

**РОССИХІН В. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
дійсний член – академік Європейської  
академії природничих наук, Заслужений  
працівник освіти України,  
проректор з інноваційно-корпоративної  
роботи та адміністрування  
*(Харківський національний університет  
радіоелектроніки)*

**РОССИХІНА Г. В.,**

докторка юридичних наук, професорка,  
дійсна членкиня – академік Європейської  
академії природничих наук,  
професорка кафедри державно-правових  
дисциплін  
*(Харківський національний університет  
імені В. Н. Каразіна)*

**БОЖКО Д. В.,**

кандидатка юридичних наук,  
старша викладачка кафедри державно-  
правових дисциплін  
*(Харківський національний університет  
імені В. Н. Каразіна)*

**НАДОБКО С. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
декан факультету аудіовізуального  
мистецтва та заочного навчання  
*(Харківська державна академія дизайну  
та мистецтв)*

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.2.3>

**СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ:  
ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЕТАПІВ ПЕРІОДИЗАЦІЇ**

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному пізнанню становлення інституту публічної служби в Україні, крізь адміністративно-правові етапи періодизації.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що публічна служба розглядалась в історіографічному правовому вимірі лише як «державна служба», а рідше як синтез останньої із службою в органах місцевого самоврядування. Перші концепції та започаткування перших правових ідей направлених на визначення сутності публічної служби стали об'єктом мислителів та філософів перших праобразів держав, як результат науково-правового пізнання проблематики формування публічної форми влади.



Зроблено висновок про те, що проблема вдосконалення публічної служби в системі владних інституцій та державно-управлінської діяльності завжди мала і теоретичне, і політичне значення, адже від її правильного розуміння залежить характер та вектор розвитку органів державної влади та місцевого самоврядування. Успішна реалізація державно-правової реформи в країні значною мірою залежить від обґрунтованих і виважених трансформацій в одному з центральних інституційних утворень, яким є публічна служба, – у розумінні певного кола осіб, до компетенції яких належить виконання завдань держави та органів місцевого самоврядування.

Аналіз напрацювань вчених з питань розвитку та формування державної служби в Україні, дозволяє стверджувати про відсутність єдиної точки зору щодо виокремлення основних періодів її становлення. Водночас, очевидним видається те, що державна служба в цілому, та державна адміністративна служба, зокрема, не можуть досліджуватися опосередковано від етапів державотворення. А отже, становлення інституту публічної служби в Україні передбачає такі періоди та етапи періодизації як: становлення інституту публічної служби як інституту державної служби та спосіб забезпечення публічної форми влади; становлення інституту публічної служби як ключового елементу радянської форми забезпечення державної влади; становлення та розвиток інституту публічної служби з проголошенням незалежності України на засадах розбудови та формування якісно-нових відносин і способів взаємодії між органами державної влади і громадянським суспільством та трансформації організації служби на правових засадах.

***Ключові слова:** державна служба, публічна служба, етапи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, державотворення.*

**Rossikhin V. V., Rossikhina H. V., Bozhko D. V., Nadobko S. V. Establishment of the public service institute in Ukraine: separate issues of the administrative and legal stages of periodization**

The scientific article is devoted to research and comprehensive knowledge of the formation of the institution of public service in Ukraine, through the administrative and legal stages of periodization.

During the doctrinal research, it was established that public service was considered in the historiographical legal dimension only as "state service", and less often as a synthesis of the latter with service in local self-government bodies. The first conceptions and initiation of the first legal ideas aimed at defining the essence of public service became the object of thinkers and philosophers of the first prototypes of states, as a result of scientific and legal knowledge of the problems of forming a public form of power.

It was concluded that the problem of improving the public service in the system of power institutions and state management activities has always had both theoretical and political significance, because the nature and vector of development of state authorities and local self-government depends on its correct understanding. The successful implementation of the state-legal reform in the country largely depends on well-founded and balanced transformations in one of the central institutional formations, which is the public service, in the understanding of a certain circle of persons whose competence includes the performance of the tasks of the state and local self-government bodies.

