

УДК 35.08:351.746.1(477)

**Р. Г. Ботвінов**, кандидат юридичних наук,  
докторант Дніпропетровського регіонального  
інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

### ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПОНЯТТЯ ТА ВИДОВИЙ ПОДІЛ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

*Обґрунтовано поняття “публічна служба особливого призначення”, яке автор розуміє як інститут публічної служби, що ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, котрі обіймають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію та провадять професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов’язків органів державної влади в особливих умовах.*

Ключові слова: публічна служба; публічна служба особливого призначення; види публічної служби.

*The article substantiates a concept of the “special public service”, where under the author understands the institute of public service, which is based on the implementation of the special powers established in laws and regulations of the officials who hold offices in State bodies, with a strong sectoral competence, who carry out professional activities in order to exercise functions, rights and duties of State authorities under special circumstances.*

*Based on the classification models of the State service, the author suggests an approach to the classification of the public service.*

*In the author’s opinion, within the contemporary regulatory space, the special public service is structured as follows: the State Diplomatic Service; State Sanitary and Epidemiological Service; the State Supervision and Auditing Service; the State Fiscal Service; the Service of State Forensic Experts; the State Service of Special Communications; service in the Law Enforcement Agencies (the Security Service of Ukraine, the State Border Guard Service, service in authorities of Internal Affairs (National Police), service in prosecutor’s offices, penitentiary system), service in civil protection bodies, military service, professional activity of judges, service in the court system.*

Key words: public service; public service of special purpose; types of public service.

**Постановка проблеми.** В умовах розбудови державності особливого значення набуває публічна служба як невід’ємний атрибут функціонування сучасної держави. Розгляд публічної служби в найширшому розумінні дає змогу по-новому з’ясувати

© Р. Г. Ботвінов, 2017

сутність та ознаки кадрового наповнення апарату державної влади. Це дуже актуально для органів виконавчої влади особливого призначення, як-от органи прокуратури, доходів і зборів тощо, де проблема проходження служби украй важлива з огляду на специфіку функцій. Тож актуально простежити взаємозв'язки, виділити загальне й важливе у проходженні публічної служби особливого призначення [1].

Відправною точкою у специфікації цього виду публічної служби є визначення термінів, що надані в Кодексі адміністративного судочинства України, де виокремлено політичну службу, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2].

У фокус нашої уваги відповідно потрапляє військова, спеціалізована служба, служба у правоохоронних органах, професійна діяльність суддів. Спробуємо обґрунтувати такий підхід.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми визначення публічної служби та її поділу за видами й класифікаційними групами широко висвітлено не тільки в нормативно-правових документах, але й у наукових працях. Так, С. Ківалов та Л. Біла-Тіунова [3] зауважують, що у структурі публічної служби є підрозділи спеціалізованої служби, до якої автори зараховують службу в органах прокуратури. У статті Н. Липовської та І. Письменного розглянуто проблеми, пов'язані з визначенням і класифікацією державної служби [4]. У дослідженнях О. В. Петришина [5] і Ю. П. Битяка [6] запропоновано класифікувати державну службу відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади. Ю. Старилів [7] підтримує загальновизнаний підхід до розподілу державної служби на два види: цивільну та мілітаризовану. Різноманітність підходів до визначення понять “державна служба” та “публічна служба”, а також видової їх класифікації спостерігається в працях С. Дубенко [8], Д. Бахраха [9], В. Авер'янова [10], В. Шкатулли [11] та інших науковців. Проте із розвитком системи публічного управління розширюються горизонти та повноваження публічної служби. Тож важливо чітко розуміти місце і значення певних органів державного управління в даній системі. Це потребує продовження наукових пошуків щодо уточнення визначень основних понять і класифікації видів у сфері публічної служби.

