

# ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35

Ростислав БОТВІНОВ  
*Національна академія державного управління  
При Президентіві України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **СПЕЦІАЛІЗОВАНА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПОНЯТТЯ**

Аналізується зміст поняття «спеціалізована державна служба», наводяться аргументи щодо її структури. Відповідно до сучасних підходів, які вироблено в межах теорії державного управління, автор констатує недосконалість функціонального визначення цього важливого інституту. На думку автора, на законодавчому рівні питання визначення видів державної служби не знайшло свого вирішення. Доводиться, що спеціальна державна служба – це вид державної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію.

Ключові слова: державна служба, спеціалізована державна служба, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, державні службовці.

### ***Rostyslav Botvinov. Special state service: concept identification***

The content of concept «special state service» is analyzed, arguments concerning its structure are provided. According to modern approaches in the state service analysis produced within the state administration theory, the author states the insufficiency of the purely functional definition of this important institution. In the author's opinion, legislatively the question of defining the state service types was not solved. The author promotes the idea that the special state service is a state service type based on the implementation of the particular (special) powers established in laws and regulations of the public servants holding positions at state bodies having the expressed sectoral competence.

Key words: state service, special state service, bodies of the executive power with a special status, public servants.

Прийняття та набуття чинності нового Закону України «Про державну службу» обумовлює необхідність дослідження статусу державних службовців, класифікації державної служби, вивчення особливостей її інституціонального розвитку в умовах

© Ботвінов Р. Г., 2016

---

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2016, вип. 2(29)*

суспільних реформ. Проблема інтерпретації державної служби, багатогранність видових проявів державно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий пізнавальний інтерес до питання про класифікацію видів державної служби. Найголовнішим здобутком загальнотеоретичної класифікації державної служби є те, що вона дає змогу оглянути різні види державно-службової діяльності в масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити як ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню і виступають як загальні для всіх різновидів державної служби, так і ті, які становлять безпосередній інтерес для галузевих досліджень.

Певні аспекти правового статусу центральних органів виконавчої влади та їх персоналу досліджували В. Авер'янов, О. Бріт, В. Гошовський, В. Дерезь, О. Когут, І. Коліушко, О. Крупчан, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, О. Совгіря, В. Федоренко, М. Міхровська та ін. Питаннями класифікації державної служби займалися такі дослідники, як С. Дубенко, Н. Липовська, О. Петренко, С. Серьогін, А. Сіцинський, проте спеціалізована державна служба ще не була об'єктом окремого дослідження.

Мета статті – обґрунтування поняття «спеціалізована державна служба».

Відповідно до сучасних підходів дослідження державної служби, які вироблено в межах теорії державного управління, ми можемо констатувати недосконалість функціонального визначення цього важливого інституту, коли його сутність зводиться виключно до процесу «виконання службових обов'язків особами, яких віднесено до категорії державних службовців» [4, с. 92]. Дійсно, державна служба – це, крім іншого, ще й система специфічних і достатньо складних правових, управлінських, професійних та інших відносин, що встановлюються між її окремими елементами, різними ланками державної служби і визначають характер виконання державними службовцями їх основних завдань. У цьому сенсі, зважаючи на багатоаспектність інституту державної служби, ми маємо всі підстави для того, аби ввести поняття видів державної служби, яке відображає основні різновиди цього інституту, поєднані відповідно до подібних ознак статусу державних службовців, їх завдань, повноважень, порядку вступу на службу, її проходження тощо.

