

УДК 35.08:35.01(477)

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2026-17-135-140>

Малиновський Валентин, доктор
політичних наук, професор, професор
кафедри соціогуманітарних технологій
Луцького національного технічного
університету

Malynovskyi Valentyn, Doctor of Political
Sciences, Professor, Professor of the
department of socio-humanitarian technologies
of Lutsk National Technical University

ORCID ID: 0000-0003-2017-553X

КЛАСИФІКАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ І ВИКЛИКІВ

CLASSIFICATION OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AMIDST MODERN TRANSFORMATIONS AND CHALLENGES

Анотація. У статті досліджено сучасні підходи до класифікації публічної служби в Україні в умовах інституційних трансформацій. Методологічною основою дослідження стали інституційний, системний і структурно-функціональний підходи, а також методи порівняльно-правового, нормативно-правового та логіко-теоретичного аналізу. Обґрунтовано, що традиційні підходи до класифікації публічної служби вже не повною мірою відображають сучасну інституційну структуру цього правового і соціального інституту внаслідок появи посад, які виконують публічно-службові функції, проте не належать до жодного з видів публічної служби. Запропоновано віднести таку групу посад до позасистемної публічної служби. Проаналізовано ключові характеристики цього виду за функціональною, нормативною, організаційною та статусною ознаками. Доведено, що виокремлення позасистемної публічної служби має не нормативний, а науковий характер і спрямоване на виявлення інституційних особливостей, що виникли внаслідок фрагментації правового регулювання. Аргументовано, що використання запропонованої категорії сприяє більш повному відображенню сучасної структури інституту публічної служби, усуненню теоретичних суперечностей у її класифікації та формуванню цілісного підходу до аналізу правового статусу окремих категорій публічних службовців. Наукова новизна дослідження полягає в обґрунтуванні поняття «позасистемна публічна служба» як самостійної наукової категорії та її місця в класифікаційній системі публічної служби України. Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання для вдосконалення законодавства у сфері публічної служби, усунення інституційних прогалин у правовому статусі окремих категорій публічних службовців і забезпечення інституційної цілісності системи публічної служби України.

Ключові слова: публічна служба, класифікація публічної служби, позасистемна публічна служба, державна служба, муніципальна служба, деінституціоналізація, інституційна цілісність.

Abstract. The article examines contemporary approaches to the classification of public service in Ukraine in the context of ongoing institutional transformations. The methodological framework of the study is based on institutional, systemic, and structural-functional approaches, as well as comparative legal, legal-normative, and logical-theoretical methods of analysis. It is substantiated that traditional approaches to the classification of public service no longer fully reflect the contemporary institutional structure of this legal and social institution due to the emergence of positions that perform public service functions but do not belong to any of the legislatively established types of public service. Such service positions are

proposed to be considered as non-system public service, an analytical category that characterizes manifestations of the deinstitutionalization of public service and the violation of the principle of its institutional integrity. The key characteristics of this category are analysed according to functional, normative, organizational, and status-related criteria. It is demonstrated that the identification of non-system public service is not intended to establish a new legal category but rather serves as a scientific and analytical construct aimed at revealing institutional contradictions arising from the fragmentation of legal regulation. The scientific novelty of the study lies in substantiating the concept of non-system public service as an independent analytical category and further developing the institutional approach to the classification of public service types. The practical significance of the findings consists in their potential application to improving legislation in the field of public service, eliminating institutional gaps in the legal status of certain categories of public servants, and ensuring the institutional integrity of Ukraine's public service system.

Keywords: public service, classification of public service, non-system public service, civil service, municipal service, deinstitutionalization, institutional integrity.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть інститут публічної служби в Україні зазнав істотних трансформацій, зумовлених адміністративною реформою, децентралізацією, цифровізацією, європейською інтеграцією та розвитком законодавства. Ці процеси супроводжуються появою нових організаційно-правових форм здійснення публічно-службової діяльності, зміною правового статусу окремих категорій публічних службовців і розширенням кола суб'єктів, які реалізують функції публічної влади. Унаслідок цього традиційні наукові підходи до класифікації публічної служби дедалі менше відповідають її сучасній інституційній структурі.

