

6. Митний кодекс Європейської Спільноти [Текст] : спеціальне видання. – К. : Офіс офіційних публікацій Європейських спільнот, 2006. – 34 с.

7. Модернизированный таможенный кодекс ЕС (проект) : Союз по налогообложению и таможене Комиссии ЕС /458/2004. – Версия 4. – U:\Common\code\textes\code\REFORME\Docs\2004\Revised Code Complete \ Doc 458 Rev4 11.11.04.doc. – Брюссель, 11 ноября 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : E-mail: james.douglas-hamilton@cec.eu.int.

8. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Конвенція Кіото) : офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawua.info/bdata9/ukr907/index.htm>.

9. Щедровицкий Г. П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности [Текст] / Г. П. Щедровицкий // Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). Приложение I. – М. : Стройиздат, 1975. – 345 с. – С. 72–161.

10. Щедровицкий Г. П. Принципы и общая схема методологической организации системно-структурных исследований и разработок [Электронный ресурс] / Г. П. Щедровицкий // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник-1981 г. – М. : Наука, 1981. – Режим доступа : <http://www.fondgp.ru/gp/biblio/rus/45/>.



УДК 35.08:35.075.3

**О. В. Литвин**, кандидат юридичних наук,  
**Д. І. Минюк**, кандидат юридичних наук, Національний університет ДПС України

#### **ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ “ДЕРЖАВНА СЛУЖБА” ТА “ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ”**

*У статті розглядається сутність понять “державна служба” та “державний службовець”, проблеми й сучасний погляд щодо їх визначення.*

*В статье рассматривается сущность понятий “государственная служба” и “государственный служащий”, проблемы и современный взгляд относительно их определения.*

*In the article one examines an essence of concepts of a “civil service” and a “civil servant” and also their main problems and modern view on their definition.*

**Ключові слова.** Державна служба, державний службовець, публічна влада, державне управління.

**Вступ.** На сучасному етапі розвитку суспільства державна служба та її проблематика стали об'єктом досліджень у різних галузях науки. Йдеться про те, що, крім правової науки, невирішені питання в системі державної служби вивчають політологія, соціологія, наука державного управління тощо. Водночас саме правова, зокрема адміністративно-правова, наука посідає, на наше переконання, ключове місце у вивченні проблем державної служби. Останні досягнення адміністративно-правової науки свідчать про формування нової ідеології адміністративного права – людиноцентристської, яка пов'язана зі сприйняттям домінанти служіння держави (а в її особі – всіх державних органів та посадових осіб, котрими і є державні службовці) інтересам людини. Саме для людини існує держава, і здійснюють свої повноваження державні службовці.

© О. В. Литвин, Д. І. Минюк, 2009

Нині державна служба мусить бути політично нейтральною та відкритою, а статус громадянина має зміцнюватися. Водночас певні застереження існують стосовно підконтрольності публічної адміністрації політичній владі. Якщо її розуміти як пріоритет публічної влади, можливість вирішення нею всіх питань функціонування державної служби та поведінки державних службовців, домінування стосовно положень законодавства у визначенні політики та конкретних дій публічної адміністрації, то з цим погодитись важко. Кожна із зазначених ланок (представники політичної влади та державні службовці публічної адміністрації) відповідає за свій спектр питань. Перші визначають стратегію діяльності, другі реалізують цю стратегію у повсякденному житті. Проте це не може свідчити про тотальну підконтрольність, котра мала місце в радянський час, коли в умовах командно-адміністративної системи управління практично всі державні органи були підконтрольними відповідним партійним структурам.

**Постановка завдання.** Становлення і реформування державної служби спрямовані, перш за все, на підвищення її ефективності й дієвості, вдосконалення професіоналізму і компетентності державних службовців, підготовку висококваліфікованого персоналу, здатного якісно сприяти реалізації прав і свобод людини й громадянина. Саме тому адміністративно-правові дослідження спрямовано на пошук та розв'язання проблем правового статусу державних службовців, до яких можна зарахувати необхідність загальнотеоретичного аналізу інституту державної служби через аналіз її ключових понять.

**Результати дослідження.** З погляду будь-якого адміністративно-правового дослідження важливе питання понятійно-категоріального апарату. Для розуміння сутності інституту державної служби потрібно з'ясувати зміст таких понять, як “державна служба” і “державний службовець”. На жаль, досконалого визначення цих понять український законодавець поки що не здійснив. Чинне законодавство містить визначення, що допускають їх довільне тлумачення, тому для розкриття змісту означених понять доцільно врахувати такі пояснення.

При детальному розгляді з'ясовується, що під словом “служба” приховується термін з багатьма значеннями. Під “службою” можна розуміти, зокрема, і вид діяльності людей (як різновид праці), і явище, і організаційно-правову форму самостійного державного органу або окремого типу чи виду державної служби (наприклад, Служба безпеки, військова служба, міліцейська служба, дипломатична служба, державна виконавча служба тощо). У релігійному аспекті “служба” також має декілька значень (християнська, мусульманська, іудейська, святкова, публічна і т. д.). Отже, термін “служба” тлумачать по-різному, і, як наслідок, немає однастайності у визначенні терміна “державний службовець”.

