

Ростислав БОТВІНОВ  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ВИДІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Аналізуються види державної служби. Доводиться, що у зв'язку з реформуванням сучасної української держави необхідно теоретично переосмислити існуючу класифікацію державної служби. Показується, що в умовах суспільних трансформацій актуалізується потреба виділення спеціалізованої державної служби. Розглядаються особливості виокремлення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Приділяється увага систематизації доктринального тлумачення поняття «державна служба». Виокремлюються два основні види державної служби: цивільної та мілітаризованої, кожна з яких характеризується власним набором специфічних ознак та визначає специфіку мілітаризованої державної служби. Визначається специфіка мілітаризованої державної служби, підкреслюються особливості правоохоронної служби та служби в центральних органах виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Ключові слова: державна служба, функції державної служби, класифікація державної служби, спеціалізована державна служба, правоохоронна служба.

### **Rostyslav Botvinov. Approaches to classification of public service types**

The types of public service are analyzed. It is proved that within the reform of the modern Ukrainian state the existing classification of public service should be reinterpreted theoretically. It is shown that in the conditions of social transformations there is the need to separate the specialized public service. The peculiarities of the separation of the central bodies of Executive power with the special status are considered. The attention is focused on systematization of doctrine interpretation of the concept «public service». Two basic types of public service: civil and military, each of which is characterized by its own set of specific features and defines the specific character of military public service, are determined. Specificity of military public service is defined; the peculiarities of the law-enforcement service and service in the central bodies of Executive power with a special status are emphasized.

Key words: public service, public service functions, classification of public service, specialized public service.

Набуття чинності нового Закону України «Про державну службу» обумовлює необхідність конкретизації класифікації державної служби, вивчення особливостей розвитку її видів в умовах суспільних реформ. Різноманітність видових проявів державно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачає особливий пізнавальний інтерес до визначення сутнісних ознак спеціалізованої державної служби.

Класифікація державної служби привертає увагу деяких дослідників, зокрема В. Авер'янова, С. Дубенко, Н. Липовської, О. Петренко, С. Серьогіна, А. Сіцінського, проте спеціалізована державна служба ще не була об'єктом окремого дослідження.

Мета статті – дослідити особливості класифікації видів державної служби.

Реформування сучасної української держави вимагає теоретичного переосмислення існуючих класифікацій державної служби.

Як зазначають автори підручника «Державна служба», чинне законодавство не визначає види державної служби і не дає їх класифікації [4, с. 261]. Тому в сучасній науковій літературі існують різноманітні підходи до класифікації видів державної служби. В основі такого поділу лежить вибір того чи іншого критерію для класифікації, наприклад: принцип поділу влади, особливості реалізації функцій державної служби, наявність можливості застосування примусу, особливий характер проходження служби тощо. Так, відповідно до першого принципу можна виділити державну службу в законодавчому органі; державну службу в органах виконавчої влади; державну службу в органах судочинства. Однак така класифікація не охоплює

всієї багатогранності державної служби, оскільки не враховує, наприклад, особливостей служби в органах прокуратури, Адміністрації Президента України, Національному банку, тому що названі установи формально не належать до жодної з трьох гілок влади.

Якщо взяти за основу критерій статусу державних службовців, то можна виокремити такі види державної служби: адміністративна (в апараті парламенту, органах виконавчої влади та їх апараті, в органах судочинства); спеціальна (в органах державної влади, яким окремими законами надано спеціальний правовий статус). Це теж не прояснює ситуацію, оскільки спеціальний правовий статус, згідно з чинним законодавством, мають: Адміністрація державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачання і радіомовлення України, Національне агентство України з питань державної служби [5]. У науковій літературі визначається, що центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) зі спеціальним статусом – це особливий вид органів державної влади, усі питання організації, діяльності та взаємовідносин яких мають вирішуватися в індивідуальному порядку шляхом прийняття відповідних локальних статусних законів, що визначають порядок діяльності й повноваження, які мають особливий характер. Щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності [6, с. 198]. В. Авер'янов зазначає, що ЦОВВ зі спеціальним статусом мають свою особливість, а саме питання їх правового статусу та взаємин з іншими виконавчими органами влади, а саме: питання утворення, реорганізації та ліквідації; призначення на посаду та звільнення з посади; функціональне призначення, права та обов'язки; взаємовідносини з іншими державними органами; відповідальність, підконтрольність та підзвітність; порядок скасування та припинення їх актів [2, с. 47]. Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені держави, має певний статус, є носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Перша особливість, на думку І. Людської, полягає в наявності спеціальних законів [8, с. 67]. Якщо ключові питання діяльності більшості ЦОВВ регламентуються «Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України», а також положеннями про конкретний орган, то ЦОВВ зі спеціальним статусом від самого початку свого заснування діють на підставі спеціальних законів. Наприклад, Фонд державного майна України діє на підставі Закону України «Про Фонд державного майна України». Ці закони розкривають основні питання підзвітності та підконтрольності ЦОВВ, їх структуру та компетенцію, правові основи реалізації повноважень тощо. Слід зазначити, що вони в цілому регулюють усі важливі організаційно-правові аспекти діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом. Наявність особливих завдань та повноважень є наступною особливістю ЦОВВ зі спеціальним статусом.

