

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.12.3](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.12.3)

УДК: 351

М. І. Іщенко,
доктор економічних наук, професор, професор кафедри обліку і оподаткування, публічного
управління та адміністрування Криворізького національного університету
ORCID: 0000-0003-0726-4175

Є. В. Міщук,
кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і
оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету
ORCID: 0000-0003-4145-3711

В. В. Радько,
магістрант кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету
ORCID: 0000-0002-4168-3077

ПІДХОДИ ДО РОЗКРИТТЯ ДЕФІНІЦІЇ «ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ» У КОНТЕКСТІ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА»

М. І. Ishchenko
Doctor of Economics, Professor, Professor Department of Accounting and Taxation,
Public Administration and Administration of Kryvyi Rih National University
Ie. V. Mishchuk
Candidate of Economic sciences, Associate professor, Associate professor of Accounting and
Taxation, Public Administration and Administration of Kryvyi Rih National University
V. V. Radko
Master's Degree in Accounting and Taxation,
Public Administration and Administration of Kryvyi Rih National University

APPROACHES TO THE DISCLOSURE OF THE DEFINITION OF "PUBLIC SERVICE" IN THE CONTEXT OF THE CONCEPT OF "PUBLIC SERVICE"

У статті порушено питання підходів до розкриття дефініцій «державний службовець» у контексті поняття «державна служба», адже і до сьогодні, серед вітчизняних науковців, не існує єдиного визначення цих базових понять. Питання змісту державної служби та характеристика державного службовця є предметом дослідження адміністративної та цивільної практики. Даючи визначення поняттям "державний службовець" та "державна влада", найчастіше науковці та практики поєднують їх дефініції в одне ціле. В результаті детального аналізу науково-теоретичних джерел виявлено основні проблемні аспекти розуміння цих термінів. Виявлено, що дефініція «державна служба» налічує безліч підходів, серед яких виокремлено два: інституціональний та діяльнісний. Показано, що для здійснення багатьох державних функцій, управління громадськими справами з'явився інститут державної служби, який зазнав суттєвих змін у ході свого розвитку та вдосконалення. В розвиненій державі він, зазвичай, захищає інтереси громадян та їх права, що є найважливішим обов'язком уряду. Досліджуючи ці підходи, дійшли до висновку, що вони є різні, але добре доповнюють один одного. Додатково в статті проведено критичний огляд

поняття «державний службовець» та визначено його основні ознаки. До цих ознак віднесено громадянство України; виконання функцій держави; підпорядкування службовій дисципліні; дотримання принципів державної служби тощо. Уточнено визначення «державний службовець», під яким запропоновано розуміти уповноважену особу, що є громадянином України, займає певну посаду державної служби в органі влади, виконує функції держави, підпорядковується службовій дисципліні та отримує заробітну плату з державного бюджету. Використання уточнених визначень дозволить більш чітко розуміти, які обов'язки повинен виконувати державний службовець, перебуваючи на державній службі, задля забезпечення кращого майбутнього країни. Таким чином, розкривається визначення "державний службовець" через поняття "державна служба".

The article touches on the approaches to the disclosure of the definition of "civil servant" in the context of the concept of "public service", because even today, among domestic scientists, there is no single definition of the basic concept of public service. The issue of "public service" and "public servant" is the subject of research of administrative and civil practice. Defining the concepts of "public servant" and "state power", these definitions are combined into a single whole. As a result of a detailed analysis of scientific and theoretical sources, the main problematic aspects of understanding these terms are identified. The definition of "public service" has many approaches, but only two were considered in more detail: institutional and activity. To carry out many functions, the management of public affairs appeared as a public service institution, underwent significant changes in the course of its development and improvement. In a developed state, he, as a rule, protects the interests of citizens and their rights, is the most important duty of the government. Studying these approaches, we came to the conclusion that they are different, but complement each other well. The article also reviews the concept of "civil servant" and identifies its main features (citizenship of Ukraine, fulfillment of the functions of the state; submission to official discipline, observance of the principles of public service, etc.) Revealing the definition of "civil servant", there are many definitions of this concept from various sources. In the course of the work, the definition of "civil servant" has been clarified, by which it is proposed to understand an authorized person who is a citizen of Ukraine, occupies a certain position in the civil service of the government, performs the functions of the state, is subject to official discipline and receives wages from the state budget. The use of clarified definitions will make it possible to more clearly understand what responsibilities a public servant should perform while in the public service to ensure a better future for the country. Thus, the definition of "public servant" through the concept of "public service" is revealed.