**Мета статті** – обґрунтувати поняття і видовий поділ публічної служби особливого призначення.

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на те, що зазначене законодавче положення містить невичерпний перелік видів публічної служби, ряд науковців зауважують, що існує нагальна потреба детальнішої класифікації публічної служби, оскільки визначені Кодексом її різновиди є видами різного порядку, що порушує під час класифікації логічні правила щодо необхідності дотримання єдиного критерію. Так, за класифікацією публічної служби, запропованою С. В. Ківаловим і Л. Р. Білою-Тіуною, служба в органах прокуратури має бути зарахована до спеціалізованої служби, що, своєю чергою, виступає різновидом державної служби – одним із чотирьох основних напрямів публічної служби (разом із політичною, суддівською та муніципальною) [3, 16–17].

Постановка проблеми публічної служби з погляду найширшої її інтерпретації, багатогранність видових проявів публічно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий інтерес щодо питання класифікації видів публічної служби. Найважливішим здобутком загальнотеоретичної класифікації публічної служби є те, що вона дає змогу оглянути різні види публічно-службової діяльності в масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити не лише ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню й виступають як загальні для всіх різновидів публічної служби, але й ті, котрі становлять безпосередню зацікавленість для галузевих досліджень.

Відповідно до сучасних підходів в аналізі публічної служби, які вироблено в межах теорії публічного управління, можемо констатувати явну недостатність суто функціонального визначення цього важливого інституту. Дійсно, публічна служба – це ще й система специфічних і досить складних правових, управлінських, професійних та інших відносин, що встановлюються між її окремими елементами, різними ланками публічної служби та визначають характер виконання публічними службовцями їхніх основних завдань. У цьому сенсі, зважаючи на багатоаспектність інституту публічної служби, маємо всі підстави для того, щоб ввести поняття видів публічної служби, яке відображає основні її різновиди, що поєднані за подібними ознаками статусу публічних службовців, їхніх завдань, повноважень, порядку вступу на службу, її проходження тощо.

У чинному законодавстві досить важливе питання про види публічної служби. Згадаємо аналогічну полеміку щодо державної служби, яку проаналізовано у статті І. В. Письменного та Н. А. Липовської [4]. Проте і в новому Законі “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889-VIII не надано визначення поняття “публічна служба”.

Застосування методу видової класифікації – це природний науковий спосіб дослідження будь-якого комплексного явища. При цьому в сучасній науці існує кілька класифікаційних моделей державної служби в цілому, а також тих критеріїв, які має бути покладено в основу виокремлення певних видів державної служби. Зрозуміло, що різні класифікаційні моделі більш чи менш вдалі, так само як і ті критерії, що пропонуються за основу цих класифікацій. Хоча при цьому хотілося б звернути особливу увагу саме на принцип єдності тієї чи іншої класифікації та її критерію, оскільки у ряді випадків спостерігаємо виокремлення тієї чи іншої кількості видів державної служби на основі різних критеріїв. У цьому плані погоджуємося з тезою О. Петришина, який наголошує, що за умови недотримання принципу єдності критерію класифікації пропонується класифікаційна модель не може претендувати на понятійну чіткість та узгодженість [5, 142].

Прикладом такої класифікації видів державної служби, в основу якої покладено різні критерії, є відома модель Ю. Старилова, який вважав, що загальноновизнано поділяти державну службу на два види: цивільну (служба в державних органах, в адміністрації області) та мілітаризовану (військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податковій міліції тощо). Цивільна служба і мілітаризована можуть включати в себе різні підвиди цих служб, що об’єктивно необхідні державі й ство-

рені нею для реалізації спеціальних функцій та особливої внутрішньогалузевої компетенції [7, 26].

Як і будь-яка класифікаційна модель, класифікація видів державної служби порушує насамперед питання щодо визначення критерію її класифікації. Оскільки таких критеріїв може бути знайдено одразу кілька, то відповідно ми отримуємо й різні класифікаційні моделі, які детально розглянули І. В. Письменний та Н. А. Липовська [4].

У дослідженнях Ю. П. Битяка та О. В. Петришина запропоновано класифікувати державну службу відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади на державну службу в органах: а) законодавчої влади; б) виконавчої влади; в) судової влади [6]. Однак, як цілком справедливо зауважує С. Дубенко, такий поділ зовсім не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби [8, 12]. Зокрема, в поле своєрідної “класифікаційної невизначеності” потрапляє служба в органах прокуратури, оскільки в Конституції України прокуратуру, з одного боку, не визначено як окрему гілку державної влади, а з іншого – її не зараховано до органів будь-якої з трьох класичних гілок влади.