З огляду на це до переліку органів державної виконавчої влади зі спеціальним статусом мають належати Державна прикордонна служба України, Державна фіскальна служба України, Дипломатична служба, інші служби, які теж мають вищезначені особливості.

Ми не можемо не погодитися з думкою В. Авер'янова, який до спеціалізованої державної служби відносить службу в державних органах, яка отримує спеціальний правовий статус (наприклад, служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, збройних сил, у дипломатичних установах тощо). У Концепції адміністративної реформи в Україні містилось посилення ще на так звані специфічні (спеціальні) види державної служби, до яких було віднесено військову, дипломатичну, митну та інші види служби у відповідних державних органах оборони, внутрішніх і закордонних справ, безпеки, прокуратури, судочинства тощо [7].

Доцільно звернути увагу на систематизацію доктринального тлумачення поняття «державна служба» В. Б. Авер'янова та Ю. П. Битяка. Учені виділяють першим підхід, який найбільше відповідає вітчизняним традиціям трактування державної служби як «служби в державі», що включає: а) службу в усіх без винятку державних органах (до її змісту включають і так звану мілітаризовану службу, яка охоплює службу в усіх видах Збройних сил України, Службі безпеки України, озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо); б) службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, яка не пов'язується з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо). Ключовою об'єднуючою ознакою інституту державної служби визначено наявність у відповідних органів, де вона здійснюється, державно-владних повноважень. Іншим варіантом доктринального тлумачення поняття «державна служба» названо визначення державної служби як складової частини більш широкого явища – інституту «публічної служби»: служба в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, що не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Цей вид державної служби запропоновано визначити як цивільну службу. До неї віднесено службу в Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України; службу в апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради; службу у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів; службу в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади; службу в апараті органів прокуратури; службу неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ; службу неатестованих працівників апарату військових формувань; службу в апараті судів та деяких інших державних органів [1; 3].

Найбільш переконливо виглядає аргументація вчених, на думку яких у загальному плані ми можемо казати про існування двох основних видів державної служби: цивільної та мілітаризованої, кожна з яких характеризується власним набором специфічних ознак (інколи ці два види державної служби ще позначають поняттями «служба в державних органах» і «служба у військових та воєнізованих формуваннях») [4, с. 262]. Так, специфіка мілітаризованої державної служби визначається шістьма ознаками:

1. Цей вид державної служби має своєю метою сприяння виконанню державою функцій охорони (захисту) держави як від зовнішньої, так і від внутрішньої загрози. Зазначена охоронно-захисна функція фіксується майже в усіх законах, які регулюють діяльність органів, що належать до цієї групи. Як приклад можна навести Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [9], у ст. 2 якого серед основних завдань цього органу названо надання поліцейських послуг у сферах:

- забезпечення публічної безпеки і порядку;
- охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

2. Важливою складовою частиною мілітаризованої державної служби є можливість (і наявність відповідних законодавчо закріплених повноважень) застосування примусу.

3. Мілітаризована служба завжди здійснюється озброєними групами людей (це дає змогу об'єднати в одну групу службовців військових та воєнізованих формувань).

4. Вступ на мілітаризовану службу передбачає наявність ряду спеціальних вимог. Скажімо, відповідно до чинного законодавства на службу до поліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і

моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на поліцію завдання.

5. В основу організації мілітаризованої служби покладено жорсткий ієрархічний принцип, який поєднується з вимогою безумовної обов'язковості виконання наказів (єдиний виняток із цього правила міститься в ч. 1 ст. 60 Конституції України, де вказано: «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази»).

