

**Федоренко Максим Владиславович,**

аспірант Гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, 01042, м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33, [lermont98@gmail.com](mailto:lermont98@gmail.com); тел.: +38 (044) 5290516, <https://orcid.org/0000-0003-4392-7124>

## ГЕНЕЗИС СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ (ПУБЛІЧНОЮ) СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

**Анотація.** Розкривається сутність, зміст і особливості становлення та розвитку інституту державної (публічної) служби в Україні та Республіці Польща з часів утвердження національної державності – до сьогодення. Обґрунтовується авторська періодизація генезису систем управління державною (публічною) службою в Україні та Польщі. Відзначається негативний вплив на розвиток системи управління державної службою під час перебування обох держав у складі Російської імперії (XVIII ст. – поч. XX ст.) після ліквідації української державності та поділів Речі Посполитої, а також під час Другої світової війни (1939-1945 рр.) та перебування України у складі колишнього СРСР до 1991 року, а Польщі – під впливом колишнього Радянського Союзу до 1989 року. Наводяться приклади дискримінації в частині реалізації права українців і поляків на державну службу в Російській імперії та впливу комуністичної партії на управління системами публічної служби в Україні та Польщі в XX ст.

Приділено увагу законодавчому та адміністративно-правовому забезпеченню функціонування систем управління державною (публічною) службою в Україні та Республіці Польща. Проаналізовано основні здобутки і недоліки феномену «творення цивільної служби» в Польщі з 2008 року та реформування державної служби в Україні з 2014 року. Відзначається позитивний вплив польського досвіду формування системи публічної (цивільної) служби в Польщі на українську систему управління державною службою.

Наголошується, що у чинному законодавстві України і Польщі про державну службу (положення конституцій та спеціальні закони) концептуально змінилося розуміння сутності державної служби і тенденції її розвитку. По-перше, починаючи з повалення абсолютизму та утвердження перших конституцій в кін. XVIII державна служба перестала бути привілеєм, що дарує чи продає монарх, і трансформувалась в конституційне право громадян на управління державними справами. По-друге, якщо раніше йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у формі виконання обов'язків на посадах державної (публічної) служби будь-якого рівня (кар'єрна служба), то в XXI ст. пріоритетом публічної служби є забезпечення ефективного виконання функцій і повноважень державних (публічних) службовців у межах їх компетенції (сервісна служба). Відповідні тенденції впливають і на перспективи розвитку і модернізації систем управління державною (публічною) службою в Україні, Польщі та інших демократичних державах світу.

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба в Україні, цивільна служба в Польщі, адміністративний режим державної (публічної) служби, система управлін-

ня державною службою, генезис системи управління державною (публічною) службою, реформа державної служби.

**Fedorenko Maksym Vladislavovych,**

*graduate student of the Humanities Institute of the Tavriya National University named after VI Vernadskoho, 01042, Kyiv, st. John McCain, 33, lermont98@gmail.com; tel .: +38 (044) 5290516, <https://orcid.org/0000-0003-4392-7124>*

## **GENESIS OF CIVIL SERVICE MANAGEMENT SYSTEMS IN UKRAINE AND THE REPUBLIC OF POLAND: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS**

**Annotation.** The essence, content and peculiarities of the formation and development of the institution of civil (public) service in Ukraine and the Republic of Poland from the time of the establishment of national statehood to the present day are revealed. The author's periodization of the genesis of public (public) service management systems in Ukraine and Poland is substantiated. There is a negative impact on the development of the civil service during the stay of both states in the Russian Empire (XVIII century – early XX century) after the liquidation of Ukrainian statehood and the division of the Commonwealth, as well as during World War II (1939-1945) and the stay of Ukraine in the former USSR until 1991, and Poland – under the influence of the former Soviet Union until 1989. Examples of discrimination in the implementation of the right of Ukrainians and Poles to civil service in the Russian Empire and the influence of the Communist Party on the management of public service systems in Ukraine and Poland in the XX century are given.

Attention is paid to legislative and administrative support of the functioning of public (public) service management systems in Ukraine and the Republic of Poland. The main achievements and shortcomings of the phenomenon of “creation of civil service” in Poland since 2008 and civil service reform in Ukraine since 2014 are analyzed. There is a positive impact of the Polish experience of forming a system of public (civil) service in Poland on the Ukrainian system of civil service management.

It is noted that the current legislation of Ukraine and Poland on civil service (provisions of constitutions and special laws) has conceptually changed the understanding of civil service and trends in its development. First, since the overthrow of absolutism and the adoption of the first constitutions in the end. The XVIII civil service ceased to be a privilege granted or sold by the monarch, and was transformed into the constitutional right of citizens to manage public affairs. Secondly, if earlier it was a question of realization of tasks and functions of the state in the form of performance of duties on positions of the state (public) service of any level (career service), then in the XXI century. the priority of the public service is to ensure the effective performance of the functions and powers of civil (public) civil servants within their competence (service). Relevant trends affect the prospects for the development and modernization of civil service management systems in Ukraine, Poland and other democracies.

**Key words:** public service, civil service in Ukraine, civil service in Poland, administrative regime of civil (public) service, civil service management system, genesis of civil (public) service management system, civil service reform.

**Постановка питання в загальному вигляді.** Управління системою державної служби є одним із базових, і водночас, складних питань у теорії та практиці адміністративного права України і зарубіжних держав. Адже на сьогодні в різних державах світу поширені самі різноманітні системи управління публічної служби. Одні з них, універсальні управлінські системи, поширюються на управління всіма видами публічної служби – державною службою, спеціальною мілітарною чи парамілітарною службою та службою в органах місцевого самоврядування. Інші ж, спеціальні управлінські системи, регулюють окремі з названих видів публічної служби відносно автономно.

Утім, усі існуючі системи управління публічною службою, будь то у Центральній і Східній Європі, Західній Європі, Північній Америці, чи іншому регіоні світу, об'єднує те, що вони є продуктом генезису та еволюціонування інституту державної служби. Також відзначимо, що історія досліджуваних адміністративно-управлінських систем, як правило, була спільною або ж схожою для держав, які традиційно існували в межах єдиного регіону та споріднених національних правових систем. Прикладом цього, на наш погляд, є розвиток управління публічною службою в Україні та Польщі.

Досліджуючи генезис і еволюціонування систем розвитку управління публічною (державною) службою в Україні, науковці, як правило беруть до уваги традиційні, відтворені в багатьох джерелах з історії державотворення, періоди (доби), а саме: доба Київської Русі (X-XIII ст.ст.); доба Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (XIV-XVIII ст.ст.); доба Козацької

держави (XVI-XVIII ст.ст.); доба перебування Українських земель у складі Російської імперії (поч. XVIII ст. – поч. XX ст.); доба національно-визвольних змагань УНР-ЗУНР (1917-1921 рр.); радянська доба (1921-1991 рр.); доба розбудови незалежної України (1991 р.– донині).

Але, така періодизація є, *по-перше*, доволі схематичною, узагальненою, такою, що відображує здебільшого поступ національного державотворення. *По-друге*, у межах цього дослідження необхідно синхронізувати періодизацію утвердження, розвитку та реформування систем управління державною службою в Україні та Польщі, виявити спільне та відмінне в генезисі та еволюціонуванні державної (публічної) служби наших держав.