На противагу щойно згаданим класифікаційним моделям багато інших дослідників пропонують виокремлювати такі два види державної служби: класифікована і некласифікована. До першого із названих видів належать ті державні службовці, які мають спеціально встановлену для них систему класних чинів, рангів чи звань, до другого – ті, що перебувають на державній службі, але їхні посади не підлягають такій класифікації. Так, у Законі України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. у ст. 25 чітко встановлено сім категорій посад державних службовців і передбачено, що в межах категорій державним службовцям може бути присвоєно ранг – із першого по п’ятнадцятий [12]. Цей критерій (наявність чи брак класифікаційних чинів, від яких залежать повноваження, права та матеріальне становище державних службовців) – досить чіткий і прозорий. Єдина проблема, котра, на нашу думку, виникає у цьому випадку, стосується того, що за умови вжиття даного методологічного підходу ми дещо змішуємо різні поняття. А саме – поняття власне державної служби та поняття державних службовців. Дійсно, використовуючи предикат “класифікована” чи “некласифікована” служба, зараховуємо його не стільки до інституту державної служби в цілому, скільки до окремих державних службовців. Недарма у згаданому Законі “Про державну службу” подається класифікація саме службових посад, а не видів державної служби [12].

Отже, на законодавчому рівні питання класифікації ані державної, ані публічної служби не знайшло свого вирішення.

У теорії адміністративного права щодо цього існують різні погляди. Крім того, немає єдиної думки щодо того, про що саме йдеться: про “типи”, “види”, “форми” чи “рівні” публічної служби. Саме такі різноманітні й різноаспектні поняття часто використовуються в характеристиці, зокрема, державної служби. Найуживаніше поняття – “види” державної служби, рідше – “типи”. Так, пропонується застосувати принцип поділу всієї державної служби на два основних типи – цивільну й мілітаризовану службу, а третій, додатковий тип, – спеціалізовану службу. Своєю чергою, типи державної служби поділяються на види [13]. Ми не можемо підтримати дане твердження, адже мілітаризована служба, за визначенням, передбачає

можливість використання вогнепальної зброї її посадовими особами. Спеціалізована служба – це служба в органах виконавчої влади зі спеціальним статусом, як, скажімо, Державна фіскальна служба України (далі – ДФС). Проте в органах ДФС теж є посадові особи, яким за посадовими інструкціями передбачено застосування зброї у певних ситуаціях.

Більше прихильників має думка, що державна служба поділяється тільки на два види: цивільну та мілітаризовану.

Слово “мілітаризований” бере початок від поняття мілітаризм (фр. *militarisme*, від лат. *militaris* – воєнний). Однак це не засвідчує того, що служба в правоохоронних органах є різновидом військової. Як цілком слушно зазначає Д. Бахрах, правильно говорити про два родові різновиди мілітаризованої служби: військову та воєнізовану [9], тобто таку, що має певні ознаки військової (до якої й належить правоохоронна). Такими ознаками є, зокрема, суворіша, наближена до військової, дисципліна на правоохоронній службі; більші порівняно із цивільною службою можливості відступу від гарантій, передбачених трудовим законодавством. До цього ж можна зарахувати принцип єдиначальності й персональної відповідальності, що впливає на правоохоронну службу.

Безперечно, прикордонна служба за такої дихотимізації потрапляє до виду мілітаризованої служби. Проте з 27 березня 2003 р. розпочався етап модернізації та реорганізації Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України. У цей період відповідно до затверджених і схвалених Президентом і Кабінетом Міністрів України планів та програм було взято курс на поетапну трансформацію прикордонних військ у спеціальну державну службу, покликану надійно захищати інтереси України на державному кордоні. Поетапне реформування Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України було передбачено Програмою дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України, на період до 2005 р., затвердженою Указом Президента України від 16 листопада 2000 р. № 1241 [14]. В останні роки ДПСУ знову набула ознак мілітаризованості у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації [15].