The analysis of the work of scientists on the development and formation of the civil service in Ukraine allows us to assert the absence of a single point of view regarding the identification of the main periods of its formation. At the same time, it seems obvious that the state service in general, and the state administrative service



in particular, cannot be studied indirectly from the stages of state formation. And therefore, the establishment of the public service institution in Ukraine involves such periods and stages of periodization as: the establishment of the public service institution as a state service institution and the way to ensure the public form of power; establishment of the public service institution as a key element of the Soviet form of state power provision; establishment and development of the public service institute with the declaration of Ukraine's independence on the basis of the development and formation of qualitatively new relations and methods of interaction between state authorities and civil society and the transformation of the organization of the service on a legal basis.

**Key words:** *public service, public service, stages of public service, public form of power, administrative mechanism, state formation.*

**Постановка проблеми.** Швидкоплинність розвитку юридичної науки та реформування вітчизняного законодавства свідчить про те, що вже давно відомі інститути та сфери правового регулювання набувають все нового і нового осмислення та впорядкування. Сучасний стан розвитку українського державотворення, який набуває розвитку та піднесення як в цілому, так і у сфері адміністративно-правових засад професійної підготовки публічних службовців не може набути доктринального розвитку та розуміння без вже усталених традицій та підходів, що зумовлює пізнання історіографічного аспекту.

Сучасна епоха вирізняється орієнтацією державного управління на соціально-економічну ефективність і демократичну взаємодію зі суспільством. Відтак не випадково, що на межі століть проблема адміністративного реформування стала пріоритетною для багатьох країн на пострадянському просторі, зокрема України. З 1997 року теза про адміністративну реформу як важливу умову економічного зростання і соціального розвитку супроводжувала майже усі президентські послання. Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» окреслив шляхи реформування цілком неефективної бюрократичної системи, яка сприяла корупції, уповільнювала розвиток інноваційної економіки та демократії. Водночас питання реформ і надалі є нагальними.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема такими як В. Б. Авер'янов, О. І. Бедний, Л. Р. Біла-Тіунова, В. О. Галай, О. А. Задихайло, В. Я. Малиновський, І. В. Недобор, О. С. Петренко, А. С. Сіцінський, Л. С. Стельмащук, В. М. Тимків, М. І. Цуркан тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей етимологічного виміру становлення інституту публічної служби в Україні, крізь адміністративно-правові етапи періодизації належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексне пізнання становлення інституту публічної служби в Україні, крізь адміністративно-правові етапи періодизації.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема вдосконалення публічної служби в системі владних інституцій та державно-управлінської діяльності завжди мала і теоретичне, і політичне значення, адже від її правильного розуміння залежить характер та вектор розвитку органів державної влади та місцевого самоврядування. Успішна реалізація державно-правової реформи в країні значною мірою залежить від обґрунтованих і виважених трансформацій в одному з центральних інституційних утворень, яким є публічна служба, – у розумінні певного кола осіб, до компетенції яких належить виконання завдань держави та органів місцевого самоврядування [1].

В цілому, варто зауважити, що публічна служба розглядалась в історіографічному правовому вимірі лише як «державна служба», а рідше як синтез останньої із службою в органах місцевого самоврядування. Першими мислителями, які цікавились проблемою формування



публічної форми влади та виокремленням групи людей, що були уособленням управлінської та чиновницької влади були Платон, Аристотель, Г. В. Ф. Гегель, Т. Гоббс, Г. Лейбніц, Дж. Локк, Т. Кампанелла, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо [2, с. 164].

Приміром, давньогрецький філософ Платон в ідеальній державі поряд із правителями і ремісниками виокремлював і стражників, яких розглядав як державних службовців у їх сучасному розумінні [3, с. 60]. Представлена теза, дозволяє стверджувати, що державна служба, – це один із найстаріших інститутів держави.

Грунтовно, але зі суто історико-правових наукових аспектів державну службу досліджували Є. Дуплій, А. Кенігсон, М. Костомаров, С. Покровський, М. Грушевський, О. Кучерук та ін. [4-6]. Досить влучним із даного контексту було твердження В. Колпакова, який вказував, що існування держави без державної служби та державного управління не можливе [7, с. 144]. На думку інших науковців, державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичної влади мати спеціальний апарат управління [8, с. 40]. Інші ж вказують, що витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку [4, с. 42].

Широкий комплекс наукових концепцій та підходів свідчить про відсутність єдиного та усталеного підходу до питання формування й розвитку державної служби, що пов'язано із різними розуміннями до основних етапів становлення української державності, але аксіомою постає той факт, що державна служба має розглядатись нерозривно із стадіями розвитку та формування державності [9, с. 87].