Термін “державна служба” вперше легалізовано чинним Законом України “Про державну службу” 1993 р. Ним визначено, що “державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів” (ч. 1 ст. 1) [1]. З прийняттям Конституції України цей термін набув конституційного закріплення, зокрема в ній передбачено, що громадяни України “користуються рівним правом вступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування” (ч. 2 ст. 38).

Як свідчить практика, сформульоване в згаданому Законі визначення державної служби не виключає його неоднозначного тлумачення. Певною мірою це пояснюється тим, що для його визначення використано такі досить складні поняття, як “професійна діяльність”, “посади в державних органах та їх апараті”, “виконання завдань і функцій держави”.

Як правило, більшість дослідників характеризує визначення державної служби через аналіз її ознак. Так, автори науково-практичного коментаря до Закону України “Про державну службу” С. В. Ківалов та Л. Р. Біла зазначають, що “державна служба – це професійна діяльність, тобто нею можуть займатися тільки особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку. Слід зазначити, що цей закон не передбачає обов'язкової вищої освіти”

[2, 4]. У свою чергу, Т. В. Линник стверджує: “державну службу слід розглядати як складову механізму державного управління, тобто як форму організації діяльності державного апарату з метою безперервного й ефективного здійснення завдань та функцій держави у сферах державного управління і регулювання” [3, 99]. Як складову механізму (апарату) державного управління він визначає діяльність державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування. В. Борденюк, акцентуючи увагу на органах виконавчої влади, зокрема зазначає: “виконавча влада і місцеве самоврядування є однопорядковими явищами, а тому державне управління повинно пов’язуватися з діяльністю не тільки органів виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування” [4, 20].

Зазначене потребує певних коментарів. Вища освіта, як видається, не може бути критерієм можливості допуску до державної служби. Незважаючи на широку мережу вищих навчальних закладів, статистичні дані, відповідно до яких кількість осіб, котрі після закінчення школи вступають у навчальні заклади різної форми власності й рівнів акредитації для здобуття вищої освіти, постійно зростає, все ж таки робити це обов’язковою умовою, на думку автора, недоцільно через такі обставини:

- такої вимоги не містить відповідна стаття Конституції України, присвячена праву на державну службу;
- це певною мірою обмеження прав людей, котрі не мають вищої освіти, на участь в управлінні державними справами;
- наявність вищої освіти в певних напрямках державної служби не може вважатись об’єктивно необхідною умовою.

Стосовно ж механізму державного управління, складовою якого фактично є державна служба, то тут суттєвих заперечень не може бути, оскільки, дійсно, саме державна служба реально забезпечує втілення в життя управлінських рішень, котрі приймаються відповідними державними органами чи посадовими особами. А включення місцевого самоврядування до механізму (апарату) державного управління, як видається, обґрунтоване, адже саме такий підхід дає змогу фактично легітимізувати наявність терміна “публічне управління” як явище, котре функціонально об’єднує виконавчу владу та виконавчі структури місцевого самоврядування. Звідси необхідно говорити про публічну службу як різновид професійної діяльності, що об’єднує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Аналізуючи чинне законодавство, наукові джерела з позицій сучасного розвитку правової науки та науки адміністративного права зокрема, потрібно розрізнити значення терміна “державна служба”:

1) державна служба – сукупність таких складових: а) організаційна – система державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави; б) процесуальна – правила і процедури, встановлені законом стосовно прийняття на службу, її проходження і припинення; в) людська – корпус осіб, яким присвоюються ранги державного службовця;

2) державна служба – це діяльність професійних державних службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління і регулювання;

3) державна служба – публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних інтересів, а суспільних, тобто публічних [5, 281–282].

Без державних службовців державна служба втрачала б свій сенс, оскільки без реальної людської діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм насамперед конституційного та адміністративного права, котрі визначають напрямок дій держави в тій чи іншій сфері суспільного життя, на нашу думку, державна служба перетворювалась би на теоретичну нежиттєздатну конструкцію. Для з’ясування сутності поняття “державні службовці” потрібно звернутися до значення окремих термінів.

Загалом термін “службовець” походить від терміна “служба” і широко використовується в юридичній літературі. Загальноприйнято вважати, що службовці – це особи, які проходять якийсь певний вид служби (державної, громадської чи комунальної). Причому службовці виконують специфічні функції в межах суспільного поділу праці. Слід розрізняти поняття “працівник” взагалі (будь-яка людина, яка заробляє власною працею), “робітник” (працівник, який виконує фізичну роботу), “службовець” (працівник, який виконує нефізичну роботу). Специфіка полягає в тому, що службовці:

а) забезпечують умови для матеріального і духовного виробництва, але самі при цьому матеріальних цінностей не створюють; б) володіють інформацією, яка водночас виступає засобом їх впливу на тих, ким управляють (кого обслуговують); в) впливають на людей, обслуговують їх; г) як правило, зайняті розумовою працею; д) працюють за винагороду, одержують заробітну плату; е) обіймають посади в державних, громадських, приватних або інших організаціях, працюють на професійній основі; є) працюють у “чужих інтересах”, тобто виконують волю тих, “кому підпорядковані і хто оплачує їхню роботу”.

