



УДК 342.98

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-2-18-116-122>

<https://orcid.org/0000-0002-7167-6855>

**Попович Євген Миколайович,**

доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник, Національний науковий центр «Інститут судових експертиз ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса»



<https://orcid.org/0000-0001-9329-5378>

**Попович Ірина Миколаївна**

кандидатка юридичних наук, старший дослідник, провідний науковий співробітник, Національний науковий центр «Інститут судових експертиз ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса»



<https://orcid.org/0000-0003-3423-8896>

**Россіхін Василь Васильович**

доктор юридичних наук, професор, дійсний член – академік Європейської академії природничих наук, Заслужений працівник освіти України

## СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА» ТА «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА»: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ТА ТРАКТУВАННЯ

**Анотація:** Наукова стаття присвячена дослідженню та представленню науково-прикладних результатів співвідношення понять «державна служба» «публічна служба» через призму сучасних підходів та трактувань.

Аргументовано доведено, що найважливішими специфічними особливостями державної служби є те, що вона має публічний характер, тобто здійснюється в загальнокорисних цілях, для досягнення суспільного блага, по-друге, спрямована на реалізацію функцій держави, по-третє, службова діяльність носить зовнішньо-владний характер. В даному контексті частина державних службовців реалізує функції держави безпосередньо, інша частина здійснює організаційні функції. Службовці, які безпосередньо здійснюють державні функції (і наділені у зв'язку з цим зовнішньо-владними повноваженнями), належать до категорії посадових осіб. Обґрунтування даної позиції дозволяє трактувати державну службу як публічно-правове відношення між державою і службовцем, засноване на підпорядкуванні і має своїм змістом обов'язкову діяльність, що йде від імені держави і спрямовану до здійснення певного державного завдання. Звідси деякими вченими робиться висновок, що державні службовці є суб'єктами реалізації державних функцій і у зв'язку з цим наділені особливим статусом, тобто можливістю використовувати владно-управлінські повноваження, вирішувати державні завдання. Особливий характер виконуваних державними службовцями функцій зумовлює необхідність поміщення їх під особливий режим правового регулювання, що

характеризується пануванням імперативних установлень, що може бути забезпечено лише нормами публічного права.

Представлено тезу про те, що публічна служба, на думку численних авторів, повинна об'єднувати весь апарат державного управління і включати професійну діяльність з виконання повноважень різних суб'єктів публічного права: від органів державної влади та місцевого самоврядування до утворених ними громадських установ та організацій. Однак у такому контексті публічна служба стає неоднорідним правовим явищем. Якщо правовий статус державних і муніципальних службовців справді має багато спільного, то правове становище працівників утворених органами публічної влади підприємств та установ, досить істотно від нього відрізняється. Відповідно, у системі служби тоді можна назвати суто службові відносини, регульовані публічним правом, і трудові відносини врегульовані приватним правом

**Ключові слова:** державна служба, публічна служба, принципи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, функції публічної служби, завдання публічної служби.

**Annotation:** *The scientific article is devoted to the research and presentation of the scientific and applied results of the relationship between the concepts of "state service" and "public service" through the prism of modern approaches and interpretations.*

*It has been argued that the most important specific features of public service are that it has a public nature, that is, it is carried out for general purposes, to achieve the public good, secondly, it is aimed at the implementation of state functions, thirdly, official activity has a foreign-power nature . In this context, part of civil servants implements the functions of the state directly, the other part performs organizational functions. Servants who directly perform state functions (and in connection with this are endowed with external powers) belong to the category of officials. The substantiation of this position allows us to interpret the civil service as a public-legal relationship between the state and an employee, based on subordination and having as its content a mandatory activity that goes on behalf of the state and is aimed at the implementation of a certain state task. From this, some scientists conclude that civil servants are the subjects of the implementation of state functions and in this connection are endowed with a special status, that is, the opportunity to use administrative powers and solve state tasks. The special nature of the functions performed by civil servants makes it necessary to place them under a special regime of legal regulation, characterized by the dominance of imperative regulations, which can only be ensured by the norms of public law.*

*The thesis is presented that public service, according to numerous authors, should unite the entire apparatus of state administration and include professional activities for the performance of the powers of various subjects of public law: from state authorities and local self-government to public institutions and organizations formed by them . However, in this context, public service becomes a heterogeneous legal phenomenon. If the legal status of state and municipal employees really has a lot in common, then the legal status of employees of enterprises and institutions established by public authorities is quite significantly different from it. Accordingly, the service system can then be called purely service relations regulated by public law, and labor relations regulated by private law*