Ключові слова: держава; державна служба; державний службовець; дефініції; підходи.

Key words: state; public service; civil servant; definitions; approaches.

Постановка проблеми. Однією із важливих проблем є питання понятійно-категоріального апарату щодо визначення «державний службовець» у контексті поняття «державна служба». Нині серед вітчизняних науковців відсутній єдиний погляд на базові поняття державної служби. Своєю чергою, це ускладнює розуміння змісту діяльності державного службовця та призводить до плутанини і підміни окремих понять. Зазначене актуалізує дослідження у цьому напрямі.

Мета. Уточнити понятійно-категоріальний апарат щодо змісту понять «державний службовець» та «державна служба».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню розкриття дефініцій «державний службовець» та «державна служба» написано чимало праць вітчизняних науковців. Зокрема, Ішин М.І. [11], Білоусов О.С. [4], Бурдяк В.І. [7] розглядають «державну службу» як соціально – правовий інститут, а ось Бородін Є.І. [5], Оболенський О.Ю. [12], Бритель А.М. [8], Битяк Ю.П. [3], Андрійко О.Ф. [1], Глушенко Я.Б. [9], Цуркан М. [17] вивчають її як діяльність осіб. Також не менше уваги було приділено визначенню «державний службовець» такими науковцями як: Оболенський О.Ю. [12], Серов О.В. [14], Битяк Ю.П. [3], Андрійко О.Ф. [1], Дубенко С. [10], Таргоній А.П. [16], Олійник І.Л. [13], Скакун О.Ф. [15], Багмета М.О. [2].

Визнаючи значущість наукових доробок учених, зауважимо, що такі базові поняття як «державний службовець» та «державна служба» не отримали єдиного визначення, що зумовлює необхідність подальших досліджень щодо розкриття змісту їх дефініцій.

Виклад основного матеріалу. Аналіз дефініції терміну «державний службовець» на основі наукових досліджень дає можливість узагальнити інформацію у таблиці 1.

Таблиця 1. Державний службовець

№ п/п	Автор	Визначення
1	Оболенський О.Ю. [12, с.372]	Державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/ або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу.
2	Серов О.В. [14, с.204]	Державний службовець - особа, яка обіймає посаду в державному органі або його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів. Правовий статус виникає на основі законодавства у зв'язку із заміщенням державної посади. Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Саме посада в державному апараті є базовою характеристикою правового становища. Поведінка має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини та громадянина.
3	Битяк Ю.П. [3, с.304]	Державний службовець - поняття більш широке, оскільки кожен чиновник-це державний службовець, але не кожний державний службовець є чиновником, особою, яка пов'язана з держслужбою професійно, включена в штат держапарату, має ранг.
4	Битяк Ю.П. [3, с.304]	Державні службовці - це люди, які вирізняються своєю професійною підготовкою, складом характеру, комунікабельністю, політичними, моральними, психологічними установками.
5	Андрійко О.Ф. [1, с.796]	Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.
6	Дубенко С. [10, с.37]	Державні службовці – це різновид службовців , які складають чисельну групу, їх основним завданням є служіння державі.
7	Таргоній А.П. [16, с.16]	Державний службовець –це особа яка займає положення в державних органах на законних підставах. Характеризує поняття державного службовця його статус, права, обов'язки і відповідальність.
8	Олійник І.Л. [13, с.217]	Керівник-посадова особа - це державний службовець, який обіймає визначену нормативними актами посаду, виконує посадові інструкції, насамперед функцію контролю, має у своєму підпорядкуванні службовців, наділений державно-владними повноваженнями, несе за їх невиконання або неналежне виконання юридичну відповідальність. При цьому поняття «керівник» у системі державної служби постає вужчим за поняття «державний службовець», оскільки кожен керівник органу влади (за винятком політичних посад) є державним службовцем, але не кожен державний службовець є керівником.
9	Скакун О.Ф. [15, с.10]	Державний службовець - особа, котра обіймає посаду в державному органі та організації, здійснює в установленому законом порядку трудові функції на професійних засадах на основі трудового договору (контракту), одержує заробітну плату за рахунок коштів з державного бюджету відповідно до