Ставлення законодавця до поняття “службовець” було різним, що знаходило відображення у відповідних термінах. Так, у радянський період вважалося, що службовці – це працівники нефізичної та розумової праці, які отримують фіксовану заробітну плату. На той час законодавство про працю використовувало словосполучення “керівники, робітники і службовці”. У радянський період існування нашої держави і українське законодавство про працю оперувало такими поняттями, як “робітники” та “службовці”. Згодом для уніфікації український законодавець увів термін “працівники”.

Нині, ґрунтуючись на трудовому законодавстві, найчастіше працівників поділяють на керівників та інших працівників. У широкому значенні працівниками вважаються як керівники, так і службовці. Водночас поняття “служба” має більш різноманітне значення і використовується переважно для позначення нефізичної праці. На сьогодні для позначення особи, яка виконує інтелектуальну роботу, вживається поняття “службовець”, на відміну від поняття “робітник”, яке вживається для позначення особи, що виконує фізичну працю. Крім того, перебування на службі пов’язано з обійманням відповідної посади, тоді як робітники виконують робочу функцію за відповідною робітничою професією без зайняття посади (як правило) [5, 282].

Багато науковців обґрунтовано критикують чинний Закон України “Про державну службу”. Ще один його недолік – відсутність у його тексті визначення поняття “державні службовці”. Ч. 1 ст. 1 визначено державну службу через “професійну діяльність осіб”, які займають посади в державних органах та їх апараті, виконують завдання і функції держави та одержують за це заробітну плату, а в ч. 2 тієї ж статті зазначено, що “ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження”. Такий підхід не може вважатись оптимальним, оскільки для розуміння сутності терміна “державний службовець” необхідно з’ясувати інші терміни й поняття, передбачені Законом: “професійна діяльність”, “посади в державних органах та їх апараті”, “практичне виконання завдань і функцій держави”, “відповідні службові повноваження” тощо. Це важливо з багатьох позицій, ми ж конкретизуємо стосовно людиноцентристської ідеології діяльності держави. Як правильно зазначає Т. Баган, “саме службовці державних установ та організацій прямо і безпосередньо в межах своєї компетенції реалізують численні державні функції, надаючи публічні неуправлінські послуги населенню” [6, 55].

Ураховуючи законодавчу невизначеність терміна “державний службовець” і перманентні дискусії щодо визначення поняття “державна служба”, доводиться констатувати, що до цього часу адекватного підходу до розуміння поняття “державні службовці” в Україні не вироблено.

Застосовують два основних підходи:

1) державний службовець у широкому розумінні – працівник, який здійснює на професійній основі в будь-якій державній установі, закладі, організації, підприємстві суспільно корисну діяльність і одержує за таку працю заробітну плату (таке визначення ґрунтується на широкому розумінні поняття “державна служба”);

2) державний службовець у вузькому розумінні – особа, яка перебуває на службі в державі на посаді, зарахованій до державної служби в державному органі або його апараті, з метою здійснення специфічного виду публічної суспільно корисної діяльності – професійне державне управління та/або регулювання (державне адміністрування), за що одержує винагороду з коштів державного бюджету (таке визначення ґрунтується на вузькому розумінні поняття “державна служба”) [4, 283].

**Висновки.** Виходячи з наведеного вище, можемо зробити такі системні узагальнення:

– державну службу потрібно розглядати як складову механізму державного адміністрування, тобто як форму організації діяльності державного апарату для безперервного та ефективного здійснення завдань і функцій держави у сферах державного управління і регулювання;

– державна служба відрізняється від усіх інших видів служби своєю публічністю (домінує загальнодержавний інтерес, а не приватний), професійністю (як професія), постійністю (не на тимчасовій основі, а на постійній) та функціонуванням у сфері державного управління/регулювання;

– зміст поняття “державний службовець” безпосередньо залежить від значення базового терміна “державна служба”, і тому, враховуючи суперечливість поглядів учених і практиків, потрібно продовжити їх дослідження для більш аргументованого наукового тлумачення;

– поняття “державні службовці” пропонуємо вживати у вузькому розумінні, а саме: державними службовцями є службові особи, які склали Присягу державного службовця України та проходять державну службу в державних органах (їх апаратах) за рахунок державних коштів з метою реалізації відповідних завдань та функцій держави.

### Література

1. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Ківалов С. В. Закон України про державну службу [Текст] : наук.-практ. коментар / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – О. : Фенікс, 2007. – 316 с.
3. Линник Т. В. Поняття державної служби та державного службовця [Текст] / Т. В. Линник // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики : зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 грудня 2006 р.). – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. – С. 96–99.
4. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 16–21.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / В. Б. Авер'янов (заг. ред.) ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Баган Т. Службовець державної установи та організації: поняття та характеристика правового статусу [Текст] / Т. Баган // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 55–58.