Аналіз різних поглядів щодо видів публічної служби дає змогу стверджувати, що оскільки власне публічну службу прийнято розуміти у широкому й вузькому аспектах, то класифікувати її також можна залежно від різних аспектів такого розуміння. Види публічної служби в широкому розумінні відповідають класифікації, запропонованій В. Б. Авер'яновим і Концепцією реформи адміністративного права [10].

Так, В. Авер'янов наголосив на актуальній потребі розмежувати значення таких двох понять, як “орган державної влади” та “апарат органу державної влади”. У такий спосіб маємо можливість класифікувати види публічної служби відповідно до правового статусу публічних службовців, а також безпосередньої функціональної спрямованості діяльності органів публічної влади.

Слід зазначити, що частину спеціалізованих видів служби чинним законодавством прямо зараховано до системи державної служби (дипломатична служба), а закріпити формальну належність до системи державної служби інших (військової, прикордонної тощо) було заплановано в розд. III “Концепції адміністративної

реформи в Україні”. Підсистеми спеціалізованої державної служби включали такі види: Державна 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; служба в Національному банку та його регіональних органах; служба в судових органах.

Водночас, вживаючи поняття видів публічної служби, в цілій низці праць пропонується виокремлювати ще й роди публічної служби. При цьому рід служби, як зазначає В. Шкатулла, розуміють як те спільне, чим характеризується діяльність державних службовців багатьох державних органів, об’єднаних за певною спільною сутнісною ознакою [11, 63]. Згідно із цим визначенням роду публічної служби, виділяють такі її роди: військова, управлінська та спеціалізована служби. Кожна з них включає в себе окремі види службової діяльності. Скажімо, в межах військової служби виділяються такі види: армійська служба, прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах безпеки тощо. У межах управлінської служби йдеться про управління економічними процесами, управління в фінансово-бюджетній сфері, управління власністю, управління освітою і культурою, управління соціальною сферою тощо. І, нарешті, у спеціалізованій публічній службі виокремлюють такі види: судова, кримінально-виконавча, фіскальна, прокурорська, радіаційна, метеорологічна, екологічна, санітарно-епідеміологічна, служба з надзвичайних ситуацій тощо.

Визначення видів публічної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих функцій, які виконують певні публічні службовці) може мати два негативні наслідки. З одного боку, ми отримуємо надзвичайно велику кількість видів публічної служби, оскільки їх буде рівно стільки ж, скільки й органів публічної влади (адже кожен орган публічної влади виконує специфічні для нього функції, має чітко визначені завдання, права та сферу компетенції), а з іншого – практично не розв’язується проблема розподілу на види служби тих публічних службовців, які працюють у різних органах публічної 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 публічної служби виокремлюються такі види, як прокурорська та судова публічна служби, то порушується питання щодо теоретичних підстав такого розподілу, адже він не може здійснюватись виключно на функціональній основі [4]. Як ми бачимо, такий підхід до систематизації видів публічної служби (коли загальна структура публічної служби надається через класифікацію публічної служби на роди й види) ще потребує подальшої розробки.

На наш погляд, визначення суддів як публічних службовців базується на таких положеннях. Судова влада в Україні є однією з гілок єдиної державної влади, певним різновидом її спеціалізації, що має власні й особливі завдання та функції. Вона є особливим видом влади, що розглядає і розв’язує конфлікти у суспільстві. Це її головне призначення, відмінність від законодавчої та виконавчої влади. Судова влада використовує притаманний тільки їй спосіб подолання конфліктів інтересів, регулює відносини суб’єктів суспільства та забезпечує їх відповідність нормі

права [16]. З іншого боку, функцією виконавчої влади є практична реалізація рішень судових органів, що виявляється в діяльності Державної виконавчої служби та Державного департаменту виконання покарань [17]. Державна судова адміністрація України є органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Отже, професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів. Зміст діяльності складається з виконання завдань і функцій держави. Відповідно до Закону України “Про державну службу”, його дія не поширюється на суддів (ст. 3), хоча їхня професійна діяльність містить усі ознаки службової діяльності, проте поширюється на працівників апарату суду [18].

