

ПОЛІТИКА І ПРАВО

УДК 352/354.07(477)

doi: <https://doi.org/10.33270/01191702.104>

Стрельченко О. Г. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ, м. Київ
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5965-9764>

Доктринальна характеристика публічної служби в Україні: поняття та класифікація

У статті здійснено ґрунтовну характеристику публічної служби в Україні. **Метою** публікації є доктринальне дослідження та формулювання дефініції публічної служби, її особливостей та класифікації. Тракткування дефініції реалізовано за допомогою гіпотези, яка визнає її найвищою соціальною цінністю, що полягає в українському людиноцентризмі та визначає функціональну єдність (системність) організації публічної влади й публічної служби на засадах адміністративно-правової позиції її реалізації. **Методологія.** Для досягнення поставленої мети використано загальнонаукові та спеціальні методи, які є засобами наукового пошуку. Зокрема, метод системного аналізу, а також системно-структурний, формально-логічний та статистичний методи надали можливість проаналізувати публічну службу та діяльність посадових і службових осіб. Публічна служба як поняття соціально застосовано щодо визначення характеру та способу діяльності людей, що відтворює факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою й органами місцевого самоврядування, їхніми місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби реально втілено завдання та функції держави. Оскільки посада передбачає частку компетенції відповідних органів, вона не відривна від його структури й водночас має на меті організацію особового складу органу – публічних службовців, якими є посадові та службові особи. **Наукова новизна** одержаних результатів полягає в подальшій розробці окремих питань функціонування публічної служби та діяльності службових і посадових осіб. **Висновки.** Узагальнено основні види публічної служби, які можна розділити на дві групи: цивільна публічна служба; мілітаризована публічна служба. Цивільну публічну службу поділяють на загальну публічну службу та спеціалізовану публічну службу (наприклад дипломатичну). Мілітаризовану публічну службу поділено на військову службу та правоохоронну службу.

Ключові слова: публічна служба; державна служба; діяльність; посадові особи; службові особи; публічна влада; публічна адміністрація; публічне адміністрування.

Вступ

Актуальність дослідження полягає в тому, що на виконання вимог Конституції України в частині реалізації основоположних засад концепції щодо здійснення публічної влади відповідно до низки нових для національного конституціоналізму принципів, зокрема, принципів децентралізації, відповідальності та деконцентрації у поєднанні з принципами безперервності та повсюдності спричинює необхідність дослідження такої детермінанти, як «публічна служба». У низці відповідних норм Конституції України деякі з цих принципів викладені майже буквально, а інші – латентно. Розробляючи проблематику здійснення публічної влади, виходимо з низки таких положень, згідно з якими держава є гарантом і засобом суверенітету народу, нації; гарантом верховенства права, має унікальні засоби охорони та захисту прав і свобод громадян, громад, народу, нації; гарантом самоврядності територіальних громад; наділяється компетенцією та відповідальністю через відповідні засоби правомірно обмежувати права та свободи громадян, громад; універсальним гарантом і вищою інстанцією, наділеною відповідальністю, зокрема, субсидіарною та

субституційною щодо органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Зазначені положення можуть трактуватися як аксіоматичними, так і такими, що потребують обґрунтування. Водночас вони становлять засади концепції українського людиноцентризму, який зі свого боку зумовлює функціональну єдність і системну позицію щодо таких правових категорій, як «публічна служба» та «державна служба».

Мета і завдання дослідження

У статті ґрунтовно досліджено публічну службу та її класифікацію. Питання, пов'язані з формуванням публічної служби в Україні, виокремленням її особливостей та принципів організації, класифікації, що останнім часом стали предметом дослідження багатьох науковців та практиків. Окремі теоретичні аспекти організації та функціонування публічної служби розглянуто в працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. С. Журавського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. О. Серьогіна, О. Г. Стрельченко, О. Я. Лазора, О. Д. Лазор, О. Н. Ярмиша та ін. (Averianov, 2005; Zhuravskiy,

& Serohin, & Yarmysh, 2004; Kolpakov, 2004; Kuzmenko, 2018; Strelchenko, 2018). Аналіз останніх публікацій свідчить, що чіткого та єдиного підходу до визначення поняття публічної служби на сьогодні немає.

Виклад основного матеріалу

Публічна служба як поняття соціальне застосовують у визначенні характеру та способу діяльності людей, що відтворює факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їхнім місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби реально втілено завдання та функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури та водночас має за мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – пов'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переводу з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з огляду місця, яке вона посідає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування – встановлення посади завершує її.

Система державного управління й організація державного апарату, що дісталась Україні у спадок від радянських часів, не відповідала вимогам часу та новим політичним реаліям. Саме тому впродовж двадцяти років постійно змінюється структура та функції органів публічної влади на всіх її рівнях. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства вимагали перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему врядування, що слугуватиме людям. У зв'язку з цим постала необхідність переосмислення призначення держави та публічної влади.