У чинному законодавстві досить важливим є питання про види державної служби. Необхідно зазначити, що на законодавчому рівні це питання не знайшло свого вирішення. У теорії адміністративного права з цього приводу існують різні точки зору. Більше того, немає єдиної думки з приводу того, про що саме йде мова: про «типи», «види», «форми» чи «рівні» державної служби. Саме такі різноманітні й різноаспектні поняття часто застосовуються під час характеристики державної служби. Найчастіше використовується поняття «види» державної служби, рідше – «типи» і «форми». Так, В. Л. Коваленко пропонує застосувати принцип поділу всієї державної служби на два основні типи – цивільну службу і мілітаризовану і третій, додатковий, тип – спеціалізовану службу. У свою чергу, типи державної служби науковець поділяє на види [4]. Більше прихильників має точка зору, згідно з якою державна служба поділяється тільки на два види: цивільну і мілітаризовану. Ю. М. Старілов зазначає, що «...загальновизнано розподіляти державну службу на два види: цивільну (наприклад, служба в державних органах Російської Федерації та її суб'єктів, в адміністрації області) та мілітаризовану (наприклад, військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податкової міліції і т. д.) ... цивільна служба і мілітаризована можуть включати в себе різні підвиди цих служб, що об'єктивно необхідні державі і створені нею для реалізації спеціальних функцій та особливої внутрішньогалузевої компетенції» [11] (переклад наш. – Р. Б.).

Аналіз різних точок зору щодо видів державної служби дає можливість стверджувати, що оскільки саму державну службу в юридичній науці прийнято розуміти в широкому і вузькому аспектах, то і класифікувати її також можна з огляду

на різні аспекти її розуміння. Види державної служби в широкому розумінні відповідають тій класифікації, запропонованій В. Б. Авер'яновим і Концепцією реформи адміністративного права. Так, В. Б. Авер'янов наголосив на актуальній потребі розмежувати значення таких двох понять, як «орган державної влади» та «апарат органу державної влади». У цьому випадку ми отримуємо можливість класифікувати види державної служби відповідно до правового статусу державних службовців, а також безпосередньої функціональної спрямованості діяльності органів державної влади. Отже, як пише В. Б. Авер'янов, ми можемо виділити такі види державної служби:

1. Служба в органах виконавчої влади та їх апараті, а також в апараті парламенту, судових органів, інших органів державної влади. Цей вид державної служби В. Б. Авер'янов пропонує визначати поняттям «адміністративна державна служба».

2. Служба в державних органах, яка отримує спеціальний правовий статус (наприклад, служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, збройних сил, митних органах, дипломатичних установах тощо). Це – «спеціалізована державна служба».

3. Служба в апараті державних органів, яка хоч і має допоміжно-обслуговуючу спрямованість, але через свою важливість потребує особливого правового режиму. Це – «патронатна державна служба» [1, с. 42 – 43].

У вузькому розумінні державної служби можна виділити такі її види (деякі вчені називають їх типами державної служби):

а) цивільна державна служба (державні службовці державних органів та їхнього апарату);

б) мілітаризована державна служба (державні службовці збройних державних формувань, які мають військові або спеціальні звання);

в) спеціалізована державна служба (державні службовці органів виконавчої влади зі спеціальним статусом).

Водночас, вживаючи поняття видів державної служби у цілому ряді праць пропонується виділяти ще й роди державної служби. При цьому під родом служби, як пише В. І. Шкатулла, мається на увазі те спільне, що присутнє в діяльності державних службовців багатьох державних органів, об'єднаних за певною спільною сутнісною ознакою [6, с. 63]. З огляду на це визначення виділяються такі роди державної служби, як: військова, управлінська та спеціалізована служба. Кожна з них включає в себе окремі види державної служби. Скажімо, у межах військової служби виділяють: армійську, прикордонну службу, службу в органах внутрішніх справ, службу в органах безпеки і т. д. У межах управлінської служби йдеться про управління економічними процесами, управління у фінансово-бюджетній сфері, управління власністю, управління освітою і культурою, управління соціальною сферою тощо. І, нарешті, стосовно спеціалізованої державної служби виділяють такі види: судову, кримінально-виконавчу, митну, прокурорську, радіаційну, метрологічну, екологічну, санітарно-епідеміологічну, службу з надзвичайних ситуацій тощо.

