС // Національне агентство України з питань державної служби : офіц. сайт. 30.08.2022. URL: <https://nads.gov.ua/news/lyshe-4-derzhavnykh-sluzhbovtiv-vyikhalo-za-kordon-pislia-24-liutoho-2022-roku-infohrafiky-vid-nads> (дата звернення: 26.05.2023).

етапів розвитку держави, без урахування характерних особливостей і закономірностей розвитку такої служби. Ба більше, такі підходи об'єктивно не відображають історії виникнення та формування спеціальних вимог до кандидатів на посади публічної служби, а також обмежень, які встановлюються до публічних службовців. Тому ми не будемо зупинятись на детальній характеристиці цих етапів, а зосередимо увагу на окремих спеціальних вимогах, які висувались у певні періоди.

Незважаючи на утвердження думки про те, що національний інститут публічної служби в його класичному розумінні зародився в 1918 р. під час правління гетьмана П. Скоропадського (Пахомов, 1971; Заболотний, 2021), обмеження, пов'язані з публічною службою, існували ще в XVI ст. Зокрема, у розділі 6 Статутів Великого князівства Литовського закріплено, що під час судового розгляду справ про земельні відносини, завдання фізичної та матеріальної шкоди прокурором може бути лише та особа, яка має будинок або іншу нерухомість на території князівства. У цьому разі можна говорити про майновий ценз, що в цей період встановлювався до осіб, які виконували функції прокуратури (Ківалов, Музиченко, Паньков, 2002). За часів існування Австрійської імперії (XVIII–XIX століття) принциповою вимогою до публічних службовців був освітній ценз (Іванов, 2021), який не лише дозволяв залучити профільних фахівців до вирішення різних державних справ, а й забезпечував просування по службі.

Більшість обмежень і спеціальних вимог до діяльності публічних службовців було встановлено на початку XX ст. Комісією з перегляду закону про організацію земського самоврядування був підготовлений Закон про земські вибори, що «містив суттєві цензові обмеження: вікові – 25 років, осілості – 1 рік; соціально-фахові – не допускалися до участі у виборах військовослужбовці, працівники суду, прокуратури, студенти, ченці та ін. Державні службовці цивільних установ, навпаки, мали певні преференції. Для них був не обов'язковим ценз осілості та сплата податків до міської казни. Достатньо було перебування на державній службі та отримання річної платні у 1 тис. крб. Тобто всі вони вносилися до виборчих списків» (Аркуша та ін., 2009, с. 462). У липні 1918 р. був ухвалений Закон про громадянство Української Держави, яким було встановлено ще одне обмеження у сфері публічної служби, а саме ценз громадянства. Так, публічними службовцями могли стати лише громадяни, а іноземці могли проходити служ-

бу лише в передбачених законом випадках (Малиновський, 2018, с. 87). У цей же період було ухвалено Закон про утворення Державного Сенату – вищої інстанції судової влади в державі. Окрім структури Державного Сенату, цей документ встановлював чіткі вимоги до кандидатів на посади сенаторів, що включали в себе: освітній ценз (вищу юридичну освіту); досвід роботи у сфері судочинства не менше 15 років або ж зайняття науково-педагогічною діяльністю, а також заборону сумісництва з іншою публічною службою, натомість вони могли «обіймати професорські посади у вищих навчальних закладах, викладати в них або виконувати тимчасові доручення у державній службі. Винятки становили сенатори Загального Зібрання, які могли бути призначені на міністерські посади, але в такому разі вони виконували сенаторські обов'язки на громадських засадах» (Рум'янцев, 2001, с. 78–79). Наведені приписи нормативно-правових актів справляють враження, що в 1918 р. дійсно розпочався активний розвиток інституту публічної служби, особи, які її проходили, отримували відповідний статус, оскільки були уповноважені на виконання адміністративних функцій держави, а оплата їхньої праці здійснювалася на систематичній основі. Не менш важливим є й те, що в цьому ж році сформувався перелік спеціальних вимог і обмежень, які висувалися до осіб, що проходять публічну службу. Цікаво, що більшість із них знайшли своє відображення у вимогах до кандидатів на посади публічних службовців у радянський період. Наприклад, крім спеціальних вимог, пов'язаних із досягненням 25-річного віку, наявністю вищої юридичної освіти, досвіду роботи та/або проходження стажування, ділових і моральних якостей, до прокурорів застосовувалось обмеження щодо сумісництва служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, за винятком наукової чи педагогічної діяльності¹. Ідентичні вимоги та обмеження застосовувались щодо суддів². Отже, можна зробити висновок, що вимоги до кандидатів на посади публічних службовців, як і обмеження, що

¹ О прокуратуре СССР : Закон СССР от 30.11.1979. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm> (дата звернення: 26.05.2023).