**Keywords:** *public service, public service, principles of public service, public form of power, administrative mechanism, functions of public service, tasks of public service.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі українського державотворення вітчизняне законодавство про державну службу перебуває на етапі вдосконалення. Незважаючи на заходи, що вживаються протягом останніх років, поки не вдається досягти необхідного рівня якості правової регламентації відносин з проходженням публічної служби, більше того, досі залишаються невирішеними проблеми щодо корумпованості, недостатнього професійного рівня підготовки службовців, відсутності сучасних методів планування та регламентації їх праці, але окрім суто практичних питань,

особливого значення набувають й питання науково-теоретичного характеру, які мають визначати зміст та спрямованість практичної діяльності як такої.

**Стан дослідження.** До наукового доробку проблематики аналізу понять державної та публічної служби, а також їх ознак, здійснили внесок такі дослідники як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Р. Ботвінов, А. Бритько, М. Білинська, С. Дубенко, М. Іншин, В. Кікінчук, Д. Лемеш, В. Малиновський, Н. Сидоренко, О. Солоненко, Л. Стельмащук, Н. Янук, але чимало питань залишаються малодослідженими.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз співвідношення понять «державна служба» та «публічна служба» з урахуванням діючих концепцій та дефініцій.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи сутність публічної служби, перш за все звернемо увагу на те, що сам цей термін є багатозначним. У словнику містяться шість його визначень та розумінь. Так, з одного боку, службами називаються багато органів державної виконавчої, з іншого – під службою розуміється діяльність окремих категорій громадян. У другому значенні службу можна позначити як із видів соціальної загальнокорисної діяльності. Як стверджують вчені, вона полягає в управлінні, а також соціально-культурному обслуговуванні людей.

На думку інших науковців службу можна визначити як роботу, заняття службовця, а також місце його роботи. Відповідно, службовець – «це особа, яка працює за наймом у в різних галузях розумової праці, а служити – значить нести, виконувати службу; робити щось для когось, виконувати чийсь волю, накази, спрямовувати свою діяльність на чийсь користь» [1, с. 30]. Інші автори характеризують службу як «професійну діяльність певного контингенту – службовців – щодо організації виконання та практичної реалізації повноважень державних, громадських та інших соціальних структур» [2, с. 9]. Служба в узагальненому розумінні сприймається як один із видів оплачуваної професійної діяльності людей, у якій зацікавлене суспільство.

Нарешті слід зазначити: тому процес праці службовця регулюється як професійно-технологічними правилами, така і нормами соціальних взаємин, багато з яких є правовими. Наявність правових відносин у процесі праці службовця є характерною особливістю і обов'язковим елементом всієї його праці. Статус службовця зобов'язує його вступати в соціальні, у тому числі правові, відносини з тими суб'єктами, яким він служить або яких обслуговує. Існують різні види службової діяльності. Так, в основі систематизації знаходиться визначення форми власності, на якій ґрунтуються ті чи інші організації: приватні підприємства, установи; міжнародні, іноземні, змішані організації; громадські та інші організації, засновані на колективній власності; державні організації.

У принципі такий самий підхід був використаний іншими дослідниками, який виділяє види службовців залежно від того, у якій організації виконують обов'язки (отже, і види організацій теж): службовці державних органів; службовці державних установ, підприємств, організацій та об'єднань; муніципальні службовці; службовці недержавних організацій; службовці громадських об'єднань; службовці органів управління міжнародних, іноземних, змішаних організацій [3, с. 129].

Інші автори поділяючи всі організації, державні та недержавні, відповідно, і службу в них ділить на державну та недержавну. При цьому, в якості державної служби ним віднесена служба у державних органах (державному апараті) та служба у збройних формуваннях (Збройні Сили, внутрішні війська, прикордонні війська та ін.). Як складові частини служби недержавної виділяється: муніципальна служба; служба в апараті громадських об'єднань громадян; служба в апараті політичних партій; служба в органах управління у системі кооперативних організацій, що охоплюють господарську область, сфери охорони здоров'я, освіти, науки, надання правової допомоги населенню та організаціям; служба у приватних організаціях. Усі види недержавної служби пропонується об'єднати під загальною назвою «громадянська служба», але, як зауважує переважна більшість дослідників, термін

«громадянська служба» у протиставленні «державній службі» використати навряд чи можливо. Однак, розглядаючи державну цивільну службу як немілітаризований вид державної служби (оскільки це не військова та не правоохоронна служба) та маючи на увазі безперечний зв'язок між державною цивільною службою та муніципальною службою, цілком припустимо, у всякому разі, державною службою, виходячи з цього, є той вид соціальної служби, який здійснюється в органах державної влади.