Закономірно, що одним із стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг.

Відповідно має змінитись і діяльність публічних службовців у нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян і професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, зокрема розробка проектів нормативних

актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх знань у сфері демократичного врядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках проблем належав й інститут публічної служби. На жаль, можна констатувати, що й дотепер для українського адміністративного права навіть саме поняття «публічна служба» є ще новим.

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися порівняно недавно, хоча ще у 50-х роках ХХ ст. відомий український правник Ю. Панейко визначав поняття «публічна служба», з огляду визначення держави як «корпорації публічних служб», а, відтак, публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу».

Прихильником ще ширшого розуміння публічної служби став наш сучасник, професор О. В. Петришин, який до публічної служби зараховує державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть – приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки:

1) обіймання посади у відповідних органах й організаціях незалежно від форм власності та конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;

3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника.

Загалом погоджуючись із цією позицією, мусимо лише зробити застереження щодо спірності належності до публічної служби у недержавних організаціях і, тим більше, у приватних підприємствах. За таких умов нівелюється різниця між публічним і приватним сектором, зайнятістю за приватним (трудоим) правом, і, власне, публічною службою. На наш погляд, є потреба дуже чітко визначити грань, яка встановлює межі публічної служби.

Відповідь на це питання пов'язана з різними підходами щодо меж публічної служби, для окреслення яких запропоновано методологічно розглянути явище публічної служби в інституціональному та функціональному аспектах.

З огляду на інституціональний аспект, публічна служба в найширшому значенні може бути здійснена працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади

(тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств й установ. Тобто, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність, насамперед, службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування (Kuzmenko, 2014).

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, а й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

Обираючи підхід, на наш погляд, варто керуватися, в першу чергу, потребами практики. Зокрема функціональне розуміння публічної служби важко назвати корисним для правового регулювання відповідних відносин в Україні. У цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи, до якої належить наша країна. Адже у країнах романо-германської правової сім'ї відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, натомість в англосаксонській системі права поділ права на публічне та приватне фактично відсутній (Kuzmenko, 2014).

Відтак, на наш погляд, визначаючи межі публічної служби, зауважимо, що найраціональнішим є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Таким чином можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій та повноважень.

До речі, з цієї позиції цікавою є норма Конституції ФРН, за якою «виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі та зв'язані путями публічно-правових відносин служби та вірності» (Kuzmenko, 2014).

Слід визнати, що різні підходи до розуміння категорії «публічна служба» прослідковано у законодавстві іноземних держав, зважаючи також на історико-правові традиції конкретних країн.

Наприклад, у країнах англо-американської правової системи термін «публічна служба» поширено на всі організації публічного сектору, а статус публічного службовця розповсюджено на більшість працівників публічного сектору, зокрема викладачів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового) апарату в цих країнах використовують термін «цивільна служба» (Kuzmenko, 2014).

Проте і в країнах романо-германської системи права є відмінні підходи до означення публічної служби та її сфери. Наприклад, у Франції є поняття «службовець державного апарату», яким охоплено всіх службовців держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. Причому всі названі категорії осіб як мають права та обов'язки державного службовця, так і підлягають низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом (Vasilenko, 2000).

У законодавстві ФРН є така категорія, як «чиновники вищих навчальних закладів». Зокрема керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які належать до наукового та мистецького персоналу вищого навчального закладу, що, відповідно до права землі, отримав якість визнаного державою вищого навчального закладу й персонал якого перебуває на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками (Kuzmenko, 2014).

Але в будь-якому випадку основний акцент у законодавстві як Франції, так і ФРН, зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації.

У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є чіткішим й однозначнішим. Наприклад, у законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи також у законодавстві Литви, Грузії тощо (Vasilenko, 2000).

У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовувалися два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» (Strelchenko, 2018).

Згідно з нормами чинних законодавчих актів, державна служба – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а служба в органах

місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування, як діяльність «на постійній основі». Досить часто в іноземних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців – власне «чиновників».

Уперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, щонайменше, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

У вітчизняній літературі термін «публічна служба» є порівняно новою правовою категорією, у переважній більшості випадків і дотепер превалюючими є терміни «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування» тощо (Kolomoiets, 2011).

Так, слово «служба» характеризує вид діяльності людини, що полягає, перш за все, в інтелектуальній праці, спрямованій на забезпечення «чужих» інтересів з одночасною підзвітністю та підконтрольністю службовців особі (органу), яка їх наймає. «Публічна» – інша складова назви, яка акцентує увагу на тому, чиї інтереси повинні захищатися відповідними службовцями (тобто інтереси усього суспільства). Поєднуючи вказані складові у понятті «публічна служба», можна говорити щодо виду діяльності осіб, які працюють в організаціях публічного сектору та повинні задовольняти публічні інтереси (Tymoshchuk, & Shkolyk, 2007).