Визначення видів державної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих функцій, які виконують державні службовці) може мати два негативні наслідки. З одного боку, ми отримуємо непомірно велику кількість видів державної служби, оскільки їх буде рівно стільки ж, скільки й органів державної влади (адже кожен орган державної влади виконує специфічні для нього функції, має чітко визначені завдання, права та сферу його компетенції). З іншого боку, майже невіршуваною виявляється проблема розподілу на види тих державних службовців, які працюють у різних органах державної влади, але функції яких частково перетинаються. Наприклад, як судові органи влади, так і

органи прокуратури реалізують у своїй діяльності контролюючу функцію. Отже, якщо в межах спеціалізованої державної служби виокремлюються такі види, як прокурорська та судова державна служба, то виникає запитання щодо теоретичних підстав такого розподілу, адже він не може здійснюватись виключно на функціональній основі [8].

Як ми бачимо, подібний підхід до систематизації видів державної служби (коли загальна структура державної служби надається через поділ державної служби на роди і види) потребує подальшої розробки. У цьому плані доволі показовою є дискусія російських науковців, що виникла навколо понять «види» і «роди» державної служби. Так, В. І. Шкатулла наполягає на тому, що військова, управлінська та спеціалізована служба – це окремі роди державної служби, інші ж дослідники вказують на те, що їх слід визначати як види державної служби [6, с. 89]. Звісно, висловлена нами критика не повинна тлумачитись як заперечення щойно розглянутого методологічного підходу.

Ми підтримуємо думку, що спеціальна державна служба – це вид державної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію.

У науковій літературі можна побачити також термін «спеціалізована державна служба», яка визначається як складова частина державної служби, споріднена з нею багатьма ознаками, проте має власні повноваження, функції, специфіку їх виконання, звання (чини, ранги), особливості правового статусу та матеріально-побутового забезпечення і регулюється як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Слід зазначити, що частина спеціалізованих видів служби прямо віднесена чинним законодавством до системи державної служби (наприклад, дипломатична служба), а закріпити формальну належність до системи державної служби інших (військової, прикордонної тощо) було заплановано розділом III «Концепції адміністративної реформи в Україні». Підсистеми спеціалізованої державної служби включали такі види: прикордонна служба; дипломатична служба; служба в органах Державної фіскальної служби України; служба у Збройних силах та інших воєнізованих формуваннях України; служба в органах Служби безпеки України; служба в органах прокуратури; служба в органах Міністерства внутрішніх справ України; служба в Національному банку та його регіональних органах; служба в судових органах. Службовці всіх цих видів спеціалізованої державної служби є посадовими особами, вони виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, утримуються за рахунок державного бюджету, приймаються на службу за особливою процедурою. Це і є ознаками спорідненості спеціалізованої та загальної державної служби.

Проте новий Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., який набув чинності з 1 травня 2016 р., істотним чином змінює перелік підсистем державної служби, які можна віднести до спеціальної. Так, згідно зі ст. 3 дія цього закону поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) закордонних дипломатичних установ України; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 цього закону; 8) інших державних органів. Дія цього закону не поширюється на службовців Національного банку України; суддів; прокурорів; військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким

присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [9]. Крім того, викликає сумнів визначення «спеціалізована державна служба – служба в органах виконавчої влади зі спеціальним статусом».

Поняття «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом» було введено до системи органів виконавчої влади указами Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади». Саме в першому з них було зроблено спробу сформулювати основні ознаки центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) зі спеціальним статусом, що дозволяли б відмежувати цю групу від інших центральних органів виконавчої влади. Так, було закріплено, що зазначений орган має визначені Конституцією України та законодавством особливі завдання і повноваження, щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Таким чином, на першому місці серед основних ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом визначено особливі завдання та повноваження такого органу, що, на наш погляд, є досить позитивним. Однак ні в зазначеному указі Президента України, ні в нормативно-правових актах з приводу ЦОВВ зі спеціальним статусом, прийнятих пізніше, не було конкретизовано, які ж особливості компетенції органу потребують надання йому особливого статусу в межах органів певної гілки влади (у цьому разі – виконавчої влади) або ж визначення особливого місця в системі органів державної влади. На жаль, це питання не досліджене і в науці адміністративного права. Здебільшого науковці звертають увагу на те, що ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливу компетенцію, однак ґрунтуються при цьому на положеннях концепції щодо реалізації ЦОВВ зі спеціальним статусом окремих напрямів урядової політики, віднесеної до їх повноважень і виділених із загального спектра повноважень, що належать до повноважень міністерств [2].