Враховуючи зазначене, заслуговує на увагу періодизація публічної (державної) служби, обґрунтована в фундаментальному 5-томному науковому виданні «Історія державної служби в Україні», видана з нагоди 90-річчя запровадження інституту державної служби за часів Гетьманату П. Скоропадського в 1918 році. Зокрема, автори цієї наукової розвідки виокремили наступні періоди генезису та еволюціонування державної служби: 1) державність і державна служба у давніх степових імперіях, грецьких і римських провінціях Начорномор'я та в Боспорському царстві; 2) система управління державною службою в Київській Русі; 3) державний устрій і публічна служба Великого князівства Литовського; 4) державна влада Речі Посполитої на землях України-Русі; 5) середньовічні держави Українського примор'я та степові імперії середньовічної України; 6) публічне управ-

ління та публічна служба в Запорозькій Січі та в Українській козацькій державі; 7) державна служба в українських губерніях Російської імперії, українських регіонах Австро-Угорської імперії та в окупованих територіях Галичини і Буковини; 8) державотворення та творення державної служби за доби УНР-ЗУНР; 9) утвердження та функціонування радянської державно-партійної системи управління службовцями у колишньому СРСР; 10) становлення, розвиток та удосконалення системи управління публічною (державною) службою в незалежній Україні [1]. На наш погляд, наведена періодизація становлення та розвитку державної служби в Україні може бути використана при дослідженні генезису та еволюціонування систем публічної державної служби в Україні та Польщі. Утім, не беззастережно.

Також зазначимо, що у цій статті використовуються категорії «публічна служба», «державна служба», «цивільна служба». Їх сутність, зміст і співвідношення, очевидно, є самостійним предметом наукового дослідження, що не виключає пояснення підходів до їх використання автором.

Так об'єктом цього дослідження є саме генезис інституту державної служби в Україні та Польщі. Категорія «публічна служба» є узагальнюючою до всіх видів служби: державної, спеціальної державної (мілітарної та парамілітарної) і в місцевому самоврядуванні. Державна служба є видом публічної служби, що передбачає безпосередню реалізацію службовцем функцій держави. Оскільки на різних етапах історичного розвитку Україна та Польща втрачали свою суверенну державність, у дослідженні застосову-

ється комбінована категорія «публічна (державна) служба».

У Польщі на сьогодні усталеним терміном для позначення державної немілітарної служби є термін «цивільна служба». Водночас, цей термін не є автентичним виключно для Польщі. Зокрема, О. Градовський понад півтора століття тому писав про «сутність державних посад і вчення про службу цивільну» [2, с. 3-5], розуміючи під останньою державну не військову службу, яка не поширюється на церкви, громади і цехи, в яких у самоврядний спосіб формуються власні інститути публічної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика становлення державної служби в Україні залишається предметом уваги істориків, правознавців і фахівців з державного управління. Серед ґрунтовних досліджень цієї проблематики слід виділити дослідження «Історія державної служби в Україні» [1], а також наукові дослідження С. Дубенко [3], А. Малюги [4], В. Федоренка [5] та інших дослідників, включаючи автора цієї публікації [5-6]. Дослідження в галузі історії та тенденцій розвитку цивільної служби у Польщі здійснювались також такими ученими, як Д. Боссаерт і Ч. Деммке [7], Б. Пшевора [9] та ін.

Проблематиці генезису державної служби приділяли увагу й правознавці XIX ст. – поч. XX ст. Зокрема, йдеться про наукові розвідки О. Віцина [9], О. Градовського [2], М. Загоскіна [10], Л. Ольшевського [11] й ін. У цей період розвиток публічної служби в Україні та Польщі перебував під впливом кадрової політики Російської імперії.

Разом з тим, слід зазначити, що проблематика становлення та роз-

витку системи управління публічною (державною) службою в Україні, зокрема, й у порівнянні з відповідною адміністративно-управлінською системою в Польщі не отримала на сьогодні відповідної уваги.

**Загальна мета** дослідження полягає в виявленні та правовій характеристиці основних етапів генезису та еволюціонуванні систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща, та також у визначенні ключових тенденцій їх подальшого розвитку та вдосконалення.

**Викладення основного матеріалу.** Появі державних службовців і апаратів управління державною службою в їх звичному для нас вигляді передувало виникнення теократичних деспотій Стародавнього Сходу – Шумеру й Акаду, Вавилону, Єгипту, Фінікії та ін. У 1903 році Л. Ольшевський закінчив у Львові (Лемберзі) свою роботу «Бюрократія», писав, що саме у цей час *«... виникає механізм релігійних культів, – стан чиновників, які є служителями релігії, витлумачують волю Вищої істоти на зрозумілу людям земну мову. У цю епоху законом вважається лише те, що узгоджується з волею цієї Вищої істоти, яка доведена до людей через її посередників»* [11, с. 22]. Тобто, за часів теократичних монархій Стародавнього Сходу першими службовцями були представники релігійних культів – служителі храмів.

Становлення державної (публічної) служби виникає з утворенням самих держав, у яких уже сформовано чіткий публічно-світський компонент монаршої влади. Як писав у XIX ст. дослідник державної служби М. Загосін, *«Найбільш повний розвиток кола осіб службових ми знаходимо уже в держа-*

*ві. Тут, як їх кількість, так і характер їх діяльності, значно примножуються. Поряд з іншими класами населення, виокремлюється особливий клас урядовців, наділених державною владою ...»* [10, с. 7]. Цю тезу підтверджує й багато в чому споріднений досвід державотворення з найдавніших часів в Україні та Польщі.

Думки науковців щодо перших державних утворень на теренах України різняться, зберігають свою полемічність. Так, О. Галенко пише, що задовго до Київської Русі на теренах сучасної України, у Північному Причорномор'ї до III ст. н.е. існувала степова імперія скіфів, відома сучасникам із описів Геродота. У ній існувала царська модель управління, що передбачала конфедеративний устрій і елементи державної служби: племінна верхівка, комісари центральної влади і місцеві адміністрації [1, с. 19-22]. При цьому, скіфи з'являються на теренах України після перемоги і витіснення кіммерійців, згадки про яких відомі з VII ст. до н.е. Скіфів же з часом витісняють сарматські племена. Але, системних даних про політико-правову історію кіммерійців, скіфів і сарматів, зокрема, про організацію в них публічної (державної) служби, на сьогодні обмаль.

Також слід згадати і про давні еллінські держави-колонії у Північному Причорномор'ї. Як писав М. Аркаса, апелюючи до робіт Плінія Старшого, уже в VIII-VII ст. до н.е. *«... греки почали тривко закріплюватися на Північному побережжю Чорного моря, використовуючи миролюбиве ставлення до них доволишніх племен і пануючих над ними кочових скитів»* [12, с. 125]. Завдяки еллінській колонізації Північного Причорномор'я грецька модель управ-



ління демократичним полісом поширювалася й на терени сучасної України. Зокрема, у таких містах, як Ніконій, Ольвія Понтійська (Бористен), Тіра, Херсонес і ін. У згаданих полісах знаходимо прототипи систем управління публічною службою, на разок тих, що були поширені в Афінській Республіці.

То ж, можемо стверджувати, що поява на теренах сучасної України перших протодержав степних імперій скіфів і сарматів, а також еллінських колоній-полісів, очевидно, сприяли виокремленню та стратифікації в тогочасних суспільствах соціальних груп професійно навчених людей, які здійснювали від імені вождя найважливіші функції держави, а саме: оборони, управління в центрі та на місцях, вступали у зовнішні відносини із сусідніми племенами, містами і державами тощо. Утім, історія управління державною службою бере свої витoki із часів усталення державності в Україні та Польщі.

Традиційною й складною проблематикою становлення державності та державної служби й системи управління нею за часів раннього Середньовіччя в Київській Русі чи Київському Князівстві залишається т.з. «норманський фактор» вітчизняного державотворення. Дискурси про глибину варязького впливу на систему управління та публічну службу тривають донині. До прикладу, сучасні російські дослідники, вибірково використовуючи літописи, взагалі стверджують про існування з середини IX ст. варязького «Руського каганату», який передував Київській Русі й мав власну столицю – «Рюрикове городище», розташоване в Новгороді [13, с. 66-75]. На наш погляд, це ілюструє той факт, що багата наукова

спадщина щодо державності, державного управління та державної служби в Київській Русі чи ж у Київському Князівстві, напрацьована за останні 2-3 століття, зберігає своє ідеологічне забарвлення.