На думку дослідників, державна служба як організаційно-правовий інститут держави покликана забезпечити організацію та практичне здійснення завдань та функцій держави, бо державний апарат проявляє себе лише у діяльності своїх службовців, а без них він залишається загальною схемою та «мертвою конструкцією» [4, с. 62]. До державної належить служба, що вирішує державно-значущі завдання: оборони, безпеки, захисту цілісності, недоторканності та суверенітету країни, охорони громадського порядку тощо, тобто завдання, які вирішуються на користь всієї держави і без вирішення яких її існування немислимо, а отже, все це визначає особливості у правовому регулюванні державної служби.

Іншими словами, встановлення спеціальних вимог та обмежень до осіб, які проходять державну службу або претендують на заміщення посади державної служби, є прерогативою законодавця. Однак «компетенція законодавця» у цьому сенсі не може бути абсолютною. Відповідно, розбіжності у правовому статусі осіб, що належать до різних за умовами та діяльністю категорій, узгоджуються з принципом рівності, закріпленим у Конституції України, лише у тому випадку, коли вони є об'єктивно виправданими, обґрунтованими та відповідають конституційно значимим цілям.

У зв'язку з цим спробуємо виявити ці особливості і спочатку звернемося до сутності державної служби, яка у науковій літературі характеризується неоднозначністю підходів. Вивченням державної служби як соціального та правового явища займалися ще вчені-юристи середини XIX – початку XX ст. Так, переважна частина із них розуміли під державною службою дії, здійснювані працівниками державних органів, з яких адміністративні структури виконували покладені ними функції [5, с. 136-137]. У цьому вся визначенні державна служба розглядається як допоміжний, обслуговуючий механізм державного апарату. Як відомо, на вітчизняному нормативному рівні під державною службою розуміється публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [6].

На науковому полі, існує твердження, що недоліком цієї моделі є: орієнтація професійних зусиль для досягнення більш приватних цілей державних органів стосовно мети діяльності держави; перевтілення інституту державної служби на безліч фрагментів, які часто характеризуються відсутністю стійких взаємозв'язків. У законі основний акцент зроблено не так на сутність державної служби, але на її обслуговуючий, сервісний характер [7, с. 8]. Як цілком справедливо у зв'язку з цим зауважують інші вчені, служіння державі у зазначеному визначенні зводиться до служіння державному органу, хоча це незрівнянні поняття. Внаслідок цього осторонь залишаються проблеми використання державними службовцями прерогатив державної влади, реалізації законів держави, соціальних завдань державної служби тощо [5, с. 36].

Інший підхід до сутності державної служби розглядає її як «особливе публічно-правове відношення службовця до держави, засноване на підпорядкуванні, що має своїм змістом обов'язкову діяльність здійснювану від імені держави та спрямовану до здійснення певного завдання державної діяльності. Аналогічно один із основоположників науки радянського адміністративного права визначав державну службу як ставлення тієї чи іншої особи до держави, через яку ця особа отримує повноваження здійснювати в тій чи іншій формі державні функції [9, с. 13].

В цілому, нині можна констатувати, що сприйняття державної служби як суспільної діяльності, безпосередньо пов'язаної з реалізацією функцій держави, а не обслуговуванням конкретного державного органу, досить міцно закріпилося у догмі правової науки. У зв'язку з цим не можна не відзначити, що в багатьох європейських мовах прикметник «державна»

перекладається як «громадянська», «публічна», тобто на чільне місце ставиться публічно-правовий характер державно-службових відносин. Суть такого підходу: фахівець, який потрапив в апарат державного управління, перебуває на службі не тільки у відповідному державному органі, а й у державі в цілому.