На сьогодні загальні засади формування та діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом закріплені передусім у спеціальному законодавчому акті – Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». З огляду на положення ст. 24 цього закону, ЦОВВ зі спеціальним статусом можна поділити на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України, – Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України; 2) інші ЦОВВ зі спеціальним статусом, утворені Кабінетом Міністрів України.

О. Совгіря обґрунтовано вважає регулювання ЦОВВ зі спеціальним статусом особливо «слабким місцем» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. Науковець звертає увагу, що в переліку інших ЦОВВ (окрім міністерств), який міститься у ст. 16 закону, відсутнє згадування про зазначені органи. Критерій виділення ЦОВВ зі спеціальним статусом з-поміж інших ЦОВВ за законом відсутній [10, с. 7]. Як справедливо звертає увагу В. Дерещ, цей закон мав би містити визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом, їх ознаки, можливі випадки утворення [3, с. 202 – 203].

На наш погляд, спеціальна державна служба – це інститут державної служби, правовий статус службовців якого визначається як Законом України «Про державну службу», так і спеціальними нормативними актами, як-от: Митний кодекс України, Податковий кодекс України тощо, які здійснюють професійну діяльність щодо виконання функцій, прав і обов'язків органів виконавчої влади в особливих умовах.

Спеціальна державна служба виконує покладені на неї функції в інтересах держави і суспільства. Вона утримується, функціонує, розвивається за рахунок

бюджетних коштів, які виділяються державою. Ознаками спеціальної державної служби як інституту державної служби є те, що: власність – суспільно-службова; праця персоналу має службовий характер, регламентацію прав та обов'язків, в усіх сферах діяльності організація праці визначена відповідними юридичними нормами; матеріальні і соціальні умови виконання службових обов'язків забезпечуються фінансуванням через бюджет на основі встановлених нормативів; розподіл ресурсів між ланками ієрархії здійснюється за схемою адміністративного виділення на основі: нормативів і розпорядчих актів вищих органів, затверджених правил і нормативів формування виробничих та невиробничих фондів, єдиних штатних розписів та організаційної структури за рівнями ієрархії; виконання завдань має обов'язковий характер та здійснюється за допомогою державного механізму, за іншими напрямками діяльності – через встановлені переліки та форми звітності за ієрархією підпорядкування; планування завдань – від досягнутого за минулий термін; оплата за роботу персоналу, а не за результати; врегульована система мотивації праці. Спеціальна державна служба не має власних економічних цілей, виконує державні завдання, тобто для неї відсутній внутрішній критерій прибутковості.

Отже, в межах сучасного нормативного простору спеціалізована державна служба структурується так: державна дипломатична служба; державна санітарно-епідеміологічна служба; державна контрольно-ревізійна служба; державна фіскальна служба; служба державних судово-медичних експертів; державна служба спеціального зв'язку; деякі інші види служб, визначені законом.

Таким чином, можна зробити висновок, що питання видового поділу державної служби на сучасному етапі розвитку нашої держави перебуває в стані неостаточного визначення, а тому потребує більш детального опрацювання та науково-методологічного і правового обґрунтування.