² Про статус суддів в СРСР : Закон СРСР від 04.08.1989 № 328-I // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0328400-89> (дата звернення: 26.05.2023).

встановлювались під час її проходження, були шаблонними.

З проголошенням Україною в 1991 р. незалежності прийшло розуміння про недоцільність використання радянських шаблонів під час побудови та розвитку незалежної, демократичної, правової держави, наслідком чого стало ухвалення в 1993 р. Закону України «Про державну службу», який сьогодні залишається чинним лише в частині пенсійного забезпечення державних службовців. Згідно з приписами цього законодавчого акта встановлювалися два види обмежень, пов'язані з прийняттям на публічну службу та її проходженням. На державну службу не могли бути прийняті особи, які: були визнані судом недієздатними, тобто такими, що мали стійкий психічний розлад; «мали судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу були б безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками»¹, а також в інших випадках передбачених законодавством (ст. 12 Закону України «Про державну службу» в редакції від 16 грудня 1993 р., який втратив чинність, окрім ст. 37). Водночас особи, які проходили публічну службу, не мали права: 1) займатися господарською комерційною діяльністю особисто або через третіх осіб, окрім винятків, передбачених у законах України; 2) представляти інтереси третіх осіб в органі, де вона працює; 3) виконувати іншу роботу за сумісництвом, окрім наукової, викладацької, творчої діяльності та медичної практики; 4) використовувати своє службове становище для сприяння іншим особам у здійсненні ними господарської комерційної діяльності з метою одержання для себе будь-якої матеріальної та нематеріальної винагороди; 5) особисто або через третіх осіб керувати та/або впливати на управління суб'єктів господарювання; 6) одержувати подарунки, послуги в результаті реалізації ними своїх службових повноважень; 7) перешкоджати діяльності органів державної влади, зокрема шляхом організації та взяття безпосередньої участі у страйках (ст. 16 Закону України «Про державну службу» в редакції від 16 грудня 1993 р.). Аналіз первинної редакції профільного закону про державну службу дає можливість дійти висновку, що

¹ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ (редакція від 16.12.1993) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216> (дата звернення: 26.05.2023). Втратив чинність, окрім ст. 37.

вже на початку формування національного інституту публічної служби на теренах незалежної України мали місце окремі антикорупційні обмеження, щоправда, вони не мали ані систематизації, ані деталізації.

У 1995 р. до Закону України «Про державну службу» були внесені суттєві зміни щодо розширення та конкретизації обмежень, які встановлювалися під час проходження публічної служби та були пов'язані з ухваленням Закону України «Про боротьбу з корупцією»². Зокрема, ч. 1 ст. 16 Закону України «Про державну службу» (у редакції від 16 листопада 1995 р.) отримала нову редакцію з відсылною нормою, в якій не містилось обмежень, пов'язаних із проходженням публічної служби, натомість особам, які її проходили, заборонялося вчиняти дії, передбачені у статтях 1, 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією»³. Так, ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» особам, на яких покладалося виконання функцій держави, заборонялося здійснювати корупційні діяння, а саме: 1) незаконно отримувати матеріальні та нематеріальні блага (послуги, пільги, переваги), зокрема купувати їх за нижчою ціною від ринкової або отримувати як подарунки; 2) одержувати кредити, позики, купувати рухоме та нерухоме майно, використовуючи пільги, не передбачені законом. Спеціальні обмеження, що застосовувалися до осіб, які проходили публічну службу, були закріплені у ст. 5 вказаного Закону, зокрема вони не мали права: 1) використовуючи своє службове становище, сприяти третім особам у здійсненні ними господарської комерційної діяльності, зокрема в отриманні прямих бюджетних трансфертів, пільг і преференцій для розвитку підприємств; 2) самостійно чи через третіх осіб здійснювати господарську діяльність із метою одержання прибутку; 3) відмовляти особам в отриманні ними публічної інформації, умисно затягувати строки її надання чи надавати неповні та/або недостовірні відомості. Інші обмеження, пов'язані з проходженням

² Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ (редакція від 16.11.1995) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19951116> (дата звернення: 26.05.2023). Втратив чинність, окрім ст. 37.

³ Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР (редакція від 05.10.1995) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-вр/ed19951116> (дата звернення: 26.05.2023). Втратив чинність.

публічної служби, були запозичені зі ст. 16 Закону України «Про державну службу» в редакції від 16 грудня 1993 р. і стосувались заборон: реалізації ними підприємницької діяльності; представницької діяльності інтересів інших осіб; сумісництва, яке не поширювалося на наукову, викладацьку, творчу діяльність і медичну практику; безпосереднього чи опосередкованого впливу на управлінські процеси суб'єктів господарювання. Окремо в аналізованій статті були закріплені персональні обмеження, що висувалися до публічних службовців. Їм не дозволялося, користуючись своїм службовим становищем: отримувати матеріальні й нематеріальні (послуги, пільги, переваги) блага за сприяння особам у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності та неправомірну вигоду від установ кредитно-банківської системи; неправомірно втручатись у діяльність інших органів державної влади чи перешкоджати їм у виконанні функцій держави; приймати нормативно-правові акти та управлінські рішення на користь інших осіб, надаючи таким чином останнім незаконні переваги.

Кардинальна зміна спеціальних вимог до діяльності публічних службовців була пов'язана з ухваленням нового антикорупційного закону, у зв'язку з чим у 2011 р. ч. 1 ст. 16 Закону України «Про державну службу» (у редакції від 1 липня 2011 р.) знову зазнала змін, відсилаючи вже не до Закону України «Про боротьбу з корупцією», а до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»¹. Характерною відмінністю останнього став високий рівень диференціації обмежень, що діяли під час проходження публічної служби, оскільки кожне з них було викладено в окремих чотирьох статтях, що дозволило детально охарактеризувати сутність кожного з них і запобігти неправильному тлумаченню та правозастосуванню. Згідно з нормами ст. 6 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» обмеження щодо використання службового становища передбачали заборону публічним службовцям «використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших

осіб, у тому числі»²: сприяти здійсненню особам господарської діяльності та отриманню ними пільг і преференцій фінансового характеру; впливати на процедуру зайняття особою певної посади; втручатися в роботу органів державної влади та місцевого самоврядування; надавати неправомірну перевагу конкретним особам у зв'язку з підготовкою та ухваленням нормативно-правових актів, управлінських рішень і інших документів.

У статті 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» було закріплено обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, відповідно до яких особа, що проходить публічну службу, не може: здійснювати оплачувану діяльність за винятком викладацької, наукової, творчої, медичної та інструкторської практики, а також суддівської практики зі спорту; бути членом управлінських і контрольно-наглядових органів комерційних підприємств і організацій. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» були встановлені обмеження щодо одержання дарунків і пожертв публічними службовцями від підпорядкованих осіб або внаслідок здійснення дій і/або прийняття рішень в інтересах дарувальника, за винятком подарунків, «які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, – однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року»³. Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні, були передбачені ст. 9 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», а ст. 10 – обмеження, що застосовувались до осіб, які перестали працювати в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Майже через рік дії оновленої редакції ч. 1 ст. 16 Закону України «Про державну службу» (у редакції від 1 липня 2011 р.) змін зазнали і положення ст. 12 цього Закону (у редакції від 13 червня 2012 р.), якою передбачалися такі обмеження для осіб, які приймалися на публічну службу: недієздатність особи; не знята чи непогашена судимість; притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення

¹ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 26.05.2023). Втратив чинність.

² Там само.

³ Там само.

корупційного правопорушення; підпорядкування близьким особам.