Загальновідомо, що за часів Київської Русі були періоди як одноосібної та владної монархії зі сталою державною структурою та відпрацьованими механізмами управління (за правління князів Володимира Великого та Ярослава Мудрого), так і дуумвіратів та тріумвіратів, які незважаючи на міжусобиці та неузгодженість дій успішно забезпечували подолання зовнішніх загроз. На місцях реалізовували державну владу князівські посадники – сини князя або бояри.

Можемо передбачити, що прототипом перших керівників державної служби були т.з. «службові князі». Досліджуючи це питання, В. Сергеевич писав у XIX ст. наступне:

*«Не всі князі Рюриковичі були повновладними. Багато із них поступали до повновладних князів в якості служилих людей і складали особливий клас службовців або ж службових князів. ... Існування службових князів породжує чимало запитань. Перший із них полягає в тім, як трапилось, що природжені Рюриковичі перестали бути братами впливових князів і стали їх слугами. Потім ідуть запитання про види служилих князів і їх відношення до повновладних»* [14, с. 302].

Як відомо, Київська Русь не знала феодально-ленного устрою, й не мала чіткого васального управління, подібно держав Західної Європи. Ця особливість відобразилась і на системі та методах управління державною службою в Київському Князівстві. Щодо них О.

Градовський писав: «Управління в цілому було особистою задачею і особистим правом князя, який в принципі здійснював його безпосередньо. В очах суспільства, в очах самих князів найкращим князем був той, який безпосередньо не довірявся нікому, відправляв правосуддя і правив своєю волостю» [2, с. 23].

З часом і повновладні (великі та удільні), і службові князі вступали у суперечки з боярами щодо методів і форм здійснення своєї влади. Місцеві бояри почали віддавати першочергову перевагу вирішенню місцевих справ над справами загальнодержавними, коли відбулося зміцнення економічної та політичної влади земель, які входили до складу Київської Русі. У цей час централізована князівська влада в Києві починає становити небезпеку для інших «менших» князів, що стало, однією з основних причин початку роздроблення Київської Русі. Разом із тим, така роздробленість не призвела до цілковитого розпаду держави, а трансформувала тогочасні організаційно-правові форми державного управління та державної служби. Схожі процеси були притаманні й тогочасному Польському королівству.

Водночас, організація державної влади і державної служби у Київському та Польському князівствах мала й подібні до тогочасних держав Західної Європи ознаки. Для порівняння, наведемо приклад становлення державних і придворних посад у Священній Римській Імперії за часів розквіту феодалізму. У сер. XIX ст. д-р Г. Аренс у своїй «Юридичній енциклопедії» (1855 р.) писав щодо цього так:

*«Вищою посадою в Імперії була посада ерцканцлера, яку першопочатково займав один із Рейнських єписко-*

*пів; надалі вона належала виключно архієпископу Майнцькому. Але службу канцлерства здійснював не він, а призначений ним самим віце-канцлер. Чотири вищі придворні посади, сенешаля, маршала, шенка и камерера з XIII ст. стали постійною приналежністю відомих князівських родів. Але й вони, лише в виключних випадках, особисто здійснювали свою придворну службу; зазвичай вона здійснювалась їх намісником, посада якого також невдовзі стала спадковою» [15, с. 277].*

Разом із тим, держави Західної Європи не зазнали таких нищівних руйнувань від монголо-татарської (татарської, ординської) експансії, як слов'янські князівства. Після падіння Києва під навалю татар та завоювання інших слов'янських князівств, за свідченням М. Загоскіна, «по містам Руським для збору данини і перепису населення розсилалися татарські чиновники; самі ж князі Руські змушені були їздити на поклон до ханів Ординських» [10, с. 164].

Певним «острівцем державності» для українців на той час залишилось Галицько-Волинське князівство, утворене в кін. XII ст. Романом Мстиславичем та розбудоване у XIII ст. князем Данилом Галицьким. Воно тривалий час вдало боронилося від набігів татар, конкурувало із Золотою Ордою та Великим князівством Литовським, розбудовувало феодальні моделі державного управління та державної служби.

У Галицько-Волинському князівстві існувало управління державною службою, коли князь Данило Галицький провів заходи з централізації земель, обмеження впливу бояр, зміцнення кордонів, заснування нових міст та врегулювання зайняття ремес-

лом, землеробством та торгівлею, а також проводив активну та успішну зовнішню політику. Державна структура князівства була удосконалена, а уособленням реформованого управління державної служби став княжий двір.

У XIV ст. на Українські землі (Київщина, Поділля, Чернігово-Сіверщина і ін.) ввійшли до складу до складу Великого князівства Литовського, яке розширювалось переважно за рахунок злиття династій, було багатонаціональним, толерантним до різних культур і релігій та, у zenіті свого розквіту, «... сягало своїми кордонами Балтики на Півночі та Чорного моря на Півдні, Західного Бугу на Заході та верхів'їв Оки на Сході» [1, с. 76]. Система управління та публічної служби в Великому князівстві Литовському була подібною до вище охарактеризованих систем Київського та Галицько-Волинського князівств, але із сформованою феодално-васальною основою.

Князь був наділений найвищою та, по-суті, одноособовою владою. Він міг одноособово вирішувати всі питання державного життя, в тому числі призначати адміністрацію (десятників, сотників та тисячників). Поряд з Великим князем були наближені князі та пани. Сам державний апарат був представлений центральним і регіональними урядами, які забезпечували управління в Великому князівстві Литовському.

У свою чергу княжий двір, як уособлення центрального уряду, здійснював управління економічними, культурними, релігійними процесами, і для виконання цих функцій налічував близько сотні осіб. Слід зазначити, що державний апарат Великого князівства Литовського, у складі якого перебувала

частина українських земель, був достатньо специфічним. Як і в Київській Русі, князь Галицько-Волинського князівства управляв державними справами через дружину, до складу якої входила земельна аристократія. Однак, розширення меж князівства та входження ряду нових земель призвело до потреби в модернізації та подальшій структуризації державного апарату.

Дружина влилася до складу княжого двору, за межі якого державний апарат не виходив протягом XIV століття. Першими посадовцями тогочасної державної служби, які з'явилися в структурі княжого двору, були воеводи (військові керівники) та тівуни (управляли волостями), а також канцеляристи (писарі та скарбники). Зі скасуванням удільних князівств та утворенням областей і воеводств, на їх заміну було запроваджено посади старост та воевод, які виконували не лише військові функції, а згодом засновано посади двірських, маршалків, чашників, хорунжих тощо.

Найвищою військовою владою, після князя, був наділений гетьман, якому довірялось керівництво військом під час походу. Зазначені посади були багатofункціональними. Тобто, одна особа могла одночасно обіймати декілька посад. Для контролю збору податків та організації будівництва та підтримки в належному стані шляхів та укріплень в належному стані у межах областей було запроваджено посади намісників, городничих, каштелянів тощо.

Наділений найвищою владою Король, що обирався Сеймом довічно, мав досить великі повноваження, коли в 1569 році, за умовами Люблінської Унії, значна частина земель Лівобережжя



режної та Правобережної України (Підляшшя, Волинь, Східне Поділля та Київщина) була приєднана до складу новоутвореної держави – Речі Посполитої. Тривалий час Річ Посполита мала характер дуалістичної держави-конфедерації, на чолі якої одночасно стояли Польський Король і Великий Литовський князь. Польське королівство та Литовське князівство мали самостійні центральні уряди і системи управління, власні закони і скарбниці. Разом із тим, у межах цих двох частин конфедерації король і князь продовжували зберігати необмежену владу.

Вагомим інструментом впливу короля Польщі було повноваження передавати земельні маєтки у спадкове володіння своїм воєводам чи чиновникам, як плату за сумлінну державну службу. Однак, влада короля була обмеженою в частині особистих статків. Адже, без дозволу Сейму, король Польщі не міг набувати нових земель для себе, виїжджати закордон чи навіть одружуватись.