У науковій літературі можна натрапити також на термін “спеціалізована державна служба”, яка визначається як складник державної служби, споріднена з нею багатьма ознаками, при цьому має власні повноваження, функції, специфіку їх виконання, звання (чини, ранги), особливості правового статусу та матеріально-побутового забезпечення й регулюється як Законом України “Про державну службу”, так і спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Службовці всіх цих видів спеціалізованої публічної служби є посадовими особами, 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 публічної служби.

Для всіх спеціальних видів державної служби, включаючи службу в правоохоронних органах, переважно характерні такі специфічні ознаки: особливості функцій і завдань; наявність особливих організаційно-правових засад; специфіка умов проходження служби, особлива наявність ризику під час виконання посадових повноважень; наявність специфіки безпосередньо професійної діяльності; специфічні службові обов’язки (наприклад, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, захист життя і здоров’я людей, охорона громадського порядку та правопорядку тощо); особливі дисциплінарні акти (статути, положення), що враховують специфіку посадових обов’язків та умов проходження служби; специфічні умови й порядок прийому на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення випробного терміну, атестації, припинення служби; особливий статус державних службовців із чітко визначеним колом прав і обов’язків, який закріплюється адміністративно-правовими актами; особливий порядок притягнення до певних видів юридичної відповідальності насамперед адміністративної та матеріальної; спеціальне забезпечення (грошове утримання, соціальні пільги, формений одяг, знаки розрізнення тощо).

Проте новий Закон України “Про державну службу” (далі – Закон) від 10.12.2015 р., що набув чинності 01.05.2016 р., суттєво змінює перелік підсистем державної служби, які можна зарахувати до спеціалізованої. Так, ст. 3 визначає сферу дії Закону, 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 ви-

значені ст. 91 цього Закону; 8) інших державних органів. Дія цього Закону не поширюється на ... службовців Національного банку України; ... 12) суддів; 13) прокурорів...; 16) військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до Закону; 17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [18].

Якщо використати логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій “загальне – особливе – спеціальне”, можна запропонувати такий підхід: загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну й особливу, в якій виокремлюється спеціалізована служба.

Щоб простежити відмінності ідентифікації правового статусу зазначених видів служби, слід звернутися до відповідних нормативних актів.

Ст. 1 Закону України “Про Службу безпеки України” визначає її як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [19].

Ст. 59 Закону України “Про Національну поліцію” називає службу в поліції державною службою особливого характеру [20].

У Постанові Кабінету Міністрів “Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України” визначено, що служба цивільного захисту є державною службою особливого характеру, яка забезпечує пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, уживає заходів щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період [21].

Синтезуючи всі ці визначення, пропонуємо зазначені види служби вважати публічною службою особливого призначення. На наш погляд, публічна служба особливого призначення – це інститут публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які обіймають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію, правовий статус службовців якого визначається як Законом України “Про державну службу”, так і спеціальними нормативними актами: Митним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України “Про судоустрій і статус суддів” тощо, які провадять професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади в особливих умовах. Публічна служба особливого призначення виконує покладені на неї функції в інтересах держави та суспільства. Вона утримується, функціонує, розвивається за рахунок бюджетних коштів, які виділяє держава.

У межах сучасного нормативного простору публічна служба особливого призначення структурується у такий спосіб: державна дипломатична служба; державна санітарно-епідеміологічна служба; державна контрольно-ревізійна служба; державна фіскальна служба; служба державних судово-медичних експертів; державна служба спеціального зв'язку; служба у правоохоронних органах (Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ (На-



ціональній поліції), служба в органах прокуратури, у пенітенціарній системі), служба в органах цивільного захисту, військова служба, професійна діяльність суддів, служба в апараті суду.

Ознаки публічної служби особливого призначення: власність – суспільно-службова; праця персоналу має службовий характер, є обов'язковою з регламентацією прав та обов'язків, в усіх сферах діяльності організація праці визначена відповідними юридичними нормами; матеріальні й 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 і здійснюється через державний механізм, за іншими напрямками діяльності – через установлені 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. Публічна служба особливого призначення не має власних економічних цілей, виконує державні завдання, тобто для неї немає внутрішнього критерію прибутковості.