Значний вплив на розвиток інституту державної служби та антикорупційного законодавства мали події, які відбувалися з листопада 2014 р. по 23 лютого 2014 р., отримали назву Революція гідності й призвели до знищення диктаторських і корупційних тенденцій у суспільстві (Головка та ін., 2015), чітко закріпивши волю народу щодо європейського майбутнього. Крім того, ці події дали потужний поштовх для трансформації державних і громадських інституцій, орієнтованих на європейські цінності, а не застарілі радянські традиції (Nalyvaiko, Chanysheva, Kozin, 2018, р. 228). Наслідком чого стало укладення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹. Попри те, що в змісті самої Угоди не йшлося про необхідність удосконалення апарату держави, вона, безумовно, стала правовим підґрунтям реформування інституту публічної служби, зокрема шляхом посилення боротьби з корупцією та протидії їй в осередках органів державної влади. Так, у жовтні 2014 р. було ухвалено новий профільний закон у антикорупційній сфері – Закон України «Про запобігання корупції»², який діє до сьогодні, внаслідок чого ч. 1 ст. 16 Закону України «Про державну службу»³ (у редакції від 26 жовтня 2014 р.) стала містити посилання на вказаний антикорупційний закон, де закріплено низку обмежень щодо осіб, які проходять публічну службу, і стосуються: використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); одержання подарунків (ст. 23); сумісництва та суміщення з інши-

ми видами діяльності (ст. 25); припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); спільної роботи близьких осіб (ст. 27). Згодом стало зрозуміло, що прийняття нових антикорупційних норм для створення сучасного та ефективного інституту публічної служби європейського зразка недостатньо, а тому доцільно проводити низку комплексних соціальних, політичних і економічних реформ. На чому було наголошено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, яка декларувала необхідність проведення близько 30 реформ у різних сферах, зокрема реформи державної служби та оптимізації системи державних органів, метою якої було визначено необхідність побудови «прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій»⁴. Значною мірою на реформування публічної служби та встановлення обмежень під час її проходження вплинули оновлення влади та антикорупційна реформа, яка була реалізована шляхом «успішного впровадження нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя»⁵.

У грудні 2015 р. в межах реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» і Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р⁶, ухвалено новий

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27.06.2014 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 26.05.2023).

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 26.05.2023).

³ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII (редакція від 26.10.2014) // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20141026> (дата звернення: 26.05.2023). Втратив чинність, окрім ст. 37.

⁴ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : схвал. Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 26.05.2023).

⁵ Там само.

⁶ 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

Закон України «Про державну службу», який повинен був вирішити такі проблеми: корупція в органах державної влади та місцевого самоврядування; відсутність прозорості під час відбору кандидатів на посади публічних службовців і чітких вимог до таких осіб; недосконалий механізм притягнення до юридичної відповідальності публічних службовців; низькокваліфікований кадровий потенціал; відсутність соціального захисту публічних службовців тощо.

В актуальному профільному законі про державну службу обмеження, пов'язані з прийняттям на публічну службу та її проходженням, консолідовані у ст. 32, відповідно до якої, по-перше, «не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи»¹, по-друге, публічні службовці повинні дотримуватись обмежень, закріплених у розділі IV Закону України «Про запобігання корупції», які було розглянуто нами вище. Ці обмеження поширюються на всіх публічних службовців, тому мають загальний характер, для публічних службовців, які працюють в певних органах державної влади, встановлюються й інші обмеження спеціального характеру.

ВИСНОВКИ. Підсумовуючи все вищезазначене, пропонуємо виокремити такі періоди розвитку адміністративно-правових засад публічної служби та спеціальних вимог до діяльності публічних службовців.

1. Правове забезпечення публічної служби, коли українські землі входили до складу Литовсько-Польської держави – етап, пов'язаний із виникненням і утвердженням двох основних обмежень, що застосовувались до публічних службовців, які полягали в майновому та освітньому цензі.

2. Правове забезпечення публічної служби за часів Козаччини, що характеризується становленням публічної служби як окремого самостійного інституту, особливо з 1918 р., коли було сформульовано низку вимог і обмежень щодо публічних службовців, а саме: вікові, осі-

лості, громадянства, компетентності, кваліфікації.

3. Правове забезпечення публічної служби радянської моделі, яке передбачало застосування шаблонних вимог до публічних службовців (вік, вища освіта за фахом, досвід роботи, ділові та моральні якості), а також обмежень щодо сумісництва, які застосовувалися до окремих публічних службовців (наприклад, прокурорів і суддів).