Державне управління в Речі Посполитій у цей період здійснювалось також через інститут воєвод, призначуваних королем довічно для здійснення управління на місцях – у воєводствах. Крім того, у воєводствах було запроваджено роботу земських урядів, каштелян, писарів, чашників, ловчих, скарбників, мечників, місцевих старост, серед яких була чітко визначена ієрархія та розподіл повноважень.

За часи Речі Посполитої важливі важелі організації системи державного управління знаходились в руках шляхти, тому закономірно, що основними критеріями, які ставились перед службовцями Речі Посполитої

були: релігійність, авторитетність, освіченість, володіння маєтком та неодмінно приналежність до привілейованого стану населення – шляхти.

На нашу думку, суттєвий вплив на формування державотворчих традицій в Україні справило формування в кін. XV ст. козацької держави, конфедерації з Запорозької Січі, що утверджується на Хортиці, Томаківській Січі на Томакові та низки дрібніших козацьких військово-територіальних організацій. Виникнення феномену «Козацької держави» стало рефлексією на постійну небезпеку для Українців з боку сусідніх держав. Козаччина, як соціально-політичний феномен, не перейняла існуючих форм самоорганізації. Натомість запорізька владно-адміністративна система, як і козацьке право загалом – це органічне поєднання українського звичаєвого права, елементів Магдебурзького права та положень Литовських статутів.

До настання епохи Гетьманату найвища військова, адміністративна та судова влада належала отаману. Серед інших повноважень отаман представляв козацтво на міжнародній арені, призначав старшину, розпоряджався фінансами, а також виконував окремі судові функції. Вплив на вирішення державних справ та доступ до адміністративних таємниць мав також писар Війська Запорізького, у віданні якого перебувало діловодство та канцелярія з писарями, писарчуками, канцеляристами, підканцеляристами, реєстраторами, копіїстами та товмачами (перекладачами).

У моделі полково-сотенного устрою, який передбачав децентралізацію влади, полковник виступав виконавцем волі гетьмана на місцях,

очільником адміністративної та військової влади, його повноваження фактично віддзеркалювали повноваження гетьмана на рівні полку. Так, полковники організовували здійснення судочинства, розпоряджались земельними ресурсами, управляли збором податків. Під час здійснення довірених повноважень полковники мали у розпорядженні апарат – полкову старшину, до складу якої входили полковий суддя, полковий осавул, полковий писар, полковий обозний та полковий хорунжий. Після 1659 року (підписання Березневих статей) умовою обрання полковником стало обов'язкове складення присяги на вірність Московському царю [16, с. 72].

Період перебування українських земель у складі Російської імперії після поразки гетьмана І. Мазепи і його шведських союзників у Північній війні, характеризується становленням та організацією управління державною службою в умовах створення та зміцнення держави централізованого типу, на чолі з монархом, наділеним абсолютною владою. Тоді перебування на державній службі розглядалася як повинність, а управління державною службою – як справи, підконтрольної особисто монарху, яка здійснюється особами, одноосібно призначуваними монархом. Утім, запровадження Петром I Генерального регламенту (1717 р.) та Табелю про ранги (1722 р.) сприяли трансформації державної служби з особистого прислужування монарха в службу, спрямовану на чітке виконання функцій держави. Хоча, це й не демонтувало феномен фаворитизму, властивий усім тогочасним абсолютним монархіям.

Петровським Табелем про ранги всіх чинів військових, статських та придворних (1722 р.), було законодавчо закріплена система державної служби та управління нею, та було передбачено три види служби – військова, цивільна та придворна, а також запроваджено уніфіковану систему та ієрархію чинів у кожному виді служби. Петрівський Табель про ранги 1722 року, безперечно, відображував і запозичення досвіду управління державною службою в Англії, Голландії та інших державах. Водночас, управлінський і соціальний статус державних службовців та управлінців було привілейованим, дворяни мали переваги при отриманні чинів.

Починаючи із XVIII ст. Україна та Польща втратили національну державність і були вмонтовані в системи державного управління та державної служби Російської та Австро-Угорської імперії. При цьому, названі імперії досить жорстко придушували будь-які спроби відродити державність, національні еліти не допускались до вищого корпусу державної служби.

Наведемо такий приклад для ілюстрації сформульованого вище висновку. Граф М. Муравйов, під чиїм керівництвом було придушено Польське повстання (революція) 1863-1864 рр., так писав про шляхту, що оскільки: *«... стан шляхтичів і однодворців у всі часи і до теперішнього заколоту постійно відрізнялось своїм бунтарством, то в вигляді попередження, на майбутнє, протизаконних спроб із їх боку до порушення громадського спокою і порядку в краї, я визнаю за необхідне вилучити з середовища їх тіла, які більше інших вирізняються крамольним духом і пода-*

ють іншим шкідливий приклад свавілля і непокори законній владі» [17, с. 379].

Разом із тим, слід відзначити, що система управління державною службою в Російській імперії, яка після смерті Петра I деградувала, отримала свій розвиток і унормування в указах Катерини II. Зокрема, Катерини II, прагнучи «зосередити силу управління в місцевому управлінні» [2, с. 38], заснувала губернії. У 1775 році Катерина II видала «Установи для управління губерніями Всеросійської імперії», в яких чітко унормувалися питання управління державною службою, включаючи виконання судових і прокурорських посад, встановлювалися їх чини і класи. При цьому, для губернаторів цариця встановлювала четвертий клас державної служби: «*Правитель чи Губернатор, буде вище того чину не мати, вважається в четвертому класі за уряд, поки на посаді перебуває*» [18, с. 46], що сприяло централізації державного управління та державної служби у всіх губерніях імперії, включаючи утворені на теренах України і Польщі.

Українці нерідко мали успіх на тогочасній державній службі. Так, А. Малюга пише, що «... історії відомі й карколомні кар'єри українців на державній службі Російської імперії (М. Аркас, О. Безбородько, П. Гулак-Артемівський, М. Костомаров, В. Кочубей, Ф. Прокопович, П. Скоропадський, Д. Трощинський і ін.). Окремі ж із відомих українських письменників, учених і митців, як то М. Гоголь, змушені були перебиватися на державній службі певний час через матеріальну скруту» [4, с. 245].

Водночас, слід погодитись із А. Малюгою й щодо дискримінаційного ста-

нового характеру законодавства Російської імперії про державну службу:

*«Становий і доволі архаїчний порядок доступу до державної служби в Російській імперії закріплювався її доволі струнким, хоча й дискримінаційним і, по-суті, ксенофобським законодавством. Аргументуємо цю позицію. У «Зводі статутів про цивільну службу» 1857 року об'єднані два статuti, які унормовують цивільну службу в Російській імперії: а) «по визначенню від уряду» і б) «виборну», та легітимізують дискримінаційні, в сучасному розумінні, умови формування корпусу державних службовців» [4, с. 245].*

Цю позицію А. Малюги підтверджує й аналіз положень таких згаданих нею документів, як «Статут про порядок надання чинів по цивільній службі» (1857 р.) [19]; «Статут про порядок надання чинів по виборам» (1857 р.) [20]; Статут про Службу Цивільну по визначенню від уряду (1896 р.), а також регламентів, положень, церуклярів та інші нормативно-правових документів про систему управління державною службою в Російській імперії. Станово-представницький характер до кін. XIX ст. зберігала й система державної служби в Австро-Угорській імперії.

Суттєві зміни в управлінні державною службою відбулись протягом XIX століття – поч. XX ст., що було зумовлено потребою в комплектуванні апарату не лише дворянами, тому коло осіб, які могли стати управлінцями було розширене представниками недворянського середовища: духовенством, канцеляристами без чину, вченими, художниками та купцями першої гільдії, а також особами, які закінчили визначені університети

та мали вчений ступінь. Не зважаючи на це, умови проходження державної служби особами недворянського походження були значно суворішими і досягти відповідного кар'єрного рівня такій особі було складніше, ніж дворянину, що свідчить про збереження реальних важелів управління державною службою у дворянства. Тільки у 1906 році було формально скасовано юридично закріплені станові привілеї у проходженні державної служби.