Служба є одним із напрямів діяльності людства, важливим видом суспільно-корисної праці (до інших її видів належить виробництво матеріальних та нематеріальних цінностей, навчання, домашнє господарювання, громадська діяльність, підприємництво тощо). Служба як робота, як діяльність завжди пов'язана з такими категоріями, як адміністрування, керівництво, контроль, нагляд тощо (Tymoshchuk, & Shkolyk, 2007).

У літературі зазначається, що служба в суспільстві розподіляється відповідно до існування державних і недержавних організацій (громадських, корпоративних та самоврядних) на державну та недержавну. Існує також поділ служби в суспільстві на публічну та цивільну. До цивільної служби належить служба в недержавних організаціях й установах, громадських і політичних об'єднаннях, а також у державних організаціях, службовці яких не мають статусу публічної служби. До публічної служби – державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. Визначення публічної служби на законодавчому рівні міститься в Кодексі адміністративного судочинства України (Tymoshchuk, & Shkolyk, 2007).

Так, В. Б. Авер'янов визначав поняття «публічна служба» похідною від поняття публічна адміністрація, ключовими елементами якої виступають органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування (Averianov, 2005).

В. С. Журавський та В. О. Серьогін розглядають «публічну службу» як службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, спрямовану на вирішення суспільних справ (Zhuravskiy, Serohin, & Yarmysh, 2004).

О. С. Петренко визначила два підходи до формулювання поняття «публічна служба»: як служби в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади, служби в апараті органів прокуратури, діяльність неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань; діяльність з надання публічних послуг населенню в публічних корпораціях, місцевих органах влади (Petrenko, 2003).

Т. О. Коломoeць визначає «публічну службу» як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (Kolomoiets, 2011).

Термін «публічна служба» є складним за своїм змістовим наповненням й охоплює два блоки: а) інституційний (інституціональний) – це коло осіб, для яких виконання публічних функцій є професійною діяльністю; б) функціональний – сама процедура виконання відповідної професійної діяльності (Kolomoiets, 2011).

Поєднавши усі представлені підходи щодо публічної служби, доцільно запропонувати поділ (порівняно умовний) систем публічної служби на підставі узагальнення іноземного досвіду.

Так, наприклад, за способом набору та просування публічною службою системи мають поділ на: система кар'єри (службовці, прийняті на роботу на нижчих щаблях кар'єри, просуваються по службі, отримують підвищення та збільшення

платні); система посад (службовців приймають на певні посади, постійна робота на певній посаді не надається, службовець не просувається по службі, всі ж умови праці закріплено в колективних договорах та контрактах); комбінована (змішана) система (поєднання елементів попередніх двох) (Kolomoiets, 2011).

Залежно від політичних факторів впливу на обіймання посад на публічній службі – система заслуг (просування по службі залежить від професійних якостей особи) та система здобичі (розподіл посад на публічній службі лише між членами політичної партії, яка перемогла на виборах) (Kolomoiets, 2011).

Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Основними видами публічної служби є:

- служба в органах державної влади (державна служба);
- служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. Для повнішого усвідомлення суті публічної служби доцільно зупинитися на інших класифікаціях публічної служби (Strelchenko, 2017).

На наш погляд, усі види публічної служби можна розділити на дві групи:

- цивільна публічна служба;
- мілітаризована публічна служба.

Цивільна публічна служба поділяється на:

- загальну публічну службу;
- спеціалізовану публічну службу (наприклад, дипломатичну).

Мілітаризована публічна служба розділяється на:

- військову службу;
- правоохоронну службу тощо.

Зокрема, відомим є поділ публічної служби на цивільну та мілітаризовану.

Мілітаризованій службі характерне особливе призначення і завдання, спеціальний порядок формування та проходження служби, спеціальні вимоги щодо професійної підготовки.

Особливими характеристиками *мілітаризованої служби* є: здійснення охоронної функції, що полягає в охороні та захисті законності й правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя й здоров'я громадян; можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність чіткої системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, при прийнятті на мілітаризовану службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги щодо віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці мілітаризованої служби мають спеціальні зовнішні

атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання (Dubenko, 2002).

В Україні до мілітаризованої служби належать:

– військова державна служба – у Збройних Силах України, Службі безпеки України;

– правоохоронна (воєнізована) державна служба – в органах внутрішніх справ (поліції), державній прикордонній службі тощо. Після запровадження повноцінної муніципальної поліції її теж можна буде вважати частиною мілітаризованої служби (Bytiak, 2006).