На наш погляд, слід додати до Закону України «Про державну службу» розділ «Про спеціалізовану державну службу», у якому унормувати питання правового, соціального, адміністративного статусу персоналу органів виконавчої влади, службова діяльність яких має специфічний характер.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Авер'янов В. Б.** Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В. Б. Авер'янов // Вісн. держ. служби України. – 1997. – № 4. – С. 60 – 65 [Averianov V. B. Orhany vykonavchoi vlady i prava liudyny v svitli administratyvnoi reformy / V. B. Averianov // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 1997. – № 4. – S. 60 – 65].

2. **Бріт О.** Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом / Бріт О. – Режим доступу : [www.apdp.in.ua/v26/38.pdf](http://www.apdp.in.ua/v26/38.pdf) [Brit O. Tsentralni orhany vykonavchoi vlady iz spetsialnym statusom / Brit O. – Rezhym dostupu : [www.apdp.in.ua/v26/38.pdf](http://www.apdp.in.ua/v26/38.pdf)].

3. **Дерець В. А.** До питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади України / Дерещ В. А. // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23 – 24 верес. 2011 р.) / ред. колегія : О. Андрійко (голова ред. кол.) [та ін.]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 600 с. [Derets V. A. Do pytannia optymizatsii systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Derets V. A. // Administratyvne pravo Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku : zb. nauk. pr. VI Mizhnar. nauk.-prakt. konf. «Administratyvne pravo Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku» (m. Kyiv, 23 – 24 veres. 2011 r.) / red. kolehiia : O. Andriiko (holova red. kol.) [ta in.]. – K. : In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. – 600 s.].

4. **Державна служба** : навч. посіб. / за ред. С. М. Серьогіна, Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : ІФТУНГ, 2012. – 542 с. [Derzhavna sluzhba : navch. posib. / za red. S. M. Serohina, D. I. Dzvinchuka. – Ivano-Frankivsk : IFTUNH, 2012. – 542 s.].

5. **Державне управління та державна служба** : словник-довідник / уклад.

О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с. [Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba : slovnyk-dovidnyk / uklad. O. Yu. Obolenskyi. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 s.].

6. **Настольная** книга государственного служащего / (отв. ред. В. И. Шкатулла). – М. : Изд-во Экономика, 1999. – 678 с. [Nastolnaia knyha hosudarstvennoho sluzhashcheho / (otv. red. V. Y. Shkatulla). – М. : Yzd-vo Ekonomyka, 1999. – 678 s.].

7. **Петришин О.** Державна служба в Україні: особливості загальної теорії / О. Петришин // Вісн. Акад. правових наук України. – 2001. – № 2(25). – С. 34 – 41 [Petryshyn O. Derzhavna sluzhba v Ukraini: osoblyvosti zahalnoi teorii / O. Petryshyn // Visn. Akad. pravovykh nauk Ukrainy. – 2001. – № 2(25). – S. 34 – 41].

8. **Письменный І. В.** Види державної служби: теоретична полеміка / Ігор Письменний, Наталія Липовська // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 4(27). – С. 200 – 209 [Pysmennyi I. V. Vidy derzhavnoi sluzhby: teoretychna polemika / Ihor Pysmennyi, Nataliia Lypovska // Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. / redkol. : S. M. Serohin (holov. red.) [ta in.]. – D. : DRIDU NADU, 2015. – Vyp. 4(27). – S. 200 – 209].

9. **Про державну службу** : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4 [Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10 hrud. 2015 r. № 889-VIII. – Rezhym dostupu : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4].

10. **Совгиря О.** Закон України «Про центральні органи виконавчої влади: перспективи вдосконалення змісту» / О. Совгиря // Юрид. вісн. України. – 2011. – № 17(825) [Sovhyria O. Zakon Ukrainy «Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: perspektyvy vdoskonalennia zmistu» / O. Sovhyria // Yuryd. visn. Ukrainy. – 2011. – № 17(825)].

11. **Стариллов Ю. Н.** Служебное право / Ю. Стариллов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с. [Starilov Yu. N. Sluzhebnoe pravo / Yu. Starilov. – М. : Izd-vo BEK, 1996. – 698 s.].

*Надійшла до редколегії 19.05.16*