

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.2>

Россіхін В. В.,

доктор юридичних наук, професор,
дійсний член – академік Європейської академії природничих наук,
Заслужений працівник освіти України,
проректор з інноваційно-корпоративної роботи та адміністрування
Харківського національного університету радіоелектроніки

Россіхіна Г. В.,

докторка юридичних наук, професорка,
дійсна членкиня – академік Європейської академії природничих наук,
професорка кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Хабарова Т. В.,

кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Надобко С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
декан факультету аудіовізуальне мистецтво та заочне навчання
Харківської державної академії дизайну та мистецтв

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу становлення адміністративно-правових засад публічної служби в Україні за допомогою синтезу методів та засобів ретроспективного аналізу.

Аргументовано показано, що питання становлення та розвитку публічної служби в Україні, як і в будь-якій іншій державі, неможливо розглядати у відриві від хоча б найбільш загальної характеристики основних етапів формування, власне, самої державності. Головною причиною виникнення публічної служби став процес затвердження централізованої держави, який розгорнувся на тлі досить складного зовнішньополітичного становища країни, адже попри велику територію, слабкість товарно-грошових зв'язків, господарської роз'єднаності окремих частин держави, потреба у здійсненні організуючої діяльності існувала постійно. Історико-правові джерела свідчать, проте що, як особливий вид діяльності, заснований на правових нормах, публічна служба не виділялась, а була представлена як державна служба, що сформувалася на території України надзвичайно давно. Діючі норми позитивного права визначали її як службу, яку мала нести кожна «служива» людина. Зі зміною юридичного становища служивого стану зазнавав зміни й характер служби, яка уособлювалась як виконання обов'язку на благо правителя, а дещо згодом й особливу сферою професійної діяльності.

В контексті зародження української державності, звернуто увагу на той факт, що необхідність реалізації державного примусу й окремих функцій протривалих утворень зумовили становлення державної служби. Очевидно, що сутність державного устрою та ладу кожного із таких утворень, які існували на українських землях, визначали зміст та спрямованість діяльності органів публічної влади та осіб, які виконували такі функції. Процес становлення якісно-нової, професійної та цілеспрямованої державної служби охоплює досить тривалий проміжок часу та зумовлений особливостями кожного етапу історико-правового етапу становлення української державності.

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

Rossikhin V. V., Rossikhina H. V., Khabarova T. V., Nadobko S. V. Administrative and legal basis of the establishment of the public service in Ukraine: a retrospective analysis

Abstract. The scientific article is devoted to the research and comprehensive analysis of the formation of the administrative and legal foundations of the public service in Ukraine using the synthesis of retrospective analysis methods and tools.

It is argued that the question of the formation and development of the public service in Ukraine, as well as in any other state, cannot be considered in isolation from at least the most general characteristics of the main stages of the formation of statehood itself. The main reason for the emergence of the public service was the process of approving a centralized state, which unfolded against the background of a rather complicated foreign policy situation of the country, because despite the large territory, the weakness of commodity and money ties, the economic disunity of certain parts of the state, the need for organizing activities constantly existed. Historical and legal sources testify, however, that public service was not distinguished as a special type of activity based on legal norms but was presented as a state service that was formed on the territory of Ukraine a very long time ago. Current norms of positive law defined it as a service that every "serving" person had to carry. With the change in the legal status of the civil service, the character of the service also underwent changes, which was embodied as the fulfillment of a duty for the benefit of the ruler, and somewhat later as a special field of professional activity.

In the context of the emergence of Ukrainian statehood, attention was drawn to the fact that the need to implement state coercion and certain functions of pro-state organizations led to the formation of the civil service. It is obvious that the essence of the state system and order of each such entity that existed on Ukrainian lands determined the content and direction of the activities of public authorities and persons who performed such functions. The process of forming a qualitatively new, professional, and purposeful civil service covers a rather long period of time and is determined by the peculiarities of each stage of the historical and legal stage of the formation of Ukrainian statehood.