Досліджуючи історико-правові аспекти формування державної служби, дослідники виокремлюють різні етапи, відтак можна виділити такі стадії в контексті українського державотворення:

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

Галицько-Волинська держава (XII–XIV ст.);

Українська козацька республіка (середина XVII–XVIII ст.);

Українська народна республіка;

Українська держава (1917–1920 рр.) [8, с. 46].

В період існування Київської Русі забезпечується становлення державної служби як ключової влади у руках князя, яка уособлювалась крізь одночасне поєднання законодавчої та судової влади, а також широким вектором управлінських функцій пов'язаних із поєднанням контрольно-наглядових функцій за роботою інших службовців, військових, міжнародної діяльності. В цьому контексті науковців вказують, що князі урядовці перебували в Києві і були залежні від князя щодо виконання завдань державної влади [10, с. 104].

Галицько-Волинська держава, характеризується становленням та розвитком державної служби, трансформуючи інститути Київської Русі на законодавчу, виконавчу та судову владу. Зокрема князь у цей період мав вищу виконавчу владу. Постулат державотворення став синтезом великодержавної політики й життя князівсько-дружинного режиму, суспільно-політичних форм і культури, заснованої Київською державою [4, с. 328-329].

Українська козацька республіка, започаткована традиціями Запорізької Січі, а її система мала всі характерні ознаки держави: територію, чіткий адміністративно-полковий устрій; центральна влада належала гетьману, який спирався на Раду генеральної старшини. І період Української Народної Республіки об'єднує цілу низку державних утворень, які існували на українських землях 1917–1920 роках. Центром політичного і державного життя цієї доби стала Українська Центральна Рада – представницький орган із законодавчими та іншими владними повноваженнями. Постійно діючою УЦР, яка в період між сесіями виконувала низку функцій останньої, була Мала Рада. До структури органів влади входили також найвищий виконавчий орган із урядовими функціями – Генеральний секретаріат (зі січня 1918 р. – Рада народних міністрів УНР), окремі генеральні секретарства (міністерства), найвища судова установа – Генеральний суд УНР та інші судові органи, комісари УЦР у губерніях і повітах, губернські та військові коменданти. Крім того, замість колишніх земських органів на місцях утворювалися народні ради та народні управи [9, с. 103–107].



В той же час, дещо інший, але в той же час подібний за доктринальним значенням є підхід періодизації, який містить такі етапи як: 1) Русь княжої доби (IX–XIII ст.); 2) Русь-Україну литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.); 3) Україну козацько-гетьманської доби (XVI–XVIII ст.); 4) Україну у складі Російської Імперії (XVIII–XX ст.); 5) Україну 1917–1991 років; 6) сучасну Україну [11, с. 76–134].

Варто зауважити, що державна служба в її нинішньому розумінні з'явилась у 1918 р. за часів Гетьманату Петра Скоропадського. Як і сьогодні, її характерними ознаками на той час була наявність урегульованого законодавством статусу державних службовців, наділення їх правосуб'єктністю на здійснення функцій держави та отримання ними заробітної плати за рахунок державного бюджету [12, с. 45].

Гетьман П. Скоропадський вважав одним із головних своїх завдань створення професійної державної служби. Задекларована ним ідея сильної влади заради політичних і соціальних реформ відобразилася у затверджених 29 квітня 1918 р. Законах про тимчасовий устрій України [13]. За часів Гетьманату важливим також було питання організації проходження державної служби. Впорядкованість та систематизація інституту державної служби України відбулися саме у цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Історичне підґрунтя має традиція прийняття присяги, яка діє досі. Державні службовці того часу складали урочисту обітницю, затверджену, зокрема, Законом «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі» від 30 травня 1918 р. [14].

Аналіз напрацювань вчених з питань розвитку та формування державної служби в Україні, дозволяє стверджувати про відсутність єдиної точки зору щодо виокремлення основних періодів її становлення. Водночас, очевидним видається те, що державна служба в цілому, та державна адміністративна служба, зокрема, не можуть досліджуватися опосередковано від етапів державотворення. Так, на думку, Є. С. Чернонога, дослідження державної служби передбачає виокремлення таких етапів її становлення та формування: Русь княжої доби (IX–XIII ст.ст.), Русь-Україна литовсько-польської доби (XIV–XVI ст.ст.), Україна козацько-гетьманської доби (XVII–XVIII ст.ст.), Україна у складі російської імперії (XVIII–XX ст.ст.), Україна 1917–1991 рр., в яких здійснює розрізнення стану державної служби 1917–1920 рр. та 1920–1991 рр., та розвиток в період сучасної України [15, с. 163].