6. Мілітаризована державна служба характеризується специфічним правовим статусом службовців, який зумовлює як наявність специфічних пільг для них, так і особливий порядок притягнення до відповідальності.

На відміну від цього, цивільна служба засновується не стільки на примусовому методі державного управління, скільки на методі переконання визначення видів державної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих функцій, що виконуються тими чи іншими державними службовцями). Це може мати два негативні наслідки: 1) ми отримуємо непомірно велику кількість видів державної служби, оскільки їх буде стільки й органів державної влади (адже кожен орган державної влади виконує специфічні для нього функції, має чітко визначені завдання, права та сферу його компетенції); 2) майже нерозв'язуваною стає 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 контрольну функцію. Отже, якщо в межах спеціалізованої державної служби виокремлюються такі окремі види, як прокурорська та судова державна служба, то тоді виникає питання щодо теоретичних підстав такого розподілу, адже він не може здійснюватись виключно на функціональній основі.

Важливим критерієм розмежування видів державної служби є наявність у функціональному навантаженні правоохоронної діяльності. У широкому плані правоохоронну діяльність здійснюють органи всіх гілок державної влади. Їх сукупна узгоджена діяльність і є правоохоронна діяльність держави, спрямована на зміцнення правопорядку.

Основною особливістю державної правоохоронної служби є те, що вона, з одного боку, є формою здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елементом (видом) державної служби. Іншими словами, накладення на правоохоронну діяльність принципів державної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за змістом є правоохоронною, а за способом її організації і здійснення – службою, тобто службовою діяльністю професіоналів, найманих державою для виконання завдань охорони права.

З цього можна зробити висновок, що правоохоронна служба за своєю природою є виконавчою діяльністю. Вона не може здійснюватися в таких формах правоохоронної діяльності держави, як правотворчість і правосуддя, що є самостійними формами забезпечення правоохоронної функції держави і засновані на інших принципах формування і діяльності. Звідси її специфічні риси, характерні для виконавчої організації державної влади. Виконавча природа цього виду правоохоронної діяльності обумовлює її ознаки, характерні для виконавчої влади. Вони являють собою взаємообумовлені характеристики їх діяльності та організації.

Підзаконність як специфічна ознака державної правоохоронної служби означає, що діяльність її службовців, по-перше, заснована на законі, а по-друге, спрямована на реалізацію встановлених законом прав і обов'язків суб'єктів права. У цьому сенсі правоохоронні органи, у яких передбачено проходження державної служби, не

можуть встановлювати матеріальні правоохоронні норми, а можуть лише забезпечувати їх реалізацію та вимагати їх виконання.

Нормотворча діяльність правоохоронних органів державної служби може бути спрямована виключно на регламентацію внутрішніх управлінських процесів і встановлення порядку здійснення окремих правоохоронних процедур.

Підзаконний характер державної правоохоронної служби виражається в наявності суворой системи нагляду за законністю в діяльності її службовців. Так, діяльність органів дізнання, попереднього слідства, виконання покарання виділяються як самостійні сфери нагляду за законністю з боку прокуратури. Дії службовців правоохоронної служби, пов'язані з обмеженням особистих прав і свобод (обшук, огляд, арешт та ін.) можуть бути здійснені на підставі попереднього судового контролю у вигляді отримання санкції. Контроль за дотриманням законності в діяльності службовців правоохоронної служби здійснюється і в межах внутрішньовідомчого контролю.

Оперативність як специфічна ознака державної правоохоронної служби означає, що основною сферою діяльності державних службовців правоохоронної служби є ранні стадії правоохорони, що охоплюють: забезпечувальну діяльність правореалізації (дозвільно-реєстраційна діяльність); діяльність з попередження правопорушень (патрулювання, профілактика правопорушень); діяльність з виявлення правопорушень і розшуку осіб, які вчинили злочини (оперативно-розшукова діяльність); діяльність з припинення правопорушень і запобігання їх суспільно шкідливих наслідків (прийом заяв про правопорушення, провадження невідкладних слідчих дій, негайне реагування на відомості про вчинені правопорушення); діяльність з підготовки до розгляду судом або уповноваженою на те посадовою особою або органом справ про адміністративні правопорушення та злочини.