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

Постановка проблеми. На сучасному етапі українського державотворення як публічна служба в цілому, так і державна служба зокрема формуються із урахуванням кількісних детермінантів та специфічної сфери публічно-державної діяльності та фоні активізації ролі місцевого самоврядування у впровадженні функцій держави та демократичних інститутів. Правові засади організації служби закріплюються в актах загального характеру та спеціальних актах, що стосуються функціонування окремих органів. Будучи одним із формальних соціальних інститутів, служба покликана виконувати інтеграційну функцію в суспільстві, залагоджувати і долати суперечності, підтримувати на певному рівні соціальний порядок, об'єднувати та координувати зусилля всіх гілок влади, забезпечуючи відтак керованість політичного та соціально-економічного життя, оптимально задовольняти національно-державні інтереси внутрішньої і зовнішньої політики країни. Такі вкрай серйозні завдання неможливо ефективно вирішувати без чітко врегульованої нормами права та ефективно функціональної системи публічної служби.

Стан дослідження. Проблематика сутнісного дослідження становлення публічної

служби, її правового механізму та фінансово-правового забезпечення постає актуальним предметом досліджень в рамках наукової діяльності численної кількості науковців, зокрема Л. К. Воронова, О. М. Козиріна, М. П. Кучерявенка, Т. А. Латковської, Ю. А. Ровінського, Г. В. Россіхіної, О. І. Худякова та ін. Натомість, не дивлячись на сталий науковий інтерес численна кількість питань залишаються малодослідженими, серед яких й науково-теоретичне пізнання адміністративно-правових засад публічної служби, особливо крізь призму ретроспективного аналізу.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний ретроспективний аналіз адміністративно-правових засад становлення інституту публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблеми становлення та розвитку публічної служби в Україні були предметом розгляду вчених у різні історико-правові періоди розвитку вітчизняної державності. Натомість, цілком очевидно, що питання становлення та розвитку публічної служби в Україні, як і в будь-якій іншій державі, неможливо розглядати у відриві від хоча б найбільш загальної характеристики

основних етапів формування, власне, самої державності. Головною причиною виникнення публічної служби став процес затвердження централізованої держави, який розгорнувся на тлі досить складного зовнішньополітичного становища країни, адже попри велику територію, слабкість товарно-грошових зв'язків, господарської роз'єднаності окремих частин держави, потреба у здійсненні організуючої діяльності існувала постійно.

Історико-правові джерела свідчать, проте що, як особливий вид діяльності, заснований на правових нормах, державна служба, сформувалася на території України надзвичайно давно. Діючі норми позитивного права визначали її як службу, яку мала нести кожна «служива» людина. Зі зміною юридичного становища служивого стану зазнавав зміни й характер служби, яка уособлювалась як виконання обов'язку на благо правителя, а дещо згодом й особливою сферою професійної діяльності [1].

В контексті зародження української державності, варто звернути увагу на той факт, що необхідність реалізації державного примусу й окремих функцій продержавних утворень зумовили становлення державної служби. Очевидно, що сутність державного устрою та ладу кожного із таких утворень, які існували на українських землях, визначали зміст та спрямованість діяльності органів публічної влади та осіб, які виконували такі функції. Процес становлення якісно-нової, професійної та цілеспрямованої державної служби охоплює досить тривалий проміжок часу та зумовлений особливостями кожного етапу історико-правового етапу становлення української державності.

Історія розвитку державної служби тісно пов'язана з розвитком української держави, а тому кожний етап процесу становлення та розвитку державної служби відрізняється своїми історичними особливостями проходження державної служби. Варто зауважити, що на українських землях ще зі стародавніх часів було оформлено нормативно-правове забезпечення формування та проходження державної служби, історико-правовий аналіз якого датують, як правило, із початку зародження Київської Русі. На думку окремих нау-

ковців, доцільним є виділення чотирьох етапів становлення державної та публічної служби, зокрема: перший – від моменту виникнення Київської Русі й до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі; другий період – це період існування Козацької держави; третій етап охоплює 1917-1991 рр як період формування окремих витоків державного управління і державної служби в Україні; четвертий етап – із моменту проголошення Україною незалежності [2, с. 51].