Водночас, І.П. Лаврінчук, вивчаючи розвиток державної служби в контексті формування та розвитку правового положення державного службовця, виокремлює такі чотири етапи становлення державної служби: 1) часи феодальної держави Київської Русі; 2) період козащини; 3) влада монархічної царської росії на території України; 4) період панування радянської влади [16, с. 76].

Уявляється, що зазначені підходи до періодизації державотворення та, відповідно, розвитку державної служби беззаперечно заслуговують на увагу, водночас акцентування уваги на періодах до XVIII ст. з позиції інтересу дослідження розвитку наукової думки щодо інституту державної служби видається не зовсім доречним. У зв'язку із зазначеним, слід погодитися з думкою про три періоди розвитку науково-теоретичної думки інституту державної служби: дореволюційний; радянський та незалежності України та саме в цьому контексті досліджувала питання державної адміністративної служби та її елементів [17, с. 19–20].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що публічна служба розглядалась в історіографічному правовому вимірі лише як «державна служба», а рідше як синтез останньої із службою в органах місцевого самоврядування. Перші концепції та започаткування перших правових ідей направлених на визначення сутності публічної служби стали об'єктом мислителів та філософів перших праобразів держав, як результат науково-правового пізнання проблематики формування публічної форми влади.

Аналіз напрацювань вчених з питань розвитку та формування державної служби в Україні, дозволяє стверджувати про відсутність єдиної точки зору щодо виокремлення основних періодів її становлення. Водночас, очевидним видається те, що державна служба в цілому, та державна адміністративна служба, зокрема, не можуть досліджуватися



опосередковано від етапів державотворення. А отже, становлення інституту публічної служби в Україні передбачає такі періоди та етапи періодизації як: становлення інституту публічної служби як інституту державної служби та спосіб забезпечення публічної форми влади; становлення інституту публічної служби як ключового елементу радянської форми забезпечення державної влади; становлення та розвиток інституту публічної служби з проголошенням незалежності України на засадах розбудови та формування якісно-нових відносин і способів взаємодії між органами державної влади і громадянським суспільством та трансформації організації служби на правових засадах.

**Список використаних джерел:**

1. Россіхін В.В., Россіхіна Г.В., Панченко В.В., Надобко С.В. Адміністративно-правові моделі забезпечення публічної служби у країнах ЄС. *DICTUM FACTUM*. 2023. №. 2 (14). Режим доступу: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/288/256>.
2. Кислюк О. Аристотель. Політика. Київ : Основи, 2000. 239 с.
3. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи. *Вісн. держ. служби України*. 1997. № 4. С. 60–65.
4. Грушевський М. С. Історія України-Руси. Географічний та етнічний показник. Львів: Ін-т укр. Археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського, 2010. 470 с.
5. Костомаров М. І. Закон Божий (Книга буття українського народу). Київ : Либідь, 1991. 40 с.
6. Кучерук О. С. Галицько-Волинська держава XII–XIV ст.: зб. наук. пр.: у 2 кн. Львів: Світ, 2002. Кн. 1. 128 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
8. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2006. 467 с.
9. Ковбасюк Ю. В., Оболенський О. Ю., С. М. Серьогін. Державна служба : підруч. Одеса : НАДУ, 2012. 372 с.
10. Коник С. М., Воробей Р. Б., Грабовський В. А. Історія державного управління: навч.-метод. вид. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 104 с.
11. Черноног Є. С. Державна служба : історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.
12. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.
13. Закони про тимчасовий устрій України 29 квітня 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text>.
14. Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі : Закон Української Держави. URL: <http://www.guds.gov.ua/sub/vinnitska/ua/publi-cation/print/1400.htm>
15. Янюк Н. В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2010. Випуск 51. С. 162–167.
16. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : дис. канд. юрид. наук 12.00.05. Київ, 1999. 186 с.
17. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 543 с.