Органами, що здійснювали управління державною службою, були Сенат, Герольдія при Сенаті, адміністрація государя та Інспекторський департамент Першого відділення Власної Його Імператорської Величності (В.Й.І.) Канцелярії, а також міністерства та губернські управи.

Початок XVIII ст. на території сучасної Польщі ознаменувався створенням Варшавського Князівства, в основі його адміністративного та державного функціонування стала Конституція Наполеона, тобто Князівство успадкувало принципи централізації за зразком французької моделі управління. На чолі Князівства був Король (монарх), в його компетенцію входили всі сфери діяльності за виключенням законотворчої функції та правосуддя. Рада Міністрів мала в своїй діяльності опікуватися питаннями правочину, доходів та казни, внутрішніми справами, справами релігії та поліції. Державна Рада була створена для виконання допоміжних функцій, до її складу входили міністри та Рада міністрів. Регулювалася діяльність цих двох структур Указом від 19 вересня 1810 року. Після створення Королівства Польщі воно стало правонаступником Варшавського Князівства та

успадкувало систему державного будівництва, дещо змінивши принципи та основи територіального та адміністративного розподілу.

У «Роз'ясненнях Першого загального зібрання Урядового Сенату і Державної Ради у справах земських, міських, про селян, про службу цивільну, про євреїв і іншим», укладених бароном А. Нолькеним, містились роз'яснення щодо *«Положення про особливі переваги цивільної служби в віддалених місцевостях, а також у губерніях Західних і Царства Польського»*, в яких зокрема унормовувались і дискримінаційні положення про осіб, які проходили цивільну (державну) службу в Польщі. Особи не польського походження, переважно росіяни, що перебували на службі в складі Царства Польського, підпорядкованого Російській імперії, отримували кар'єрні, соціальні та матеріальні привілеї, порівняно з місцевим населенням [21, с. 140-210].

До того ж, починаючи із XIX ст., російська наука «обґрунтовувала» всілякі сумнівні, а іноді й образливі для польського народу, концепції про «докази» щодо «споконвічного прагнення польського народу возз'єднатися з Російською імперією» [22, с. 3-106], чи ж про природну неспроможність поляків до державотворення, державного управління й організації державної служби через «католицизм і шляхетську демократію» [23, с. III]. Очевидно, що ці псевдонаукові розвідки мали на меті виправдати окупацію Російською імперією Польських земель і демонтаж Речі Посполитої та обмеження прав поляків на доступ до державної служби.

Разом із тим, говорити про успіх розвитку систем управління держав-

ною службою навіть у демократичних державах Європи і США до Першої світової війни не доводиться. Як пишуть українські дослідники, «з архаїчними по своїй суті, численними, але малоефективними, порівняно з Великою Британією, Нідерландами, США, Францією й іншими державами Західної демократії, чиновницькими апаратами Австро-Угорська, Російська та Німецька імперії вступили у Першу світову війну та програли її. Однією з причин цієї військової катастрофи, а у подальшому й соціалістичних революцій 1917-1919 років у Росії, Німеччині, Угорщині й інших державах, на наш погляд, стала нездатність корпусу державних службовців до модернізації, з огляду на розвиток демократії та соціальний і науково-технічний прогрес» [4, с. 247].

У 1918 році Польща здобуває незалежність і розпочинає розбудову Другої Речі Посполитої. Роком пізніше, Польща внаслідок адміністративно-територіальної реформи, була розділена на 16 провінцій, тоді як в Королівстві Польському їх було лише 5. Це сприяло трансформації системи управління державною службою. Зокрема, на чолі провінцій (воєводств) були запроваджені посади воєвод, які відносилися до посад загального управління органів місцевого самоуправління. А уже в 17 лютого 1922 року в Польщі було прийнято перший Закон про державну службу.

Лютнева революція 1917 року в Росії подарувала українцям надію на вирішення питання незалежності та встановлення нових підходів до державного управління. В Україні було сформовано Центральну Раду, до президії якої увійшли голова, заступник та товариш голови, писар, скарбник та

очільники дев'яти комісій. До структури Центральної Ради входили також комісії, покликані вирішувати окремі питання та готувати їх на розгляд сесії, Комітет (з часом – Мала Рада) для оперативного керівництва поточними справами, а також канцелярія, на яку покладалось ведення діловодства і до штату якої входили керівник, заступник та працівники відділів (загального, виробничого, кодифікаційного, бухгалтерії, господарського та бібліотеки). Правовий статус працівників Центральної Ради регулювався статутом. Законопроект «Про посольства та місії УНР» визначався порядок роботи консулів, послів та співробітників закордонних представництв. У листопаді 1917 р. було прийнято Декрет «Про винищення станів і цивільних чинів», яким було остаточно скасовано чиновництво як ідею та знищено буржуазно-дворянський державний апарат [24].

Із жовтня 1921/22 р. до серпня 1991 р. тривав радянський етап розвитку державної служби, який можна охарактеризувати номенклатурним управлінням державною службою. Попри декларування нової влади розбудови комуни без бюрократії як основної ідеї, фактично чиновники зміцнили власні позиції, а тотальна націоналізація власності призвела до гострої потреби у збільшенні апарату для ведення обліку майна, розподілу та контролю. Протягом всього радянського періоду існувала номенклатура на бюрократія, для якої характерними були таємність, закритість та суворий відбір за єдиним критерієм – партійною відданістю. Державні службовці формально відносились до адміністративно-управлінських кадрів, таким



чином поняття «органу державного управління» розмивалось і починало включати керівництво державних підприємств.

З часом радянське чиновництво, т.з. «номенклатура», набирало все більшої ваги в суспільстві, перелік номенклатурних посад розширювався, строки перебування на посадах збільшувались, запроваджувалась система особистого патронату по всій вертикалі. Спеціально створених органів управління державною службою в колишньому СРСР не було. Натомість цю роль здійснювали організаційні відділи комітетів комуністичної партії.

Разом з цим, питання управління державною службою були предметом науки теорії держави і права, а також адміністративного права. В. Манохін присвятив цьому питанню монографію «Радянська державна служба», в якій вказував, що державна служба – це частина діяльності держави з організації та правового регулювання персонального складу державних органів та організацій, а також самої діяльності реалізації функцій держави [25, с. 6].

Досліджуючи питання розвитку науки державного управління, І. Пахомов у своїй монографії «Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР» охарактеризував державну службу як «... засновану на законі та оплачувану діяльність службовці та державних органів, що полягає в практичній реалізації державно-владних повноважень у різних сферах суспільного життя» [26, с. 8].

Проголошення в 1991 році України незалежною, демократичною та правовою державою розпочинається новий етап розвитку концепції управління державної служби. Пред-

ставники різних галузей права звертаються до дослідження проблематики державної служби, зокрема, В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Дубенко, І. Петришин і ряд інших, та розробляються концептуальні принципи організації державної служби, правового забезпечення, засади культури управлінської діяльності, а також пропозиції вирішення актуальних теоретичних і практичних проблем управління державною службою.

Паралельно із науковими розробками в Україні відбувається становлення інституту державної служби, питання управління державною службою отримують юридичну регламентацію, а робота над вдосконаленням галузевого законодавства відбуваються донині. Після вступу в дію Закону України «Про державну службу» у травні 2016 року до системи органів, що здійснюють управління державною службою в Україні, згідно ст. 12 належать: Кабінет Міністрів України, якому належить провідна роль в цій системі [27]. У цей час утворився новий для України колегіальний орган для захисту від надмірного політичного впливу – Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії.