Окрім того, на глибоке переконання окремих науковців, аналізуючи історичні особливості проходження державної служби, доцільно виокремити, окрім періоду Київської Русі ще й періоди, які відносяться до литовсько-польської доби (XIV- XVI століття), козацько-гетьманської держави (XVII – XVIII століття), період у складі Російської імперії (XVIII – XX століття), радянський період проходження державної служби в Україні з 1917 по 1991 рр. (у тому числі період УНР 1917-1920 рр.), та період після здобуття в 1991 р. Україною незалежності [3, с. 8].

На думку М. Грушевського, саме Київська Русь була давньоукраїнською державою, яка існувала у IX–XIII столітті, тобто майже 450 років, де центральна влада належала князю [4, с. 38]. Князь київський командував військом, керував виконавчою, законодавчою і судовою владою, призначав усіх тивунів (державних службовців), а пізніше й удільних князів – керівників адміністративних одиниць). Головною військовою силою цієї держави була дружина, із якої формувалась державна адміністрація. Старша дружина складала знатну боярську верхівку, найближче оточення князя, князівську думу. Із числа старшої дружини призначались воєводи, посацькі, тисяцькі, із числа молодшої дружини формувались нижчі посадові особи князівської адміністрації – туїни, данники, митники. Така форма організації держави дістала назву воєнної демократії, а державне управління й проходження державної служби для того часу мали досить високий рівень [5, с. 44].

Як вказують, окремі дослідники, у сфері державного управління і державної служби основними здобутками зазначеного періоду можна вважати формування та впрова-

дження у державно-суспільне життя алфавітної писемності – глаголиці та запозичення кирилиці; формування централізованої монархічної держави з розвинутими системами державного управління і державної служби; розвиток законодавства та судочинства тощо [6, с. 82-83].

Якщо характеризувати Галицько-Волинське князівство, яке виникло внаслідок об'єднання двох князівств і стало спадкоємцем Київської Русі, то за період його існування суттєвих змін у процесі становлення чи проходження державної служби не відбулось, однак служба на державних посадах стала дещо самостійнішою, а посадові особи (воєводи) почали виконувати свої функції на постійній основі за окрему винагороду, що сприяло створенню більш відокремленої правової організації із ознаками сучасної державної служби [7, с. 53]. За результатами її припинення розпочався новий етап – литовсько-польська доба.

В період існування Великого князівства Литовського апарат державного управління первісно був за своїм змістом досить невеликим, що обумовлювалося домінуванням у XIV–XV ст. натурального оподаткування, унаслідок чого великий князь не мав змоги утримувати великий штат чиновників на досить розпорошених землях та територіях своєї держави, а також державним устроєм, оскільки держава була своєрідною федерацією майже самостійних удільних князівств, державно-політичний зв'язок яких з центральною владою обмежувався як визнанням васальної залежності, так і обов'язком брати участь у військових заходах. У зв'язку з цим центральний виконавчий апарат обмежувався лише тими посадовими та службовими особами, які контролювали виконання землями їх зобов'язань перед великим князем. У подальшому, унаслідок формування централізованої станovo-представницької монархії, з'являються органи державного управління з досить значним апаратом, який набув остаточного формування лише наприкінці XV століття та був представлений надзвичайно великим штатом урядів та інституцій, які за організаційною складовою об'єднувались у три категорії, так як: військо-

вий апарат, канцелярія великого князя і двірські посади [8, с. 41].

За результатами підписання Люблінської унії 1569 року на українських землях місцеве управління в межах окремих воєводств, які поділялись своєю чергою на повіти, зосереджувалось у воєвод, каштелянів, старост та інших міських і земських посадових осіб. Натомість, право управляти належало лише окремим верствам, зокрема шляхті чисельність якої на українських землях становила лише біля 2,5%. Найвищу державну владу в Речі Посполитій разом з королем здійснював загальнодержавний сейм, важливою ланкою системи органів державного управління були сеймики – регіональні зібрання шляхти. Виконавчою та судовою владою на місцях (старостах і «городах») керували старости, або королівські намісники [8, с. 112].