		займаної посади і підпорядковується службовій дисципліні.
10	Багмета М.О. [2, с.237]	Державного службовця можна визначити як особу, яка, по-перше, здійснює професійну діяльність на посаді, визначеній структурою і штатним розкладом, як первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень щодо практичного виконання завдань і функцій держави; по-друге, виконує організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції; по-третє, отримує заробітну плату за рахунок державних коштів.

Джерело: складено автором на основі узагальнення праць [1,2,3,10,12,13,14,15,16]

Проведений критичний огляд змісту поняття «державний службовець», що висвітлені у науковій фаховій літературі дозволяє констатувати, з одного боку, наявність значної кількості дефініцій. З іншого боку, наявні терміни, що відрізняються один від одного. Не суперечать один одному, а тільки розкривають сутність державного службовця з різних сторін, тим самим взаємодоповнюючи його якісні характеристики.

На цій підставі пропонуємо диференціювати такі ознаки державного службовця:

- громадянство України;
- виконання функцій держави;
- підпорядкування службовій дисципліні;
- дотримання принципів державної служби;
- забезпечення довіри суспільства та громадян до державної служби;
- сприяння реалізації прав і свобод людини та громадянина;
- одержання заробітної плати з рахунок коштів з державного бюджету.

Водночас, слід зупинитися на категорії «державної служба».

Необхідність професійної діяльності осіб, щодо практичного виконання завдань і функцій держави, спричинення суспільством. Отже, на основі проведеного критичного огляду фахової літератури з державного управління нами виділено два підходи до визначення поняття «державна служба»: інституціональний та діяльнісний. Розглянемо перший із зазначених підходів (табл.2).

Таблиця 2. Визначення «державної служби» згідно інституціонального підходу

№ п/п	Автор (ПІБ)	Визначення
1.	Ішин М.І. [11, с. 24]	Державна служба - це особливий державно-правовий і соціальний інститут, який встановлює і регулює відносини держави з її службовцями, людьми, професією які є діяльність за дорученням і від імені держави реалізувати її цілі і функції.
2.	Білоусов О.С. [4, с. 281]	Державна служба — це комплексний правовий інститут, який має соціальний характер і який є невід'ємною частиною правової системи України. Державна служба є невід'ємною частиною державної адміністрації, призначеною забезпечувати, перш за все, реалізацію прав і свобод людини і громадянина.
3.	Бурдяк В.І. [7, с. 141]	Держслужба - є державним правовим і соціальним інститутом, який здійснює в рамках своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів влади й управління шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави і громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків.

Джерело: складено автором на основі праць [4, 7, 11]

З правового погляду державна служба являє собою правовий інститут. Головне призначення правового інституту є гарантування цілісного, закінченого регулювання правовідносин у сфері суспільних відносин. Далі зупинимося на діяльнісному підході, який наведений нижче (табл. 3).