На нашу думку, для подальшої розбудови і модернізації української системи управління державною службою було б доречним врахувати і сучасного досвіду Польщі. Адже польський досвід розбудови публічної цивільної служби є спорідненим із українським та, під час реформи публічної служби в Україні, починаючи з 2014 року, брався за основу.

Як відомо, після руйнування Другої Речі Посполитої (1918-1939 рр.) та

встановлення в Польщі комуністичного режиму після Другої світової війни, згаданий Закон був змінений Трудовим кодексом і Законом про співробітників Державної канцелярії. У цей період публічна служба в Польській Народній Республіці, в адміністративно-управлінському сенсі, подібно колишньому СРСР та іншим республікам т.з. «соціалістичного табору», була зрощеною з апаратом Комуністичної партії Польщі й знаходилась під його повним впливом.

Після втрати Комуністичною партією Польщі своїх панівних позицій під час хвилі «оксамитових революцій» кін. ХХ ст. у радянських і соціалістичних республіках та проведення в 1989 році в Польщі перших вільних парламентських виборів з'явилась необхідність у створенні неупередженої публічної служби, яка мала забезпечити професійними, патріотичними і політично неупередженими кадрами оновлений державний апарат Третьої Речі Посполитої. Для професійної підготовки нових кадрів для цивільної служби у 1990 році в Польщі було створено Державну школу публічного адміністрування (нині – Державна школа адміністрації публічної ім. Президента Республіки Польської Леха Качинського (*Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, KSAP*). Її випускники створили основу корпусу публічних службовців незалежної Польщі.

Разом із тим, з різних причин, спеціальний Закон про цивільну службу, з різних, переважно політичних причин, був прийнятий у Польщі лише в 1996 році. Але, до нього відразу почали вноситися зміни. Це, на наш по-

гляд, було пов'язано з прийняттям у 1997 році нової Конституції Польщі, яка, зокрема, в ст. 153 установила, що: «Для забезпечення професійного, надійного, позапартійного і політично нейтрального виконання зобов'язань держави в органах державного управління повинен діяти корпус державної служби ...» [28], а також з переформатуванням політичних і управлінських еліт в тогочасній Польщі.

Завершення реформування Закону про цивільну службу призвело до прийняття в грудні 1998 року нової редакції Закону Республіки Польща про цивільну службу. З часом система управління публічною (цивільною) службою в Польщі, сформована на основі згаданого Закону, була ефективно інтегрованою до стандартів Європейського Союзу в таких сферах, як відкритість, конкурентоспроможність і проведення конкурсів при прийомі на роботу, заохочення та об'єктивна оцінка діяльності службовця, а також його навчання і розвиток під час всієї службової кар'єри. Разом із тим, система управління цивільною службою в Польщі в той період мала й проблемні аспекти, пов'язані з прагненням парламентських політичних сил впливати на формування вищого корпусу цивільної служби.

Після вступу 1 травня 2004 року Польщі до Європейського Союзу постало питання про інтеграцію її системи управління публічною службою до цінностей і принципів єдиного адміністративного простору. Новий склад Ради Міністрів Польщі, що прийшов до влади в 2005 році, ініціював прийняття Закону (акта) про публічну службу, а також Закону про державний кадровий резерв і вищі посади публічної

служби (обидва були прийняті Сеймом Польщі в 2006 році). Внаслідок їх реалізації в Польщі було суттєво зменшено кількість публічних службовців, запроваджено відкриті конкурси на всі вакантні посади цивільної служби, посилено соціальні та правові гарантії службовців.

Разом із тим, окремі зміни (скасування посади керівника цивільної служби і ін.) виявились неоднозначними для системи управління цивільною службою в Польщі. Це призвело до відродження принципів, закладених у Законі Польщі «Про цивільну службу» 1998 року і відродження позитивно зарекомендованих механізмів управління людськими ресурсами у системі цивільної служби. Зокрема, йдеться про віднесення керівних управлінських посад до корпусу цивільної служби; посилення системи управління людським капіталом у державному секторі; підбір кадрів вищого корпусу публічної служби через проведення відкритих конкурсів *etc.* Новелою також стало об'єднання системи винагород та відповідної заробітної плати публічних службовців у Польщі з оцінкою їх роботи.

З часом Закон Польщі «Про цивільну службу» перестав бути ефективним регулятором для нових реформ управління в сфері цивільної служби. У 2008 році Сейм Польщі прийняв новий і чинний до сьогодні Закон Республіки Польща «Про цивільну службу» [29], який поглибив інтеграцію Польщі до єдиного адміністративного простору ЄС, удосконалив механізми фінансування цивільної служби, оптимізував кількісні та якісні показники цивільної служби, утвердив відкриті конкурси на всі посади цивільної служби

і удосконалив систему управління цивільною службою, сутність і зміст якої розкрито у наших попередніх публікаціях [5-6].

На сьогодні в Україні та Польщі триває трансформація систем управління державною службою, на яку нині впливає й чинник протидії пандемії коронавірусу COVID-2019. Адже, на сьогодні перед системою управління державною службою в усьому світі стоять принаймні два серйозних виклики і завдання: *по-перше*, організація ефективних управлінських карантинних заходів щодо протидії пандемії коронавірусу COVID-2019; *по-друге*, забезпечення безпеки корпусу публічних службовців перед загрозою пандемії коронавірусу COVID-2019 й запровадження нових стратегій і форм їх роботи в умовах лок-даунів (дистанційна, надомна, гнучка й інша форми роботи).

**Висновки та перспективи подальших розробок.** Підсумовуючи дослідження основних етапів генезису та еволюціонування систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща, та ключових тенденцій їх подальшого розвитку та вдосконалення, можемо зробити наступні висновки. Періодизація становлення та розвитку систем управління публічною (державною) службою в Україні та Польщі може бути представлена наступними періодами:

- *перший період* (VII до н.е. – IV ст. н.е.) – зародження елементів публічної служби в степових імперіях кіммерійців, скіфів і сарматів та в еллінських колоніях-полісах Північного Причорномор'я);
- *другий період* (IX ст. – XIII ст.) – становлення та утвердження ранньо-

феодалної системи управління державною службою в Київській Русі та Польському королівстві, за якої вся повнота державної влади, державного управління та державної служби зосереджувалась в руках князя та короля й управління публічною службою здійснювалось через «двір»;

- *третій період* (XIII ст. – XIV ст.) – занепад інститутів публічної влади і публічної служби у Київському князівстві за часів Золотої Орди, розвиток Галицько-Волинського князівства (XIV ст.) і утворення Великого Князівства Литовського (XIV ст.), в якому була запроваджена феодално-васальна модель управління державною службою у межах центрального уряду та місцевих урядів;

- *четвертий період* (XIV ст. – XVIII ст.) – становлення та розвиток управління державною службою за часів утворення Литовсько-Польської унії, а з 1569 р., після Люблінської унії, Речі Посполитої, а також утвердження з кін. XV ст. феномену «Козацької держави» та закріплення основ публічної служби у Конституції Пилипа Орлика 1710 р.;

- *п'ятий період* (XVIII ст. поч. XX ст.) – перебування Українських і Польських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій та насадження аристократичних і дискримінаційних, щодо корінного населення систем управління державною службою, заснованих на законодавстві згаданих метрополій;

- *шостий період* (поч. XX ст. – сер. XX ст.) – зародження національних систем управління державною службою за доби національно-визвольних змагань УНР-ЗУНР 1917-1922 та за часів відродження II Речі Посполитої

в Польщі (1918-1939 рр.), прийняття перших спеціальних законів про державну службу в Україні (1918 р.) та Польщі (1922 р.):

- *сьомий період* (перша пол. XX ст. – кін. XX ст.) – запровадження радянської державно-партійної системи управління публічною службою в Україні (1922-1991 рр.) і запровадження комуністичної моделі публічної служби у Польській Народній Республіці після Другої світової війни (1945-1989 рр.);

- *восьмий період* (кін. XX ст. – поч. XXI ст.) – відродження національних систем управління державною службою після «оксамитової революції» в Польщі і за часів III Речі Посполитої та після проголошення незалежності України в 1991 році; прийняття перших за часів незалежності спеціальних законів про державну (цивільну) службу в Україні (1993 р.) і Польщі (1998 р.);

- *дев'ятий період* (з поч. XXI ст. – до сьогодні) – реформування системи управління державною (цивільною) службою на цінностях Об'єднаної Європи і прийняття нових законів про державну (цивільну) службу в Польщі (2008 р.[29]) і в Україні (2015 р.[27]) та забезпечення їх реалізації.