Тому навряд чи коректно зводити виконання державної посади держслужби лише до професійного обслуговування влади. Державна служба тому є державною, що це не лише адміністративно-бюрократичний елемент державного апарату, а насамперед соціальний інститут публічно-правового регулювання. При такому підході для держслужбовця головним є сумлінне та самовіддане служіння людям, якісне здійснення цілей та функцій держави за допомогою практичного виконання посадових обов'язків. Незважаючи на це, цей підхід до сутності державної служби нині має чимало прихильників, насамперед серед представників науки трудового права. У цьому випадку держслужбовець виступає не лише як професіонал-управлінець, а й як публічна посадова особа, до кола повноважень якого входять реалізація державних функцій та професійне забезпечення виконання державними органами чи особами, які обіймають державні посади, повноважень органів структури державної влади.

Слід звернути увагу, що значна частина вчених дотримується думки у тому, що державна служба, отже, і держслужбовці особисто не панують, не реалізують державні завдання, що до їхньої компетенції здійснення державної влади не входить. Держслужбовці реалізують виконавчо-розпорядчі, організаційно-управлінські, інформаційно-аналітичні, протокольно-технічні та інші функції, їх головне завдання – професійне забезпечення прийняття та реалізація політичних рішень.

Більш обґрунтованою виглядає інша позиція, яка наводиться переважно представниками науки трудового права. Так, наприклад, Л. А. Чиканова зазначає, що кожен службовець не може виконувати і не виконує функцію держави (наприклад, службовець правового чи фінансового департаменту, який обіймає старшу чи молодшу посаду цивільної служби). Функції держави з управління тими чи іншими сферами суспільного життя виконують відповідні державні органи. При цьому, на її думку, ці державні органи для реалізації покладених на них державних функцій приймають на роботу (наймають) громадян, які виконують у даному органі певну трудову функцію.

Частково з цією точкою зору можна погодитись. Справді, в повному обсязі державні службовці безпосередньо реалізують функції держави. У той самий час авторка доцільно заперечує за державними службовцями цю можливість. Справді, службовець правового чи фінансового департаменту, який обіймає старшу чи молодшу посаду цивільної служби, швидше за все, безпосередньо не реалізує функції держави, а ось заступник міністра, заступник керівника служби, керівник територіального підрозділу органу виконавчої влади, ухвалюючи від свого імені рішення в межах компетенції державного органу, на наш погляд, задіяні й у реалізації функцій держави.

Можна було б не акцентувати увагу на даній проблематиці, якби у реалізації державних функцій брала участь лише обмежена категорія вищих керівників органів державної влади, але фактично правомочності безпосередньої реалізації функцій держави має велика кількість державних службовців, в тому числі й ті, яка займають молодші посади. Так, наприклад, однією з найважливіших внутрішніх функцій держави є функція відправлення правосуддя. Її реалізація здійснюється на різних етапах різними посадовими особами, у тому числі на етапі примусового виконання винесених судових рішень – державними виконавцями. Діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців здійснюється з дотриманням принципів: верховенства права; законності; незалежності; справедливості, неупередженості та об'єктивності; обов'язковості виконання рішень; диспозитивності; гласності та відкритості виконавчого провадження та його фіксування технічними засобами; розумності строків виконавчого провадження; співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями. Державні виконавці, керівники та спеціалісти органів державної виконавчої служби є державними службовцями [10].

Цілком очевидно, що державний виконавець у процесі своїх посадових обов'язків є реалізатором, провідником державних функцій. При цьому, що дуже важливо, він наділений зовнішньо-владними, розпорядчими повноваженнями, які також використовує самостійно. Можна навести інші аналогічні приклади. Так, слідчий здійснює функцію розслідування злочинів, аудитор перевіряє дотримання трудового законодавства тощо – при цьому всі вони

мають право від свого імені приймати управлінські рішення, спрямовані на вирішення загальнодержавних завдань.

Складно погодитися із авторами, які вважають, що владні рішення, обов'язкові для невизначеного кола осіб, приймає не кожен державний службовець від свого імені, а керівник державного органу від імені органу державної влади та управління [11, с. 56]. Можливість самостійно здійснювати юридично-значущі дії та приймати обов'язкові для невизначеного кола осіб рішення є не лише у обмеженої кількості керівників державних органів (які до того ж вони не завжди належать до державних службовців), а й у значної кількості чиновників різних груп і категорій. У той же час ми не заперечуємо того факту, що не всі державні службовці самі мають право приймати подібні рішення. Значна категорія державних службовців не реалізують функції держави безпосередньо, а забезпечують (у найширшому значенні цього терміну) діяльність інших державних службовців.