На українських землях, що належали Речі Посполитій, існували засади децентралізації публічної влади, оскільки, по-перше, найважливіші законодавчі акти приймалися на місцях шляхом обговорення на місцевих сеймиках, а центральна влада враховувала всі зауваження і затверджувала ці закони, по-друге, місцеві сеймики як суб'єкти управління нижчого рівня отримали від центральної влади (від короля) певний обсяг повноважень (міське самоуправління, контроль за виконанням законів) та ресурсів (збір податків) [9, с. 142].

У контексті визначення окремих аспектів державотворення і державної служби основними здобутками литовсько-польської доби в аспекті предмету дослідження було саме реформування системи державного управління і державної служби, а також інші чинники пов'язані із становленням української самобутності [10, с. 88].

Як вказують науковці, доцільним є виділення й періоду із 1648 року по 1764 рік, коли Україна була козацькою державою з власною системою державного управління і державної служби, відтак, замість ліквідованої польської адміністрації була створена нова система органів публічної влади, яка мала три уряди: генеральний, полковий і сотенний. Адміністративні функції взяла на себе козацька старшина, процес формування

структури якої припав на кінець XVII – початок XVIII ст. Вищий щабель урядової старшини складала гетьман, генеральна старшина і полковники (20 осіб), до середньої ланки належали полкова старшина (50 осіб) і сотники (понад 160 осіб) і до нижчої – сотенна старшина (близько 500 осіб). Кількість старшини суттєво зростала за рахунок бунчукових (від 100 до 150 осіб), військових (близько 200 осіб) та значкових (понад 400 осіб) товаришів, а також абшитованої (тобто звільненої від служби) старшини. Гетьманщина мала досить розгалужений управлінський апарат, який складався з багатьох центральних та місцевих установ, важливу роль у забезпеченні їх діяльності відігравали службовці – канцеляристи і «служителі». Особливістю проходження державної служби в період козацько-гетьманської України XVII – XVIII ст. було те, що всі органи влади та більшість посадових осіб (від вїттів у селах, райців у містах, сотників, полковників, полкової старшини і до генеральної старшини та гетьмана України) були виборними. Очолював державу гетьман, якого Генеральна Рада обирала довічно [10, с. 93].

Характерною рисою козацько-гетьманської держави було те, що порядок формування органів державної влади передбачав право гетьмана на призначення генеральних старшин, яких затверджувала Загальновійськова рада. Генеральна старшина входила до складу Генерального уряду, що його очолював гетьман, якому підпорядковувалася Генеральна військова канцелярія та інші установи. Принципом взаємодії була підзвітність сотенних урядів полковим, які підпорядковувалися Генеральному уряду, підзвітному Загальновійськовій раді. Згідно з нормами звичаєвого права та козацької традиції гетьман видавав універсали, що представляли собою нормативно-правові акти, які мали силу закону й охоплювали всі аспекти суспільно-політичного життя козацько-гетьманської держави. За майже двохсотлітній період форма правління Війська Запорізького не лінійно змінювалася від республіканської до монархічної, що дало змогу виокремити в цей час три періоди: 1) установчий; 2) республіканський; 3) монархічний [11, с. 163-164].

Основними досягненнями України за часів козацько-гетьманської держави в сфері державної служби та її проходження були: завоювання незалежності та відновлення суверенної української держави, яка набула форми республіки; розробка Пилипом Орликом і затвердження першої української (та першої європейської) конституції 1710 р.; створення власної системи державної служби; виборність більшості державних службовців. Гетьманське управління в 1764 р. було повністю скасовано, а державне управління впродовж другої половини 1764 – 1783 р. було уніфіковано із загальноросійським [10, с. 99].

