DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.17

УДК: 351.74

Іваниця А. В.,*доцент кафедри загальноправових дисциплін**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**кандидат юридичних наук*

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Актуальність статті полягає в тому, що в умовах постійних змін та розвитку законодавства досить актуальним постає проблематика аналізу нового законодавства в питаннях понятійного апарату, ознак і особливостей нових державних інституцій, державної служби загалом та служби в національній поліції зокрема. **Метою статті** є встановити особливості трактування поняття державної служби та служби в поліції, а також навести ознаки такої служби. В дослідженні аналізується науковий доробок, де фігурує проблематика визначення понять, ознак та змісту державної служби та служби в поліції. Наводиться трактування поняття «служба» в науковій літературі та енциклопедичних або словникових виданнях, стверджується, що внаслідок різноманітності саме трактування в літературі існує чимало прикладів інтерпретації даної дефініції. Зазначаються думки М. Білинської, О. Євмешкіної, І. Сурай щодо визначення поняття «служба» та притаманних їй ознак, висвітлюється позиція із зазначених питань також М. Цуркан. В статті аналізуються поняття «державна служба», запропоновані В. Малиновським, Н. Сидоренко, А. Бритько, Ю. Битяком, С. Дубенком, Ю. Оболенським, М. Іншина, Т. Пахомовою, В. Авер'янова, Л. Стельмащук. Вказується на хибності ототожнення державної служби із службою публічною, оскільки існують так звані політичні посади, які не належать до державної служби, однак є елементом публічної служби. Акцентується увага на ознаках державної служби (діяльність із виконання завдань та функцій держави; діяльність має характер професійної, публічної, політично-нейтральної й такої, що здійснюється за рахунок коштів держбюджету). Наголошується, що поняття «державна служба» також трактується у вузькому та широкому розуміннях. В дослідженні розкривається питання, чи відноситься служба в поліції до загальної системи державної служби, а також наводяться ознаки служби у органах внутрішніх справ (специфічний вид предметної діяльності людини, яка реалізується в інтересах забезпечення життєдіяльності суспільства; держава визначає межі, форми та методи здійснення даної діяльності; така служба є професійною діяльністю тощо). Мова йде про закони, в яких закріплені визначення державної служби та служби в поліції («Про державну службу» та «Про Національну поліцію»).

Ключові слова: служба, Національна поліція, публічна служба, законодавство, науковий доробок.

Актуальність теми. Внаслідок значних політичних змін та суттєвої переорієнтації в зовнішній політиці Україна знаходиться в процесі реформування власних державних інституцій, відповідно і зміни законодавства. Остання суттєва зміна орієнтирів відбулась 2014 р., коли замість проросійського вектору розвитку Україна знову проголосила курс на євроінтеграцію, вступ до ЄС й розбудову державних інституцій за зразком західних демократій (в ЄС досить високі стандарти щодо державної служби, поліції). Тому в 2015 р., в межах такого курсу, Україна впроваджує замість міліції нову інстанцію – Національна поліція України, цього ж року було прийнято новий Закон, що стосувався питань державної служби. В умовах постійних змін та розвитку законодавства досить актуальним постає проблематика аналізу нового законодавства в питаннях понятійного апарату, ознак і особливостей нових державних інституцій, державної служби загалом та служби в національній поліції зокрема.

Стан дослідження. До наукового доробку проблематики аналізу понять державної служби, служби в поліції, а також їх ознак, здійснили внесок такі дослідники 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. Стельмашук, Н. Янук та інші.

Метою статті є встановити особливості трактування поняття державної служби та служби в поліції, а також навести ознаки такої служби.

Виклад основного матеріалу. В науковому доробку є чимало різних трактувань понять державної служби, служби в поліції, висвітлення їх загальних та специфічних ознак тощо. Разом із тим, визначення категорій державної служби та служби в поліції має законодавче закріплення. Спочатку розглянемо думки дослідників з цього приводу.

Загалом, розглядаючи поняття служби в поліції та державної служби, дослідники спочатку звертаються до проблеми визначення поняття «служба». В словарі С. Ожегова дане поняття наводиться в декількох розуміннях: 1) як процес служби (служити у війську тощо, виконувати укази когось або скеровувати свою діяльність на користь громадян тощо); 2) Робота, праця службовця, його місце роботи чи служби; 3) виконання військових обов'язків; 4) спеціальна сфера роботи із установами, які до неї відносяться тощо [9].

В Юридичній енциклопедії поняття «служба» розглядається як: 1) вид діяльності в суспільному розподілі праці, пов'язаний із виконанням інтелектуальної та іншої нефізичної інтелектуальної роботи. Якщо ця діяльність здійснюється у державних органах, вона тоді називається державною службою; 2) складова назви державного органу (Державна митна служба тощо); 3) складова назви структурного підрозділу відповідного органу або організації [10].