Особливої актуальності набуває проблема появи посад, які за характером виконуваних повноважень належать до сфери публічної служби, однак не інтегровані до жодного із законодавчо визначених її видів або функціонують на підставі спеціального правового регулювання. Така ситуація свідчить про наявність процесів деінституціоналізації публічної служби, що ускладнюють її наукову класифікацію, порушують принцип інституційної цілісності та потребують переосмислення існуючих підходів до систематизації видів публічної служби.

За цих умов виникає необхідність розвитку інституційного підходу до класифікації публічної служби, який би враховував сучасні модернізаційні процеси, забезпечував цілісність її інституційної моделі та давав змогу науково пояснити місце службових статусів, що перебувають поза межами традиційної системи публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика публічної служби, державної служби та інших її інституційних форм посідає важливе місце у вітчизняній науковій літературі. Значний внесок у розвиток теорії публічної служби, дослідження її правової природи, інституційної організації, правового статусу публічних службовців, а також класифікації її видів зробили Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, Р. Ботвінов, Т. Желюк, О. Лазор, Н. Колісніченко, О. Крупчан, В. Малиновський, О. Оболенський, О. Пархоменко-Куцевіл, О. Петренко, О. Попова, С. Серьогін, С. Федчишин та ін.

У працях зазначених авторів сформовано теоретико-методологічні засади дослідження публічної служби, розкрито особливості окремих її видів, визначено правовий статус публічних службовців, обґрунтовано напрями реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також висвітлено окремі аспекти інституційного розвитку системи публічної служби.

Водночас сучасні інституційні модернізації публічної служби, зумовлені розвитком законодавства, адміністративними реформами та появою нових службових статусів, актуалізують необхідність перегляду традиційних підходів до класифікації цього правового і соціального інституту. Незважаючи на значну кількість наукових праць, поза увагою дослідників залишаються питання інституційної природи службових статусів, які не належать до жодного із законодавчо визначених видів публічної служби, а також їх місця в сучасній системі публічної служби України.

Відсутність комплексного інституційно-правового підходу до пояснення цього процесу та його врахування у класифікації видів публічної служби зумовлює необхідність подальших наукових досліджень.

Мета статті полягає в обґрунтуванні оновленої моделі класифікації публічної служби на засадах інституційного підходу, що дає змогу врахувати сучасні інституційно-правові процеси, зокрема появу позасистемних службових статусів.

Виклад основного матеріалу. Систематизація видів публічної служби є важливим методологічним інструментом дослідження цього соціально-правового інституту, оскільки дає змогу визначити його структурні елементи, особливості їх правового статусу та місце в системі публічного управління та адміністрування. Зміни законодавства, адміністративної практики та організації публічної влади обумовлюють необхідність постійного перегляду класифікаційних підходів.

Перша спроба систематизації державної служби була здійснена автором у навчальному посібнику «Державне управління» (2000) [1, с. 457–461]. Згодом, у навчальному посібнику «Державна служба: теорія і практика» (2003) державна служба класифікована на загальнофункціональну (адміністративну) і спеціалізовану [2, с. 16]. У підручнику «Публічна служба в Україні» (2018) було виокремлено такі види публічної служби: політична, державна, безпекова, правнича, муніципальна та патронатна [3, с. 48–49]. У другому виданні цього підручника (2024) класифікацію було уточнено з урахуванням законодавчих та інституційних змін. Зокрема, безпекову службу було замінено на мілітаризовану, а правничу – на службу правосуддя [4, с. 17–18].

Однак подальший розвиток законодавства та реальна практика засвідчили, що зазначена систематизація вже не повною мірою відображає її сучасну інституційно-правову структуру. Це зумовлено появою посад з фактичним виконанням публічно-службових функцій, проте без їх юридичної належності до базових видів публічної служби. Зокрема, у системі державних органів функціонує низка посад, на які не поширюється Закон України «Про державну службу»: Керівник Офісу Президента України і його заступники; Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим і його заступники; голови місцевих державних адміністрацій та їх заступники; Голова Антимонопольного комітету України, його заступники та державні уповноважені; Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступники; Голова, заступники Голови, інші члени Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а також працівники секретаріату цього агентства; службовці Національного банку України; службовці Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та ін.