4. Правове забезпечення публічної служби незалежної України:

1) 1991–1992 рр. – перехідний етап до ухвалення Закону України «Про державну службу», під час якого все ще діяли радянські правові акти та паралельно ухвалювалися закони України, які регламентували діяльність окремих категорій публічних службовців;

2) 1993–1995 рр. – етап становлення інституту публічної служби Української держави та оформлення окремих загальних антикорупційних обмежень щодо публічних службовців без їх чіткої систематизації;

3) 1995–2011 рр. – етап стагнації, який розпочинається епізодичним розширенням та конкретизацією обмежень під час проходження публічної служби внаслідок ухвалення Закону України «Про боротьбу з корупцією»;

4) 2011–2014 рр. – етап розвитку, зумовлений курсом на євроінтеграцію та запитом громадськості на боротьбу з корупцією як основним детермінантом руйнування інституту публічної служби;

5) 2015 р. і дотепер – новітній етап, який розпочався з трансформації державних і громадських інституцій, а також ухвалення низки євроінтеграційних нормативно-правових актів, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації та нового Закону України «Про державну службу».

Безумовно, наведена систематизація не претендує на вичерпність, проте дає змогу сформулювати уявлення про основні етапи становлення публічної служби і обмежень, які встановлюються під час її проходження, особливо на сучасному етапі, що створює підґрунтя для проведення перспективних досліджень встановлення спеціальних обмежень щодо окремих категорій публічних службовців.

18.03.2015 № 227-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-r> (дата звернення: 26.05.2023). Втратило чинність.

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 26.05.2023).

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Багмета М. О., Іванова М. С., Фуртатова В. С. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.
2. Боговіс Є. В. Історико-правовий аспект становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43 (2). С. 33–37.
3. Головка В. І., Палій О. А., Черевко О. В., Янішевський С. О. Революція Гідності 2013–2014 рр. та агресія Росії проти України : наук.-метод. матеріали / за заг. ред. П. Б. Полянського. Київ : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2015. 36 с.
4. Заболотний А. В. Правове регулювання професійної діяльності в сфері державної служби : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2021. 208 с.
5. Іванов Є. В. Історія зародження та розвитку державної служби в Україні в контексті викликів сьогодення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. 2021. Т. 32 (71), № 2. С. 7–11. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/02>.
6. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 4–9.
7. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; за заг. ред. С. В. Кульчицького. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.
8. Ківалов С. В., Музиченко П. П., Паньков А. І. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Одеса : Юрид. літ., 2002. Т. I: Статут Великого князівства Литовського 1529 року. 464 с.
9. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Кондор, 2018. 312 с.
10. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
11. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби СРСР. Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.
12. Рум'янцев В. О. Судова система в Українській державі гетьмана П. Скоропадського. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2 (25). С. 77–88.
13. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.
14. Nalyvaiko L. V., Chanysheva G. I., Kozin S. V. Remuneration of Public Servants in The Federal Republic of Germany. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4, No. 5. Pp. 228–232. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-5-228-232>.
15. Yemelyanov V. M., Plekhanov D. O. Ways of Confronting Corruption and Bribery in the Bodies of the State Authority. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. Vol. 5, No. 1. Pp. 59–67. DOI: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2019-5-1-59-67>.

Надійшла до редакції: 01.06.2023

Прийнята до опублікування: 04.07.2023

REFERENCES

1. Arkusha, O. H., Boiko, O. V., Borodin, Ye. I. et al. (2009). *History of civil service in Ukraine. Vol. 1* (S. V. Kulchytskyi, Ed.). Nika-Tsentr.
2. Bahmeta, M. O., Ivanova, M. S., & Furtatova, V. S. (2007). *Organization of civil service in Ukraine: theory and practice*. Petro Mohyla MSUH Publishing House.
3. Bohovis, Ye. V. (2017). Historical and legal aspect of formation of the institute of public service of Ukraine. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 43(2), 33–37.
4. Chernonoh, Ye. S. (2008). *State service: history, theory and practice*. Knowledge.
5. Holovko, V. I., Palii, O. A., Cherevko, O. V., & Yanishevskiy, S. O. (2015). *Revolution of Dignity 2013–2014 and Russia's aggression against Ukraine* (P. B. Polianskyi, Ed.). Borys Grinchenko Kyiv University.
6. Inshyn, M. I. (2011). The history of the origin, development and formation of the civil service in Ukraine. *Juridical Science and Practice*, 2, 4–9.
7. Ivanov, Ye. V. (2021). History of the origin and development of the civil service in Ukraine in the context of the challenges of today. *Scientific notes of Taurida National V. I. Vernadsky University*, 2, 32(71), 7–11. <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/02>.
8. Kivalov, S. V., Muzychenko, P. P., & Pankov, A. I. (2002). *Statutes of the Grand Duchy of Lithuania. Vol. I. Statute of the Grand Duchy of Lithuania in 1529*. Legal Literature.
9. Malynovskiy, V. Ya. (2018). *Public service in Ukraine*. Condor.
10. Nalyvaiko, L. V., Chanysheva, G. I., & Kozin, S. V. (2018). Remuneration of Public Servants in The Federal Republic of Germany. *Baltic Journal of Economic Studies*, 4(5), 228–232. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2018-4-5-228-232>.
11. Obolenskiy, O. Yu. (2003). *State service*. KNEU.