Що ж до тенденцій розвитку систем управління державною службою в Україні та Польщі, то у чинному законодавстві цих країн про державну службу (положення конституцій та спеціальні закони) концептуально змінилося розуміння сутності державної служби і тенденцій її розвитку. *По-перше*, починаючи з повалення абсолютизму та утвердження перших конституцій в кін. XVIII державна служба перестала бути привілеєм, що дарує чи продає монарх, і трансформу-

валась в конституційне право громадян на управління державними справами. По-друге, якщо раніше йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у формі виконання обов'язків на посадах державної (публічної) служби будь-якого рівня (кар'єрна служба), то в ХХІ ст. пріоритетом публічної служби є забезпечення ефективного виконання функцій і повноважень державних (публічних) службовців у межах їх компетенції (сервісна служба). Відповідні тенденції впливають і на перспективи розвитку і модернізації систем управління державною (публічною) службою в Україні, Польщі та інших демократичних державах світу.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін.; Відпов. ред.: Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; Редкол.: С.В. Кульчицький (кер. автор. кол.) та ін.; Гол. управл. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Т. 1. Київ: Ніка-Центр, 2009. 544 с.
2. Градовский А. Начала Русского государственного права. Том II. Органы управления. Санктпетербург: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1881. VIII с., 459 с.
3. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 244 с.
4. Малюга А.В. Доступ до державної служби в Україні та Європі: від привілеї – до основоположного конституційного права. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 1(7). С. 239-253.
5. Федоренко В.,Л. Федоренко М.В. Системи управління державною службою в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аспект. *Вісник Луганського держ. університету внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. № 3 (91). С. 205-217.
6. Федоренко М. Утвердження, розвиток та основні напрямки удосконалення систем управління державною службою в Україні та Республіці Польща. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*, 2020. № 4(92). С. 245-257.
7. Bossaert D., Demmke Ch. Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych. Łódź: Instytut Europejski, 2003. 317 s.
8. Przywora B. Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej. Wydanie I. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012. 301 s.
9. Вицин А. Краткий очерк управления в России от Петра Великого до издания общего учреждения министерств. Казань: В типограф. губерн. правления, 1855. 297 с.
10. Загоскин Н. Очерки организации и происхождения служилого сословия в допетровской Руси. Казань: В Университ. Типограф., 1875. 223 с.
11. Ольшевский Л. Бюрократия. Москва: Издание В.М. Сабина, 1906. 417 с.
12. Аркас М. Історія Північної Чорноморщини. Том I. Від найдавніших часів до початків формування Київської держави. Торонто; Онт.: Накладом Дослідного Інституту Студіум Інк. і Вид-во «Гомін України», 1969. 348 с.
13. Федосов А.В., Раффенспергер К. Королевство Русь. Русь глазами западных историков. Москва: Центрполиграф, 2021. 254 с.
14. Сергеевич В. Русские юридические древности. Том второй. Вече и Князь. Советники князя. Изд-е второе. С.-Петербург: Типограф. М.М. Стасюлевича, 1900. XII с., 618 с.
15. Аренс Г. Юридическая энциклопедия. Л. Философия права, философский обзор истории права и история положительного права у народов Востока, Греков, Римлян, Германцев и других Европейских



народов. Пер. с нем. Москва: В типографии А. Семена, 1862. IV с., 524 с.

16. Станіславський В. Запорозька Січ та Річ Посполита. 1686-1699. Київ: Інститут історії України НАН України, 2004. 357 с.

17. Сборник распоряжений Графа Михаила Николаевича Муравьева по усмирению Польского мятежа в Северо-Западных губерниях 1863-1864. Составитель Н. Цылов. Вильно: Типограф. А. Киркора и братьев Роммов, 1866. 383 с. IV с.

18. Благочестивейшие самодержавнейшие великой государыни императрицы Екатерины Второй учреждения для управления губерний Всероссийской империи. Москва: Сенат. Типограф. не ранее 1776 г. 9 с., 215 с., 14 с.

19. Устав о Службе Гражданской по определению от правительства. *Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный*. Том третий. Уставы о службе гражданской. Санктпетербург: В Типограф. Второго Отдел. Собств. Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. С. 1-751.

20. Устав о Службе Гражданской по выборам. *Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный*. Том третий. Уставы о службе гражданской. Санктпетербург: В Типограф. Второго Отдел. Собств. Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. С. 1-184.

21. Разъяснения Первого общего собрания Правительствующего Сената и Государственного совета по делам земским, городским, о крестьянах, о службе гражданской, о евреях и другим, бывшим в рассмотрении Консультации при Министерстве юстиции учрежденной за время с 1 января 1894 г. по июнь 1904 г. Состав. Барон А. Нолькен. С.-Петербург: Сенатская типография, 1901. II с., 656 с.

22. Исторические доказательства о давнем желании польского народа присоединиться к России: Сочинены из подланных бумаг Московского Главного Архива Министерства Иностранных Дел // Труды и

летописи Общества истории и древностей Российских. Часть VI. Москва: В Университ. Типографии, 1833. С. 3-106.

23. Уманец Ф.М. Вырождение Польши. Санктпетербург: Типограф. М. Хана, 1872. IV с., 344 с.

24. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков: Факт, 1998. 168 с.

25. Манохин В. М. Советская государственная служба. Москва: Юрид. лит., 1966. 96 с.

26. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.

27. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

28. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 84 с.

29. O służbie cywilnej: Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, z późn. zm.) / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000265/T/D20200265L.pdf>

## REFERENCES:

1. Arkusha, O.H., Boiko, O.V., Borodin, Ye.I., et al. (2009). *Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [History of civil service in Ukraine]*. T.V. Motrenko, V.A. Smolii, S.V. Kulchytskyi, et al. (Eds.). (Vols. 1). Kyiv: Nika-Tsentr [in Ukrainian].

2. Gradovskiy, A. (1881). *Nachala Russkogo gosudarstvennogo prava. Tom II. Organy upravleniya [The beginnings of Russian state law. Vol. 2. Management bodies]*. Saint Petersburg: Tipogr. M.M. Stasyulevicha [in Russian].

3. Dubenko, S.D. (1999). *Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini [Civil service and civil servants in Ukraine]*. N. R. Nyzhnyk (Eds.). Kyiv: In Yure [in Ukrainian].

4. Maliuha, A.V. (2020). Dostup do derzhavnoi sluzhby v Ukraini ta Yevropi: vid pryvilei – do osnovopolozhnogo konstytutsiinoho prava [Access to civil service in Ukraine and Europe: from privilege to fundamental constitutional law]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia – Expert: paradigms of legal sciences and public administration*, 1(7), 239-253 [in Ukrainian].

5. Fedorenko, V.L., Fedorenko, M.V. (2020). Systemy upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu v Ukraini ta Polshchi: porivnialno-pravovyi aspekt [Civil service management systems in Ukraine and Poland: comparative legal aspect]. *Visnyk Luhanskoho derzh. universytetu vnutr. sprav im. E.O. Didorenka – Bulletin of the Luhansk state. University of Internal Affairs affairs them. E.O. Didorenko*, 3(91), 205-217 [in Ukrainian].