При цьому слід зазначити, що після набрання чинності Законом України «Про державну службу» 2015 р. простежується тенденція розширення переліку посад з виконання функцій державного управління, однак не інтегрованих до законодавчо визначеного інституту державної служби. Аналогічний процес започаткований і в системі муніципальної служби. Прикладом зазначеної тенденції є нова посада *соціального менеджера*. За характером виконуваних повноважень і функцій вона є тотожною статусу посадової особи місцевого самоврядування, однак через відсутність нормативно закріпленого публічно-службового статусу не віднесена до інституту муніципальної служби [5]. Поряд з процесами виникнення позасистемних службових статусів спостерігається й зворотній процес – законодавча інтеграція окремих посад до системи публічної служби. Наприклад, у 2023 р. посади Голови Фонду державного майна України, його першого заступника та заступників були законодавчо віднесені до політичних посад [6].

З огляду на вищевикладене слід зазначити, що існування таких посад не свідчить про формування нового законодавчо закріпленого виду публічної служби. Це реальність, що відображає існування особливої групи посад, які фактично реалізують окремі функції публічної служби поза межами існуючих її видів. Зазначені посади автор пропонує розглядати як позасистемні, оскільки їх існування порушує принцип інституційної цілісності публічної служби та свідчить про необхідність перегляду традиційних підходів до її класифікації [7]. Відповідно необхідність наукового пояснення виявленої інституційної суперечності між фактичним змістом службової діяльності та її законодавчо визначеним статусом зумовлює доцільність виокремлення

наукової категорії «*позасистемна публічна служба*», що об'єднує зазначені вище посади в єдину теоретичну конструкцію. Її використання дає змогу точніше відобразити сучасний інституційний стан публічної служби, виявити прогалини та суперечності її правового регулювання, а також окреслити напрями відновлення інституційної цілісності цієї системи.

Ключовими характеристиками позасистемної публічної служби є:

- *функціональна* – реалізація публічно значущих функцій, орієнтованих на суспільний інтерес;
- *нормативна* – визнання діяльності без її повної інституційної інкорпорації до системи державної чи муніципальної служби;
- *організаційна* – багатоваріантність реалізації в межах і поза межами органів публічної влади;
- *статусна* – відсутність формалізованого службового статусу, включаючи систему обмежень, гарантій та відповідальності [5, с. 212].

У зарубіжній науковій літературі проблематика інституційної еволюції публічної служби найчастіше аналізується крізь призму концепту *politicization of civil service*, розробленого насамперед В. Guy Peters, J. Pierre [8] та розвинутого в сучасних дослідженнях, зокрема J. Tobin [9]. Водночас категорію «позасистемна публічна служба» доцільно відмежовувати від зазначеного підходу. Якщо концепт *politicization of civil service* відображає посилення політичного впливу на професійну бюрократію за умови збереження її інституційної належності до класичної державної служби, то поняття «позасистемна публічна служба» описує інший тип інституційних трансформацій – виведення окремих категорій посад за межі легально визначеної системи. Відповідно, запропонована категорія характеризує не стільки ступінь політизації державного апарату (що притаманно й вітчизняній практиці), скільки процеси його деінституціоналізації та фрагментації. Остання виявляється у формуванні службових статусів поза межами єдиного правового поля наявних видів публічної служби.

Виявлені інституційні зміни свідчать про те, що традиційна класифікація публічної служби вже не повною мірою відображає сучасну структуру цього інституту. Насамперед це пов'язано з появою посад, які передбачають виконання публічно-службових функцій, проте залишаються юридично неідентифікованими. Така ситуація зумовлює необхідність удосконалення її класифікаційної моделі шляхом виокремлення позасистемної публічної служби як самостійної теоретичної категорії. Водночас позасистемні службові статуси не є однорідними: частина з них має спеціальне законодавче регулювання (наприклад, закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про Національний банк України»), тоді як інші, зокрема посади голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, після законодавчих змін 2017 р. фактично втратили чітку правову основу, оскільки не були віднесені до жодного визначеного виду публічної служби [10]. З огляду на це пропонується авторська класифікація, що відображає сучасний стан публічної служби в Україні (табл. 1).