Унаслідок ліквідації автономії України на неї були поширені загальноімперський адміністративний устрій і законодавство про державну службу, яке почало формуватися з модернізацією управлінської діяльності, коли відбувався перехід від традиційної моделі державного управління до раціональної, внаслідок чого значно зросла роль правильно організованої («регулярної») держави в житті суспільства. У практиці формування кадрів адміністративних органів та їх апарату заслуговує на увагу те, що уряд заохочував вступ на державну службу осіб з вищою освітою, надаючи можливість випускникам з відмінними атестатами розпочинати службу кар'єру з чинів X-IX класів. На освіту як обов'язкову для державного службовця була звернута прискіплива увага на початку XIX ст. у зв'язку з міністерською реформою. [11, с. 417].

Сама ж процедура набуття статусу службовця була деталізована та передбачала необхідність подачі клопотання про вступ на службу, підготовку низки документів та оформлення типової анкети, в якій вказувались анкетні дані особи, а також відомості про походження, освіту, вік й інформація щодо наявності випадків притягнення до різного роду відповідальності. Цікавою була й процедура зміна відомства чи органу публічної влади, де працював службовець, зокрема в такому випадку особа брала інформація із попереднього місця роботи щодо просування по службі, кваліфікації тощо. Порядок прийому на штатні посади передбачав проходження претендентами спеціальних

«випробувань», під час яких виявлялися професійний рівень і загальна підготовленість до виконання посадових обов'язків, але сам випробувальний термін не мав перевищувати чотирьох місяців [12, с. 544 – 545].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що питання становлення та розвитку публічної служби в Україні, як і в будь-якій іншій державі, неможливо розглядати у відриві від хоча б найбільш загальної характеристики основних етапів формування, власне, самої державності. Головною причиною виникнення публічної служби став процес затвердження централізованої держави, який розгорнувся на тлі досить складного зовнішньополітичного становища країни, адже попри велику територію, слабкість товарно-грошових зв'язків, господарської роз'єднаності окремих частин держави, потреба у здійсненні організуючої діяльності існувала постійно. Історико-правові джерела свідчать, проте що, як особливий вид діяльності, заснований на правових нормах, публічна служба не виділялась, а була представлена як державна служба,

що сформувалася на території України надзвичайно давно. Діючі норми позитивного права визначали її як службу, яку мала нести кожна «служива» людина. Зі зміною юридичного становища служивого стану зазнавав зміни й характер служби, яка уособлювалась як виконання обов'язку на благо правителя, а дещо згодом й особливою сферою професійної діяльності.

В контексті зародження української державності, варто звернути увагу на той факт, що необхідність реалізації державного примусу й окремих функцій продержавних утворень зумовили становлення державної служби. Очевидно, що сутність державного устрою та ладу кожного із таких утворень, які існували на українських землях, визначали зміст та спрямованість діяльності органів публічної влади та осіб, які виконували такі функції. Процес становлення якісно-нової, професійної та цілеспрямованої державної служби охоплює досить тривалий проміжок часу та зумовлений особливостями кожного етапу історико-правового етапу становлення української державності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

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. Неліпа Д. В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні. Київ : «Центр учбової літератури», 2012. 368 с.
3. Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 20 с.
4. Киричук В. В., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 244 с.
5. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
6. Черноног Є. С. Державна служба : історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.
7. Аркуша О. Г., Бойко О. В., Бородін Є. І. Історія державної служби в Україні. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с.
8. Мануїлова К. В. Засади децентралізації публічної влади на українських землях, що належали Речі Посполитій. *Держава та регіони. Серія: «Державне управління»*. 2016. № 2 (54). С. 141–142.
9. Черноног Є. С. Державна служба : історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.
10. Кіндюк Б. Історична динаміка форм правління у козацько-гетьманській державі. *Право України : Юридичний журнал*. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2015. № 8. С. 162 – 164.
11. Пархоменко-Куцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади. Київ : ФАДА, ЛТД, 2010. 295 с.
12. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.