Д. Лемеш вважає, що різноманітність трактування поняття «служба» спричинила неоднозначність її інтерпретації в науковій літературі [5, с. 16]. Н. Янук вважає, наприклад, що служба є різновидом корисної для суспільства діяльності людини, яка полягає у професійному виконанні особою, що обіймає певну посаду в органі державної влади або установі, підприємстві чи організації різних форм власності, функцій управління

та надання соціальних послуг, що здійснюється за рахунок і в інтересах працедавця [14, с. 22].

М. Білінська, О. Євмешкіна, І. Сурай зазначають, що таке поняття, як служба, існувала поряд з виробництвом і забезпечувала його в інтелектуальному аспекті. Службова діяльність забезпечувала такі форми соціального життя, як організацію захисту держави, охорони правопорядку, налагодження зовнішніх зносин тощо. Дослідники зазначаються також, як і Д. Лемеш, що існують різні підходи щодо трактування поняття «служба»: 1) як вид діяльності людини; 2) як соціально-правовий інститут; 3) система органів держави; 4) підгалузь науки; 5) спеціальність вищої освіти. Окрім того, вони наголошують, що: «Служба полягає в управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей. При цьому слід розрізняти поняття «служба державі» та «державна служба». Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні державно-службових відносин державних службовців із зазначеними органами [3, с. 5–6]. Цілком погоджуємось із даною думкою колективу авторів та Д. Лемеша, який також підкреслює на відмінності вказаних понять, оскільки на відміну від державної служби в органах державної влади, служити державі можна в питаннях виконання професійних, військових або інших видів службових обов'язків, або на посаді вчителя, викладача або лікаря (варто зауважити, що деякі такі категорії в Балтійських країнах мають статус державних службовців) [5, с. 16].

М. Цуркан також вказує на значення, які використовуються щодо поняття «служба»: як вид діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; назва відомства. Служба, поруч із виробництвом матеріальних цінностей, наданням господарських послуг тощо є різновидом суспільно-корисної діяльності людини, а службовці є особами, які обіймають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або іншу соціально-культурну діяльність [13, с. 6]. Дослідниця наводить ряд особливостей поняття «служби»: «а) безпосередня спрямованість не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва; б) володіння специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або на об'єкти надання управлінських послуг; в) пов'язаність, як правило, із розумовою працею; г) оплатність; г) здійснення особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях» [13, с. 5–6].

На основі аналізу наукового доробку Д. Лемеш наводить визначення поняття «служба»: «термін, яким позначають вид трудової діяльності, яка в основному пов'язана з виконанням управлінсько-розпорядчих функцій невиробничого характеру. В іншому значенні служба – це вид діяльності, що передбачає здійснення функцій, пов'язаних з виконанням військових обов'язків. «Служба» – родове поняття для таких категорій як «державна

служба», «публічна служба», «військова служба», «професійна служба», «служба в правоохоронних органах» та ін.» [5, с. 16–17].

Н. Сидоренко наводить формулювання поняття «Державна служба» В. Малиновського: це є державний правовий і соціальний інститут, який здійснює в рамках визначеної компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади, це відбувається завдяки виконанням службовцями своїх повноважень та посадових обов'язків, що у свою чергу забезпечує взаємодію громадян та держави в питаннях реалізації інтересів, прав та обов'язків [8, с. 6]. Водночас, Н. Сидоренко наводить авторське бачення тлумачення терміну «державна служба»: «це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, призначена для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства» [8, с. 7].

А. Бритько наводить у свою чергу тлумачення Ю. Битяком державної служби як здійснюваної на основі законів та Конституції діяльності з формування апарату органів державної влади, професійної діяльності осіб, які обіймають посади в органах державної влади, що полягає в реалізації на практиці функцій держави та забезпеченні прав і свобод людини та громадянина й оплачується за рахунок державного бюджету [2, с. 93–94]. Сам А. Бритько зазначає, що: «...у найширшому розумінні державна служба – це спосіб реалізації завдань соціальної держави, що поєднує особисті, групові та державні інтереси. Державна служба як комплексне явище одночасно є міжгалузевим правовим інститутом, соціальним інститутом, а також професійною діяльністю державних службовців» [2, с. 101–102].

До ознак державної служби дослідник відносить: що це є діяльністю із виконання завдань та функцій держави; діяльність має характер професійної, публічної, політично-нейтральної й такої, що здійснюється за рахунок коштів держбюджету [2, с. 94]. Н. Сидоренко наводить схожі ознаки державної служби: професійна діяльність певних осіб; діяльність спрямована на виконання завдань та функцій держави; державні службовці займають посади в органах державної влади, установах, їх апараті; наявність у державних службовців повноважень (можна доповнити, повноважень, чітко визначених законом та підзаконними актами); їх заробітна плата виплачується за рахунок державних коштів [8, с. 6].