Якщо звернутися до цих ознак, то можна побачити, що інші види публічної служби – правоохоронна, військова – мають споріднені ознаки.

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про військовий обов'язок і військову службу”, військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їхнього страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [22].

Отже, правоохоронна служба – це один різновид публічної служби, це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції щодо забезпечення безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини й громадянина. Інтерпретація поняття “правоохоронна служба” ускладнюється браком чіткого визначення таких базових понять, як “правоохоронна діяльність”, “правоохоронні органи”, “система правоохоронних органів” і “спеціальні служби”, які широко живаються не тільки в науковому обігу, але й в актах законодавства.

Слід зазначити, що названі (умовно) види служб держави на різних її рівнях виявляються в різному значенні й обсязі. У результаті вимальовується складна матриця структури публічної служби України, яка потребує нормативного, організаційного та кадрового забезпечення.

Відповідно до тексту Закону України “Про державну службу”, можна зробити висновок про недостатність правового регулювання публічної служби України в цілому, особливо в частині виконання функцій держави щодо конституційних предметів відання, передусім щодо забезпечення безпеки держави.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Питання видового поділу публічної служби на сучасному етапі розвитку нашої держави перебуває у стані недостатнього визначення, тому потребує детальнішого опрацювання, науково-методологічного та правового обґрунтування.

### Список використаних джерел:

1. Нечипоренко С. І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби [Електронний ресурс] / С. І. Нечипоренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 56. – С. 18–23. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2010\\_56\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2010_56_4)
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2009. – 688 с.
4. Письменний І. Види державної служби: теоретична полеміка / І. Письменний, Н. Л. Наталія // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 200–209.
5. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / Петришин А. В. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
6. Битяк Ю. П. Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті : проект Закону / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Вісник АПрН України. – 1998. – № 1. – С. 150–159.
7. Стариков Ю. Н. Служебное право / Стариков Ю. Н. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
8. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посібник / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : ІнЮре, 1999. – 244 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Росинский Б. В., Стариков Ю. Н. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
10. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В. Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 1997. – № 4. – С. 60–65.
11. Настольная книга государственного служащего / отв. ред. В. И. Шкатулла. – М. : ОАО “Изд-во экономика”, 1999. – 678 с.
12. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 р. (втратив чинність). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
14. Слободян О. На внутрішніх кордонах ЄС / О. Слободян // Прикордонник України. – 2008. – № 32. – С. 5–7.
15. Маланчий Н. А. Влияние трансформации пограничной службы Украины в специальную государственную службу на формирование профессиональной идентичности ее личного состава / Н. А. Маланчий // Jurnalul juridic național: teorie și practică (Молдова). – 2016. – № 2. – С. 18–22.

16. Організація судової влади в Україні / за наук. ред. А. О. Селіванова. – К., 2002. – С. 4–6.

17. Стрижак А. Державне управління в органах судової влади України: щодо постановки проблеми / А. Стрижак // Право України. – 2003. – № 7. – С. 15–20.

18. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>

19. Про Службу безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

20. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

21. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 593. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>

22. Про військовий обов'язок і військову службу [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII (в редакції від 03.03.2016 р.). – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>



УДК 35-027.21:336.221.4:339.922

**Т. А. Крушельницька**, доктор наук  
з державного управління, професор кафедри  
публічного управління та митного  
адміністрування Університету митної справи  
та фінансів

### **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ТРАНСФОРМАЦІЯ СТИЛЮ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Досліджено особливості проходження державної служби в Україні в умовах формування і становлення громадянського суспільства. Визначено теоретичну сутність стилю державно-управлінської діяльності та напрями його зміни на потребу громадянського суспільства і демократії. Стаття написана у рамках Проєкту “Створення офісу стратегічного розвитку міста Дніпро” за сприяння Дніпровської міської ради.*

Ключові слова: громадянські компетентності; громадянське суспільство; державне управління; державна служба; бюрократія; стиль державно-управлінської діяльності.

© Т. А. Крушельницька, 2017