Таблиця 3. Визначення «державної служби» згідно діяльнісного підходу

№ п/п	Автор (ПІБ)	Визначення
1	Бородін Є.І. [5, с. 3]	Державна служба України – 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.
2	Оболєнський О.Ю. [12, с. 19]	Державна служба - це професійна участь громадян у визначенні та здійсненні цілей і функцій держави шляхом реалізації цілей, завдань і виконання функцій органу державної влади.
3	Брицько А.М. [8, с. 96]	Державна служба - це діяльність державних службовців у державних органах та підприємствах; у вузькому - це державно-правовий інститут, що забезпечує професійну, публічну та політично нейтральну діяльність

		державних службовців, спрямовану на виконання завдань і функцій держави, що оплачується з коштів державного бюджету.
4	Битяк Ю.П. [3, с. 54]	Державна служба - це професійна діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті (законодавчих, виконавчих, судових, прокуратурі).
5	Ботвінов Р.Г. [6, с.130]	Спеціальна державна служба – це вид державної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію.
6	Андрійко О.Ф. [1, с. 27]	Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.
7	Глуценко Я.Б. [9, с. 155]	Державна служба в Україні – це нормативно врегульований порядок реалізації громадянами України доступу до державного управління, який характеризується наступними моментами: 1) це професійна діяльність осіб на постійній основі, які займають посади в державних органах та їх апараті, яким присвоюються кваліфікаційні розряди, звання, ранги, щодо практичного виконання завдань і функцій держави; 2) за цю діяльність державні службовці отримують заробітну плату за рахунок державних коштів; 3) чітко визначені вимоги до кандидатів на посади державних службовців, порядок вступу, проходження та припинення служби у державних органах, в тому числі визначені гарантії діяльності державних службовців та їх соціальний захист, відповідальність за невиконання або не належне виконання своїх службових обов'язків; 4) практична діяльність державних службовців супроводжується постійною системою професійної підготовки персоналу, яка включає в себе підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів.
8	Цуркан М. [17, с.216]	Державна служба є професійною діяльністю, тобто вона є професією і нею можуть займатися тільки особи, що мають відповідну освіту та професійну підготовку. Оскільки державна служба — це професія, то вона є основним місцем роботи, за яким знаходиться трудова книжка службовця.

Джерело: складено автором на основі праць [1, 3, 5, 6, 8, 9, 12, 17]

Особливістю діяльності державної служби є забезпечення стабільності в державі, злагодженості інтересів людей і держави, запорука підтримки порядку, одночасно, виконуючи в тій чи іншій мірі владні функції. Основною рисою державної служби має стати першість права і свобод людини. Головною думкою є те, що здійснюючи цілі держави, державна служба завжди має дотримуватися ідеї верховенства права.

Висновки. У дослідженні виявлено, що державний службовець не може існувати без державної служби, як і державна служба – без державного службовця.

Державний службовець є особою, яка створює зв'язок між двома світами «народ» і «державна», що надзвичайно важливо для існування суспільства в цілому. Він представник державної влади у суспільстві.

Уявлення про державну владу представляє собою поняття про державну службу, яка є необхідною для здійснення державних функцій і вимагає таких дій як: ревізія цілей, завдань, змісту, принципів і форм управлінської діяльності.

Отже, можна вживати до поняття «державна служба» значення «підйомного механізму», який дає напрям та шанс розвиватися окремим галузям держави та України в цілому.

Список використаних джерел.