Таблиця 1

Інституційно-функціональна характеристика видів публічної служби

Вид служби	Інституційне середовище	Основна функція	Особливість статусу
Політична	Вищі органи державної влади	Формування державної політики	Політичний мандат
Державна	Державні органи	Реалізація державної політики	Професійна адміністративна та спеціалізована служба
Мілітаризована	Військові та правоохоронні органи	Оборона держави, забезпечення національної безпеки та правопорядку	Військові та спеціальні звання
Служба правосуддя	Органи судової влади та прокуратури	Здійснення правосуддя	Незалежний статус
Муніципальна	Органи місцевого самоврядування	Реалізація функцій місцевого самоврядування	Професійна виборна та адміністративна служба
Патронатна	Органи законодавчої, виконавчої та судової влади	Консультативно-дорадче, експертно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності посадових осіб	Персонально-довірчий і строковий характер служби
Позасистемна	Державні органи та органи місцевого самоврядування	Виконання окремих публічних функцій	Спеціальний або неврегульований службовий статус

Запропонована класифікація ґрунтується на поєднанні інституційного та функціонального критеріїв. Відповідно до цього підходу кожен вид публічної служби аналізується як самостійний інститут із визначеним суб'єктним складом, специфічним правовим режимом регулювання та особливим порядком проходження служби, що безпосередньо зумовлений його функціональним призначенням у системі публічного управління та адміністрування. Такий підхід відображає результати сучасних законодавчих змін і процеси модернізації вітчизняного державного апарату. Його наукова новизна полягає у включенні до класифікації теоретичної категорії «*позасистемна публічна служба*», котра охоплює посади, що за своїми сутнісними ознаками відповідають критеріям публічної служби, а саме:

- 1) виникнення правовідносин на підставі юридичного факту, обов'язковим елементом якого відповідно до законодавства є акт призначення на посаду або результат виборів;
- 2) постійний і професійний характер виконання службових повноважень;
- 3) обіймання публічної посади в органі публічної влади;
- 4) спрямованість службової діяльності на реалізацію та забезпечення публічного інтересу, визначеного і гарантованого державою [11, с. 271–272].

Водночас позасистемні посади не належать до жодного із законодавчо визначених видів публічної служби, що свідчить про інституційний розрив між фактичним змістом службової діяльності та її правовим статусом. Запропонований підхід відображає сучасну специфіку розвитку цього інституту, а також розкриває внутрішні суперечності, зумовлені процесами деінституціоналізації та фрагментації його системи. У зв'язку з цим виокремлення категорії «позасистемна публічна служба» створює теоретико-методологічне підґрунтя для подальшої модернізації законодавства, усунення виявлених правових диспропорцій та відновлення інституційної цілісності вітчизняного державного апарату.

Висновки. Сучасні трансформаційні процеси в Україні зумовили деінституціоналізацію та фрагментацію публічної служби, унаслідок чого традиційні класифікаційні моделі втрачають свою актуальність. Головним каталізатором цього процесу стала поява значної кількості «позасистемних» посад, які наділені публічними функціями, однак позбавлені чітко визначеного правового статусу, притаманного класичним державним і муніципальним службовцям.

Зазначена тенденція виходить за межі західної концепції політизації цивільної служби (*politicization of civil service*), оскільки засвідчує не лише посилення політичного впливу на професійну бюрократію, а й її системне виведення поза межі єдиного правового регулювання. Запропонована модернізована класифікація, яка поряд із традиційними видами (політичною, державною, мілітаризованою, муніципальною, патронатною та службою правосуддя) фіксує «позасистемну публічну службу» як самостійну наукову категорію, об'єктивно відображає реальну архітектуру цього інституту та розкриває його внутрішні суперечності. Стратегічним орієнтиром мінімізації цієї інституційної деформації має стати комплексне реформування законодавства, спрямоване на інтеграцію позасистемних посад у єдине правове поле та системне відновлення інституційної цілісності публічної служби в Україні.