С. Дубенко називає державну службу механізмом здійснення завдань і функцій держави, а її значення зумовлюється тим, оскільки головним завданням, що стоять перед завданням, є питання про кадри. Ю. Оболенський визначає державну службу видом діяльності держави, яка пов'язана з правовим регулюванням усіх аспектів роботи держслужбовців та формуванням кадрового потенціалу управління державою. Натомість М. Іншин розглядає державну службу зі сторони проблематики трудового права як важливий чинник регулювання життя суспільства та виконання функцій і завдань держави, й державна служба постає як особливий вид професійної діяльності та форма реалізації конституційного права на працю. Т. Пахомова вважає державну службу системним об'єктом, елементами якого виступають державні органи як інституції, яким надані повноваження задля виконання покладених завдань; процесу

та процедури, пов'язані із функціонуванням та розвитком державної служби [12, с. 52–51].

Як наголошують деякі дослідники, державну службу часто ототожнюють із публічною службою, й Л. Стельмахук вказує, що: «... публічна служба також є механізмом здійснення завдань та функцій держави, які реалізуються державними службовцями. Проте існують такі посади, як політичні, що не належать до державної служби, але є елементом публічної служби. Таким чином, ці поняття є відмінними і потребують чіткого розмежування» [12, с. 53].

Також дослідники розглядають поняття «державна служба» у вузькому та широкому термінах. У широкому розумінні державна служба постає як виконання службовцями своїх обов'язків в державних організаціях (органи державної влади, підприємства та установи й інші організації). У широкому сенсі розуміється виконання службовцями своїх обов'язків лише в державних органах. В. Кікінчук на основі даних дефініцій стверджує, що «державна служба» у широкому розумінні тотожна із поняттям «професійна служба», під якою розуміється організація та проходження державної служби (у вузькому розумінні) та в недержавних структурах [4, с. 282].

А. Авер'янов наголошує, що існує декілька основних варіантів тлумачення поняття «державна служба». Й у відповідності до одного із них вона включає: службу в усіх державних органах (включаючи співробітників СБУ, Нацгвардії, тих, хто проходить службу в Збройних силах України); службу в держустановах (підприємствах), інших організаціях, які не пов'язані із реалізацією повноважень державної влади (освіта, культура тощо) [4, с. 283]. Разом із тим, В. Авер'янов також зазначає, що під державною службою необхідно розуміти сукупність організаційної (система органів державної влади, на які покладені повноваження щодо виконання функцій та завдань держави), процесуальної (процедури та правила, визначені законом для порядку прийняття на службу, її проходження та звільнення), людської (особи, яким присвоюються ранги держслужбовців) складових; діяльність професійних держслужбовців, які проходять службу в органах державної влади та їх апаратах у сфері практичної реалізації завдань і функцій органів державної влади у сфері управління; публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію суспільних інтересів [4, с. 283].

Щодо визначення поняття «служби в поліції» варто зауважити, що дослідники здійснюють висвітлення проблематики, чи виступає служба в поліції окремим видом державної служби, або дія Закону «Про державну службу» [6] поширюється також й на співробітників поліції. Наприклад, О. Солоненко з цього приводу пише: «Служба в Національній поліції віднесена спеціальним законом до державної служби, не є окремим видом останньої, а є однією з правових форм її реалізації. Дія закону про державну службу поширюється на поліцейських як особливих суб'єктів конституційних, адміністративних та інших правовідносин. Служба в поліції для поліцейського є правовою формою реалізації державної служби...За формальними ознаками можна констатувати, що служба в поліції – це державна служба особливого та безперервного характеру зі спеціальними умовами, яка функціонує в інтересах держави і суспільства,

є публічною, політично неупередженою, професійною діяльністю поліцейських із практичного виконання визначених функцій з метою реалізації виконання поставлених завдань з використанням наданих поліції повноважень» [11, с. 218].