1. Андрійко О.Ф. Науково-практичний коментар до Закону України “Про державну службу”, розділ 1 Загальні положення. 2017. С. 27.
2. Багмета М.О. Організація державної служби в Україні: теорія та практика. Розділ 2. Поняття та Правовий Статус Державного Службовця. Навчальний посібник, 2007. С. 237.
3. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади, Харків “Право”. С. 304.
4. Білоусов О.С. Сутність Державної служби. Актуальні проблеми держави права. С. 281.
5. Бородин Є.І. Поняття “Державна служба” в Україні: досвід запровадження та розвитку. 2016. С. 11.
6. Ботвінов Р.Г. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2(29), С.130-136.
7. Бурдяк В.І. Державна служба як особливий різновид суспільно-корисної праці. С. 140-147.
8. Бритько А.М. Державна служба як об’єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції. Збірник наукових праць національної академії державного управління при Президентові України. С. 96.
9. Глущенко Я.Б. Державна служба, її види та шляхи подальшого удосконалення. 2011. ФП 2011-3. С. 152-156.
10. Дубенко С. Державна служба в Україні. Навчальний посібник для студентів, слухачів із спеціальності “Державне управління”. Київ Видавництво УДАУ. 1998. С. 37.
11. Шин М.І. Поняття і зміст державної служби. Право і безпека. 2003. №3. С. 23-27.
12. Оболенський О.Ю. Державна служба, Підручник у двох томах, Том 1, Київ-Одеса, 2012. С. 372.
13. Олійник І.Л. Теоретико-правовий огляд понятійно-категоріального апарату “державний службовець”, “посадова особа”, “керівник”. Право і суспільство. 2013. №62. С. 217-221.
14. Серов О.В. Національна академія державного управління при Президентові України. Державна Служба в Україні: Соціально-правовий та організаційний аспекти. Київ. 2011. С. 204.
15. Скакун О.Ф. Теорія Права і Держави. Державна служба. Державний службовець і посадова особа. С. 10.
16. Таргоній А.П. Автореферат. Державний службовець: поняття, статус, компетенція. Київ. 2016. С. 14.
17. Цуркан М. Визначення поняття та сутності державної служби. Адміністративний суд України (збірник наукових праць). С. 216.

References.

1. Andrijko, O.F. (2017), Scientific and Practical Commentary on the *Law of Ukraine “ About the civil service ”*, Section 1 General Provisions, p. 27
2. Bahmeta, M.O. (2007), Organization of the Civil Service in Ukraine: Theory and Practice. Section 2. Concept and Legal Status of a Civil Servant. Tutorial, p. 237.
3. Bytiak, Yu.P. Civil Service in Ukraine: Legal Framework, *Kharkiv “Law”*, p.304.
4. Bilousov, O.S. The essence of the Civil Service. Actual problems of the state of law, p.281.
5. Borodin, Ye.I. (2016), The concept of "Public service" in Ukraine: experience of implementation and development, p.11.
6. Botvinov, R.H. (2016), Specialized civil service: identification of the concept of public administration and local self-government, no. 2(29), pp.130-136.
7. Burdiak, V.I. Civil service as a special kind of community service, pp. 140-147.
8. Bryt'ko, A.M. Public service as an object of governance: concepts, social and legal nature, tasks and functions. “*Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*”, p. 96.
9. Hluschenko, Ya.B. (2011), Civil service, its types and ways of further improvement, FP 2011-3, pp. 152-156.
10. Dubenko, S. (1998), Public service in Ukraine. *Tutorial for students, trainees in the specialty "Public Administration"*. Kiev UDAU Publishing House, p. 37.
11. Ishyn, M.I. (2003), The concept and content of public service. “*Law and security*”, vol.3, pp. 23-27.
12. Obolens'kyj, O.Yu. (2012), Public Service, *Two-volume textbook*, vol. 1, Kyiv-Odesa, p. 372.
13. Olijnyk, I.L. (2013), Theoretical and legal review of the conceptual and categorical apparatus of "civil servant", "official", "manager". “*Law and Society*”, vol.62, pp. 217-221.
14. Sierov, O.V. (2011), National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. “Civil Service in Ukraine: Socio-Legal and Organizational Aspects”, Kyiv, p. 204.
15. Skakun, O.F. Theory of Law and State. Public Service. Civil servant and official, p. 10.
16. Tarhonij, A.P. (2016) Abstract. Civil servant: concept, status, competence, Kyiv, p. 14.
17. Tsurkan, M. Definition of the concept and nature of the civil service. Administrative Court of Ukraine (collection of scientific works), p.216.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2019 р.