Таким чином, не кожен державний службовець безпосередньо реалізує функції держави, але загалом реалізація загальнодержавних завдань є невід'ємною ознакою державної служби. Так само й не всі державні службовці наділені владними повноваженнями, проте в цілому державна служба виступає як інструмент реалізації державної влади. При цьому спрямованість державної служби на реалізацію функцій держави (а отже, підвищена значимість для держави її стабільного функціонування) вимагає встановлення публічно-правового режиму регулювання для всіх державних службовців – як для тих, хто безпосередньо реалізує ці функції, так і для тих, хто організує та забезпечує їх діяльність.

Публічна служба, на думку численних авторів, повинна об'єднувати весь апарат державного управління і включати професійну діяльність з виконання повноважень різних суб'єктів публічного права: від органів державної влади та місцевого самоврядування до утворених ними громадських установ та організацій. Однак у такому контексті публічна служба стає неоднорідним правовим явищем. Якщо правовий статус державних і муніципальних службовців справді має багато спільного, то правове становище працівників утворених органами публічної влади підприємств та установ, на наш погляд, досить істотно від нього відрізняється. Ознаками, що об'єднують службовця, наприклад, державного органу структурі державної влади та державної установи є громадський характер своєї діяльності і причетність до реалізації державних функцій, проте інші виділені нами специфічні ознаки державної службової діяльності (наявність владних повноважень, особлива організаційна структура, наявність прямої публічно-правової зв'язки між державою та державним службовцем) відсутні. Тому, як видається, на сучасному етапі немає об'єктивних передумов для виведення працівників утворених органами публічної влади підприємств та установ з-під приватно-правового режиму регулювання та позбавлення їх правового статусу. Відповідно, у системі служби тоді можна назвати суто службові відносини, регульовані публічним правом, і трудові відносини врегульовані приватним правом

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що найважливішими специфічними особливостями державної служби є те, що вона, по-перше, має публічний характер, тобто здійснюється в загальнокорисних цілях, для досягнення суспільного блага, по-друге, спрямована на реалізацію функцій держави, по-третє, службова діяльність носить зовнішньо-владний характер. В даному контексті частина державних службовців реалізує функції держави безпосередньо, інша частина здійснює організаційні функції. Службовці, які безпосередньо здійснюють державні функції (і наділені у зв'язку з цим зовнішньо-владними повноваженнями), належать до категорії посадових осіб.

Обґрунтування даної позиції дозволяє трактувати державну службу як публічно-правове відношення між державою і службовцем, засноване на підпорядкуванні і має своїм змістом обов'язкову діяльність, що йде від імені держави і спрямовану до здійснення певного державного завдання. Звідси деякими вченими робиться висновок, що державні службовці є суб'єктами реалізації державних функцій і у зв'язку з цим наділені особливим статусом, тобто можливістю використовувати владно-управлінські повноваження, вирішувати державні

завдання. Особливий характер виконуваних державними службовцями функцій зумовлює необхідність поміщення їх під особливий режим правового регулювання, що характеризується пануванням імперативних установлень, що може бути забезпечено лише нормами публічного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітична довідка Вищого адміністративного суду України про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби від 01 лютого 2009 року. Вищий адміністративний суд. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09/> (дата звернення 19.10.2021).
2. Надобко С. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 198 с.
3. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. 296 с.
4. Коник С. М., Воробей Р. Б., Грабовський В. А. Історія державного управління: навч.-метод. вид. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 104 с.
5. Маршалок С. І. Психологічні особливості професійної діяльності фахівців юридичної сфери. Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна. 2013. № 1. С. 179–187.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. 22 січн. № 4. С. 60.
7. Прокоф'єв М. М. Адміністративно-правове регулювання державної служби в правоохоронних органах: дис. докт. філософії : 081. Львів, 2021. 248 с.
8. Павленчик П. Служба в органах місцевого самоврядування: стан і перспектива. Вісник державної служби України. 1999. № 2. С. 131–134.
9. Комірчий П. О. Універсальні та спеціальні функції публічної служби у правоохоронній сфері України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Т. 2. № 2. С. 66–71.
10. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. 15 липн. № 29. Ст. 535.
11. Васильєва Н. В., Васильєва О. І. Формування системи понять щодо професіоналізації публічної служби в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. №11. С. 82–86.