6. Fedorenko, M. (2020). Utverdzhennia, rozvytok ta osnovni napriamky udoskonalennia system upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu v Ukraini ta Respublitsi Polshcha [Approval, development and main directions of improvement of civil service management systems in Ukraine and the Republic of Poland]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka – Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko*, 4(92), 245-257 [in Ukrainian].

7. Bossaert, D., Demmke, Ch. (2003). *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*. Łódź: Instytut Europejski [in Polish].

8. Przywora, B. (2012). *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*. (Wydanie I). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego [in Polish].

9. Vitsin, A. (1855). *Kratkiy ocherk upravleniya v Rossii ot Petra Velikogo do izdaniya obshchego uchrezhdeniya ministerstv* [A brief outline of management in Russia from Peter the Great to the publication of the general institution of ministries]. Kazan: V tipograf. gubern. Pravleniya [in Russian].

10. Zagoskin, N. (1875). *Ocherki organizatsii i proiskhozhdeniya sluzhilogo sosloviya v dopetrovskoy Rusi* [Essays on the organization and

origin of the service class in pre-Petrine Russia]. Kazan: V Universit. Tipograf. [in Russian].

11. Olshevskiy, L. (1906). *Byurokratiya* [Bureaucracy]. Moscow: Izdanie V.M. Sabina [in Russian].

12. Arkas, M. (1969). *Istoriia Pivnichnoi Chornomorshchyny. Tom I. Vid naidavnishykh chasiv do pochatkiv formuvannia Kyivskoi derzhavy* [History of the Northern Black Sea Region. Volume I. From ancient times to the beginning of the formation of the Kiev state]. Toronto: Nakladom Doslidnoho Instytutu Studiium Ink. i Vyd-vo «Homin Ukrainy» [in Ukrainian].

13. Fedosov, A.V., Raffensperger, K. (2021). *Korolevstvo Rus. Rus glazami zapadnykh istorikov* [Kingdom of Rus. Rus through the eyes of Western historians]. Moscow: Tsentrpoligraf [in Russian].

14. Sergeevich, V. (1900). *Russkie yuridicheskie drevnosti. Tom vtoroy. Veche i Knyaz. Sovetniki knyazya* [Russian legal antiquities. Volume two. Veche and the Prince. The prince's advisers]. (2<sup>nd</sup> ed.). Saint Petersburg: Tipograf. M.M. Stasyulevicha [in Russian].

15. Arens, G. (1862). *Yuridicheskaya entsiklopediya. L. Filosofiya prava, filosofskiy obzor istorii prava i istoriya polozhitel'nogo prava u narodov Vostoka, Grekov, Rimlyan, Germantsev i drugikh Evropeyskikh narodov* [Legal encyclopedia. L. Philosophy of law, a philosophical review of the history of law and the history of positive law among the peoples of the East, Greeks, Romans, Germans and other European peoples]. Moscow: V tipografii A. Semena [in Russian].

16. Stanislavskiy, V. (2004). *Zaporozka Sich ta Rich Pospolyta. 1686-1699* [Zaporozhian Sich and the Commonwealth. 1686-1699]. Kyiv: Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy [in Ukrainian].

17. Tsylov, N. (1866). *Sbornik rasporyazheniy Grafa Mikhaila Nikolaevcha Muravyeva po usmireniiu Polskogo myatezha v Severo-Zapadnykh guberniy 1863-1864* [Collection of orders of Count Mikhail Nikolaevich Muravyov to pacify the Polish rebellion in the North-Western provinces 1863-1864]. Vilno: Tipograf. A. Kirkora i bratyev Rommov [in Russian].

18. *Blagochestiveyshie samoderzhavnyeshie velikoy gosudaryni imperatritsy Ekateriny Vtoroy uchrezhdeniya dlya upravleniya guberniy Vserossiyskoy imperii [The most pious autocratic of the great empress Empress Catherine II institutions for the administration of the provinces of the Russian Empire].* (1776). Moscow: Senat. Tipograf. [in Russian].

19. Ustav o Sluzhbe Grazhdanskoj po opredeleniyu ot pravitelstva [Charter of the Civil Service by definition from the government]. (1857). *Svod zakonov Rossiyskoy imperii, poveleniem Gosudarya Imperatora Nikolaya Pervogo sostavlennyy. Tom tretiy. Ustavy o sluzhbe grazhdanskoj – The Code of Laws of the Russian Empire, compiled by the order of the Sovereign Emperor Nicholas I. Volume three. Civil Service Charters.* (pp. 1-751). Saint Petersburg: V Tipograf. Vtorogo Otdel. Sobstv. Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii [in Russian].

20. Ustav o Sluzhbe Grazhdanskoj po vyboram [Statute of the Civil Election Service]. (1857). *Svod zakonov Rossiyskoy imperii, poveleniem Gosudarya Imperatora Nikolaya Pervogo sostavlennyy. Tom tretiy. Ustavy o sluzhbe grazhdanskoj – The Code of Laws of the Russian Empire, compiled by the order of the Sovereign Emperor Nicholas I. Volume three. Civil Service Charters.* (pp. 1-184). Saint Petersburg: V Tipograf. Vtorogo Otdel. Sobstv. Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii [in Russian].

21. Nolcken, G. A., von, Baron. (1901). *Razyasneniya Pervogo obshchego sobraniya Pravitelstvuyushchego Senata i Gosudarstvennogo sojeta po delam zemskim, gorodskim, o krestyanakh, o sluzhbe grazhdanskoj, o evreyakh i drugim, byvshim v rassmotrenii Konsultatsii pri Ministerstve yustitsii uchrezhdennoj za vremya s 1 yanvarya 1894 g. po iyun 1904 g [Clarifications of the First General Meeting of the Governing Senate and the State Council for Zemstvo, City, Peasants, Civil Service, Jews and Others, who were under consideration by the Consultation under the Ministry of Justice established during the period from January 1,*

*1894 to June 1904].* Saint Petersburg: Senatskaya tipografyain Russian].

22. Istoricheskie dokazatel'stva o davnem zhelanii pol'skogo naroda prisoeđenit'sya k Rossii: Sochineny iz podlennykh bumag Moskovskogo Glavnogo Arkhiva Ministerstva Inostrannykh Del [Historical evidence about the long-standing desire of the Polish people to join Russia: Compiled from forged papers of the Moscow Main Archive of the Ministry of Foreign Affairs]. (1833). *Trudy i letopisi Obshchestva istorii i drevnostey Rossiyskikh – Proceedings and Chronicles of the Society of Russian History and Antiquities.* (Vol. VI). (pp. 3-106). Moscow: V Universit. Tipografii [in Russian].

23. Umanets, F.M. (1872). *Vyrozhdenie Polshi [Degeneration of Poland].* Saint Petersburg: Tipograf. M. Khana [in Russian].

24. Petrishin, A.V. (1998). *Gosudarstvennaya sluzhba. Istoriko-teoreticheskie predposylki, sravnitelno-pravovoy i logiko-ponyatiynyy analiz [State service. Historical and theoretical premises, comparative legal and logical conceptual analysis].* Kharkov: Fakt [in Russian].

25. Manokhin, V.M. (1966). *Sovetskaya gosudarstvennaya sluzhba [Soviet public service].* Moscow: Yurid. lit. [in Russian].

26. Pakhomov, I.M. (1971). *Administrativno-pravovi pytannia derzhavnoi sluzhby v SRSR [Administrative and legal issues of civil service in the USSR].* Kyiv: Vyd-vo Kyiv. un-tu [in Ukrainian].

27. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" : vid 10 hrudnia 2015 r. [Law of Ukraine "On Civil Service" from December 10, 2015]. (2016). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 4.* Art. 43 [in Ukrainian].

28. *Konstytutsiia Polskoi Respubliki [Constitution of the Republic of Poland].* (2018). Kyiv: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

29. Ustawa "O służbie cywilnej" : z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, z późn. zm.). *isap.sejm.gov.pl.* Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000265/T/D20200265L.pdf> [in Polish].