Подальші наукові розвідки доцільно спрямувати на обґрунтування теоретико-методологічних і правових засад інтеграції позасистемних службових статусів у традиційну архітектуру публічної служби. Зокрема, особливої уваги потребує визначення чітких критеріїв їхньої диференціації за видами служби, а також модернізація законодавства задля забезпечення системної цілісності цього соціально-правового інституту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.
2. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
3. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Видавничий дім «Кондор». 2018. 312 с.
4. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні: підручник. Друге вид. доп. і перероб. Київ: Видавничий дім «Кондор». 2024. 476 с.
5. Малиновський В. Соціальний менеджер: статус та місце у системі публічної служби. *Ввічливість. Humanitas*. 2026. № 2. С. 208–213. <https://doi.org/10.32782/humanitas/2026.2.26>

6. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>
7. Малиновський В. «Позасистемна» публічна служба в Україні: причини і наслідки. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2026. №15. С. 61–68. <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2026-15-61-68>.
8. Peters B.G., Pierre J. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. London: Routledge, 2004. 312 p.
9. Tobin J. Politicisation of the civil service. House of Lords Library. 2024. 21 November. URL: <https://lordslibrary.parliament.uk/politicisation-of-the-civil-service/> (дата звернення: 01.08.2026).
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 09.07.2017 р. № 2190-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text> (дата звернення: 01.08.2026).
11. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 269–274.

REFERENCES

1. Malynovskyi, V.Ya. (2000). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*: navch. posib. Vezha. [in Ukrainian].
2. Malynovskyi, V.Ya. (2003). *Derzhavna sluzhba: teoriia i praktyka [Civil service: theory and practice]*: navch. posib. Atika [in Ukrainian].
3. Malynovskyi, V.Ya. (2018). *Publichna sluzhba v Ukraini [Public service in Ukraine]*: pidruch. Vydavnychiy dim "Kondor" [in Ukrainian].
4. Malynovskyi, V.Ya. (2024). *Publichna sluzhba v Ukraini [Public service in Ukraine]* (2nd ed., rev. and enl.): pidruch. Vydavnychiy dim "Kondor" [in Ukrainian].
5. Malynovskyi, V. (2026). Sotsialnyi menedzher: status ta mistse u systemi publichnoi sluzhby [Social manager: status and place in the public service system]. *Vvichlyvist. Humanitas – Courtesy. Humanitas*, (2), 208–213. <https://doi.org/10.32782/humanitas/2026.2.26> [in Ukrainian].
6. Pro Fond derzhavnoho maina Ukrainy [On the State Property Fund of Ukraine]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> [in Ukrainian].
7. Malynovskyi, V. (2026). "Pozasystemna" publichna sluzhba v Ukraini: prychny i naslidky ["Non-system" public service in Ukraine: causes and consequences]. *Publichne upravlinnia: kontseptsii, paradyhma, rozvytok, udoskonalennia – Public Administration: Concepts, Paradigm, Development, Improvement*, (15), 61–68. <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2026-15-61-68> [in Ukrainian].
8. Peters, B.G., & Pierre, J. (2004). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. Routledge [in English].
9. Tobin, J. (2024, November 21). *Politicisation of the civil service*. House of Lords Library. Retrieved from <https://lordslibrary.parliament.uk/politicisation-of-the-civil-service/> [in English].
10. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukraini shchodo okremykh pytan prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby [On amendments to some laws of Ukraine regarding certain issues of civil service]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-19#Text> [in Ukrainian].
11. Runova, N. (2012). Publichna sluzhba v Ukraini: problemy definititsii [Public service in Ukraine: definition problems]. *Publichne pravo – Public Law*, (3), 269–274 [in Ukrainian].

Історія статті / Article history:

Подано до редакції / Submitted to the editorial office (11.08.2026);

Прийнято до друку / Accepted for publication (30.09.2026);

Опубліковано / Published (10.10.2026)