Оперативність державної правоохоронної служби вимагає організації цілодобових чергувань, формування чергових частин, а за необхідності – штабів оперативних і слідчих груп. Оперативність реагування на порушення встановленого правом порядку вимагає від службовців державної правоохоронної служби спеціальної фізичної і бойової підготовки, наявності у своєму арсеналі зброї і спеціальних засобів.

Правоохоронна державна служба є професійною діяльністю. Професіоналізм державного службовця є якісною характеристикою державних службовців. Водночас професійна діяльність означає її безоплатний характер у вигляді основного (єдиного) джерела доходу державного службовця.

Специфіка правоохоронної діяльності полягає в тому, що її здійснення часто пов'язано з небезпекою для життя і здоров'я співробітника, з необхідністю приймати рішення, що визначають правовий стан громадян, з умінням приймати складні рішення в мінімально короткі терміни.

Специфічною характеристикою державної правоохоронної служби є також суворе розмежування компетенції її органів. Кожен із правоохоронних органів має чітко визначену законом або підзаконним нормативно-правовим актом компетенцію. Компетенція є функціональною характеристикою державного правоохоронного органу, яка означає взяті в єдності коло і обсяг повноважень і обов'язків, що належать до правоохоронного органу, а також предмети його відання. Специфіка компетенції державних правоохоронних органів виявляється і в тому, що вона, на відміну від інших видів правоохоронної діяльності, має функціональний, предметний і територіальний аспекти.

Отже, правоохоронну службу слід також відносити до спеціалізованої державної служби. Таким чином, спеціалізована державна служба – вид державної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативно-правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію.

**Список використаних джерел / List of references**

1. **Авер'янов В. Б.** Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юстиніан. – 2005. – № 8. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843> [Averianov V. B. Aktualni zavdannia stvorennia novoho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini / V. Averianov // Yustinian. – 2005. – № 8. – Rezhym dostupu : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843>].

2. **Авер'янов В. Б.** Центральні органи виконавчої влади в Україні: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісн. Акад. правових наук України. – Харків : Право, 1999. – № 1(16). – С. 45 – 49 [Averianov V. B. Tsentralni orhani vykonavchoi vlady v Ukraini: kontseptualnyi pidkhid do klasyfikatsii v konteksti administratyvnoi reformy v Ukraini / V. B. Averianov // Visn. Akad. pravovykh nauk Ukrainy. – Kharkiv : Pravo, 1999. – № 1(16). – S. 45 – 49].

3. **Битяк Ю. П.** Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Харків : Право, 2005. – 304 с. [Bytiak Yu. P. Derzhavna sluzhba v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady: monohrafiia / Yu. P. Bytiak. – Kharkiv : Pravo, 2005. – 304 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. **Державна установа «Урядовий контактний центр»**. – Режим доступу : [http://ukc.gov.ua/info/ovv/central\\_authorities\\_with\\_special\\_status](http://ukc.gov.ua/info/ovv/central_authorities_with_special_status) [Derzhavna ustanova «Uriadovi kontaktni tsentr». – Rezhym dostupu : [http://ukc.gov.ua/info/ovv/central\\_authorities\\_with\\_special\\_status](http://ukc.gov.ua/info/ovv/central_authorities_with_special_status)].

6. **Державне управління** : [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – Київ : Знання-Прес, 2003. – 343 с. [Derzhavne upravlinnia : [navch. posib.] / [A. F. Melnyk, O. Yu. Obolenskyi, A. Yu. Vasina, L. Yu. Hordiienko] ; za red. A. F. Melnyk. – Kyiv : Znannia-Pres, 2003. – 343 s.].

7. **Концепція адміністративної реформи в Україні**. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=8922225](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225) [Kontseptsiia administratyvnoi reformy v Ukraini. – Rezhym dostupu : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=8922225](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225)].

8. **Людькова І.** Щодо особливостей правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом / І. Людькова // Юрид. вісн. – 2014/6. – С. 67 – 71 [Liudkova I. Shchodo osoblyvostei pravovoho statusu tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady zi spetsialnym statusom / I. Liudkova // Yuryd. visn. – 2014/6. – S. 67 – 71].

9. **Про Національну поліцію** : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> [Pro Natsionalnu politsiiu : Zakon Ukrainy vid 2 lip. 2015 r. № 580-VIII. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>].

*Надійшла до редколегії 12.09.16*