Такий дослід, як Р. Ботвінов використовує термін «публічна служба в Національній поліції України» та «публічна служба в органах внутрішніх справ», під якою розглядає нормативно встановлений та структурно оформлений механізм професійного забезпечення реалізації правоохоронних функцій держави [1, с. 97]. Служба в органах внутрішніх справ характеризується рядом ознак, в цілому притаманних публічній службі: це специфічний вид предметної діяльності людини, яка реалізується в інтересах забезпечення життєдіяльності суспільства; держава визначає межі, форми та методи здійснення даної діяльності; така служба є професійною діяльністю, тобто трудовою діяльністю, яка передбачає деяку ступінь підготовки, наявності професійних знань, умінь та навичок; така діяльність передбачає заміщення службовцем державної посади у відповідності до штатного розпису державного органу, який визначає правовий статус; реалізація компетенції органів внутрішніх справ відбувається у межах діяльності такої служби; діяльність полягає у виконанні повноважень органу державної влади й посадових обов'язків, які мають специфічний характер; така служба здійснюється за грошову винагороду у відповідності до специфіки оплати даної категорії службовців; взаємовідносини базуються між співробітниками на принципах підпорядкування та владної ієрархії; держава визначає правовий статус співробітників та порядок проходження служби [1, с. 86].

Нарешті, в сучасному законодавстві, а саме в Законі «Про державну службу» № 889-VII 2015 р. наводиться визначення «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» (п. 1 – 7 ч. 1 ст. 1 Закону) [6]. Натомість в Законі «Про Національну поліцію» № 580-VIII 2015 р. в ч. 1 ст. 59 вказується, що служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень [7].

Висновки. Отже, в науковому доробку не існує єдиного підходу щодо визначення поняття «служба», «державна служба» та «служба в поліції». Дослідники в цілому зауважують на наявності характерних

ознак, які притаманні для державної служби загалом, та для служби в поліції та правоохоронних органів зокрема. Разом із тим, в Законах «Про державну службу» та «Про Національну поліцію» містяться визначання понять «державна служба» та «служба в поліції». Таким чином, служба в поліції є державною службою, однак із врахуванням певної специфіки, що притаманна завданням та шляхами виконання таких завдань, що ставляться перед Національною поліцією України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ботвінов Р. Публічна служба в Національній поліції України: нормативно-правова колізія. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 2. С. 94–100.
2. 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. 2015. Вип. 1. С. 91–103.
3. Білінська М. М., Євмешкіна О. Л., Сурай І. Г. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій. Київ.: НАДУ, 2012. 72 с.
4. Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби. Форум права. 2012. № 3. С. 282–286.
5. Лемеш Д. Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»; Інститут права та суспільних відносин. Київ, 2016. 202 с.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n929>
7. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n1123>
8. Сидоренко Н. Конспект лекцій з дисципліни «Публічна служба в Україні». Дніпро, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ 2016. 134 с.
9. Служба. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. [23-е изд.]. Москва: Руск. яз., 1990. 917 с.
10. Служба. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <https://leksika.com.ua/15841210/legal/sluzhba>
11. Солоненко О. М. Служба в поліції як державна служба особливого характеру. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 2. С. 212–223.
12. Стельмашук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 1. С. 52–62.
13. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків: Право, 2010. 216 с.
14. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Львів, 2002. 168 с.

A. Ivanytsia

**CONCEPTS AND SIGNS OF CIVIL SERVICE AND SERVICE
IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

The relevance of the article is that in the conditions of constant changes and development of legislation the issue of analysis of new legislation on the conceptual apparatus, features and characteristics of new state institutions, civil service in general and service in the national police in particular is quite relevant. The purpose of the article is to establish the peculiarities of the interpretation of the concept of civil service and service in the police, as well as to present the features of such service. The study analyzes the scientific achievements, which includes the definition of the concepts, features and content of civil service and police service. There is an interpretation of the concept of «service» in the scientific literature and encyclopedic or dictionary publications, it is argued that due to the diversity of the interpretation in the literature there are many examples of interpretation of this definition. The opinions of M. Bilynska, O. Yevmeshkina, I. Surai on the definition of the term «service» and its inherent features are noted, the position on these issues is also highlighted by M. Tsurkan. The article analyzes the concepts of «civil service», proposed by V. Malinovsky, N. Sidorenko, A. Britko, Y. Bytyak, S. Dubenko, Y. Obolensky, M. Inshin, T. Pakhomova, V. Averyanov, L. Stelmashchuk. The erroneous identification of the civil service with the public service is pointed out, as there are so-called political positions that do not belong to the civil service, but are an element of the public service. Emphasis is placed on the features of the civil service (activities to perform the tasks and functions of the state; activities are professional, public, politically neutral and carried out at the expense of the state budget). It is emphasized that the concept of «civil service» is also interpreted in a narrow and broad sense. The study reveals whether police service belongs to the general system of civil service, as well as signs of service in law enforcement (a specific type of human activity, which is implemented in the interests of society; the state determines the boundaries, forms and methods of this activity such a service is a professional activity, etc.). These are laws that define the definition of civil service and police service («On Civil Service» and «On the National Police»).

Keywords: service, National police, public service, legislation, scientific achievements.