12. Pakhomov, I. M. (1971). *Administrative and legal issues of the civil service of the USSR*. Kyiv University Publishing House.
13. Rumiantsev, V. O. (2001). Judicial system in the Ukrainian state of Hetman P. Skoropadskyi. *Journal of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 2(25), 77–88.
14. Yemelyanov, V. M., & Plekhanov, D. O. (2019). Ways of Confronting Corruption and Bribery in the Bodies of the State Authority. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(1), 59–67. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2019-5-1-59-67>.
15. Zabolotnyi, A. V. (2021). *Legal regulation of professional activity in the sphere of public service* [Candidate dissertation, Kyiv].

Received the editorial office: 1 June 2023

Accepted for publication: 4 July 2023

OLENA YURIIVNA SALMANOVA,

*Doctor of Law, Professor,
Kharkiv National University of Internal Affairs,
Department of Administrative Law and Procedure;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6376-1160>,
e-mail: salmanova69@gmail.com;*

YURII IHOROVYCH SHOVKUN,

*Candidate of Law,
Kharkiv National University of Internal Affairs;
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6054-9239>,
e-mail: shovkyn2023@gmail.com*

THE GENESIS OF RESTRICTIONS AND SPECIAL REQUIREMENTS ESTABLISHED DURING PUBLIC SERVICE

The article proposes to single out the four periods of development of the administrative and legal foundations of the public service and special requirements for the activities of public servants.

1. The legal support of public service during the entry of Ukrainian lands into the Lithuanian-Polish state was associated with the emergence and approval of two main restrictions applied to public servants, which consisted in property and educational qualifications.
2. The legal provision of public service during the Cossack era is characterized by the formation of public service as a separate independent institution, especially since 1918, when a number of requirements and restrictions were formulated for public servants, namely: age, residence, citizenship, competence, qualifications.
3. The legal support of the public service of the Soviet model provided for the application of template requirements for public servants (age, higher education in the specialty, work experience, business and moral qualities), as well as restrictions on part-time jobs that were applied to individual public servants (for example, prosecutors and judges).
4. The legal support of the public service of independent Ukraine is divided into the following stages:
 - 1) 1991–1992 – a transitional stage to the adoption of the Law of Ukraine “On Public Service”, during which Soviet legal acts continued to operate and, in parallel, laws of Ukraine were adopted that regulated the activities of certain categories of public servants;
 - 2) 1993–1995 – the stage of formation of the institution of public service of the Ukrainian state and the registration of certain general anti-corruption restrictions on public servants without their clear systematization;
 - 3) 1995–2011 – the stage of stagnation, which begins with episodic expansion and specification of restrictions during public service, as a result of the adoption of the Law of Ukraine “On Combating Corruption”;
 - 4) 2011–2014 – the stage of development is determined by the course of European integration and the public's request for the fight against corruption as the main determinant of the destruction of the institution of public service;
 - 5) 2015 to the present is the latest stage, which began with the transformation of state and public institutions, as well as the adoption of a number of European integration legal acts.

Key words: *public service, restrictions, requirements, anti-corruption legislation, part-time employment, conflict of interest.*

Цитування (ДСТУ 8302:2015): Салманова О. Ю., Шовкун Ю. І. Генезис обмежень і спеціальних вимог, які встановлюються під час проходження публічної служби. *Право і безпека*. 2023. № 3 (90). С. 58–67. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2023.3.05>.

Citation (APA): Salmanova, O. Yu., & Shovkun, Yu. I. (2023). The genesis of restrictions and special requirements established during public service. *Law and Safety*, 3(90), 58–67. <https://doi.org/10.32631/pb.2023.3.05>.