Інший вид публічної служби становить *служба професійного апарату чиновників*, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У країнах Європи цей вид служби зазвичай називається *цивільною службою*, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та якнайкраще відповідає основному обов'язку цих службовців – служінню суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про цивільну службу», Законі Російської Федерації «Про державну цивільну службу» та ін. (Strelchenko, 2015).

Але вважається, що термін «*цивільна служба*» пішов з Великої Британії. Загальновідомо, що у правовій системі цієї країни основним джерелом права є прецедент, що ґрунтується на традиціях та конституційних конвенціях, і на сьогодні не існує єдиного, уніфікованого закону чи положення про цивільну службу. Нормативні положення щодо утворення цивільної служби як апарату, що забезпечує функціонування держави та реалізацію прав і свобод людини, визначені наказами Ради Цивільної Служби (незалежного аполітичного органу, що контролює призначення на посади вищих цивільних службовців). Цими ж актами регламентується порядок відбору кандидатів на цивільну службу, процедура призначення тощо. Велику роль має Кодекс поведінки цивільного службовця, який визначає обов'язки цивільного службовця перед громадянами та органом призначення. Можна сказати, що у цьому акті визначені й принципи діяльності цивільних службовців, зокрема пріоритет публічного інтересу, чесність, об'єктивна обґрунтованість і неупередженість. Вказані цінності сприяють уряду у впровадженні якісної політики та дозволяють забезпечити реалізацію прав громадян у відносинах з публічною адміністрацією.

Загальна цивільна служба пов'язана з виконанням однотипних, «стандартних» функцій публічної адміністрації, які в принциповому плані не мають своєї специфіки.

У сучасних умовах основним призначенням діяльності цивільних службовців є сервісні

функції. Причому такі функції знаходять вияв у багатьох формах, зокрема обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організація надання інших публічних послуг.

Для України це, насамперед, служба в апараті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, так званих «урядових органах державного управління», в місцевих державних адміністраціях.

Вияв «універсальності» загальної цивільної служби можна побачити також і в тому, що в багатьох країнах (особливо системи кар'єри) заохочується мобільність (горизонтальні переміщення на посадах) службовців між міністерствами. Крім того, ця тенденція стає фактично правилом для найвищих службовців, зокрема рівня державних секретарів міністерств і в країнах системи посад.

Натомість спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані корпуси державної цивільної служби, як правило, складають дипломатична служба та консульська служба, оскільки міжнародний характер їх діяльності має ряд особливостей, пов'язаних з організацією проходження служби.

В Україні до спеціалізованої служби також пропонують долучити службу в прокуратурі, зважаючи на обмежені можливості горизонтального переміщення з органів прокуратури до органів виконавчої влади й на те, що організаційно-правовий статус прокурорів, заступників і помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлено Законом України «Про прокуратуру». Водночас правовий статус службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, визначається відповідно до загального Закону «Про державну службу».

Також в Україні та інших країнах пострадянського простору поширеною є позиція про необхідність долучення до корпусу спеціалізованої служби таких чинників:

- служби в податковій адміністрації,
- митних органах,
- органах юстиції тощо.

Наприклад, за Законом Латвії, цивільним службовцем спеціальної державної цивільної служби є особа, яка виконує функції цивільного службовця у дипломатичній та консульській службі, у службі державних доходів, поліції, прикордонній службі, пожежній, рятувальній та тюремній службі.

Наукова новизна

Наукова новизна одержаних результатів полягає у подальшій розробці окремих питань функціонування публічної служби та діяльності службових та посадових осіб.

Висновки

Важливим проблемним моментом в окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

Видами публічної служби визначено цивільну публічну службу та мілітаризовану публічну службу. Цивільна публічна служба поділена на загальну публічну службу та спеціалізовану публічну службу (наприклад, дипломатичну). Мілітаризована публічна служба складена з військової служби, правоохоронної служби тощо.

REFERENCES

- Averianov, V.B. (2005). Aktualni zavdannia stvorennia novoho zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu v Ukraini [Actual tasks of creating new legislation in public service in Ukraine]. *Yurydychnyi zhurnal, Law Journal*, 8. Retrieved from <http://justinian.com.ua/article.php?id=18>. doi: 10.32702/2307-2156-2005.3.100 [in Ukrainian].
- Bytiak, Yu.P. (2006). Problemy vyznachennia systemy zakonodavstva pro derzhavnu sluzhbu [Problems of defining the system of civil service legislation]. *Pravo Ukrainy, Law of Ukraine*, 5, 22-26 [in Ukrainian].
- Dubenko, S.D. (2002). *Kadrove zabezpechennia derzhavnogo upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. N.R. Nyzhnyk, V.M. Oluika (Eds.). Lviv: Nats. un-t "Lvivska politekhnik" [in Ukrainian].
- Kolomoiets, T.O. (2011). *Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative law of Ukraine. Academic course]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
- Kuzmenko, O.V. (2014). *Administrativne pravo zarubizhnykh krain [Administrative law of foreign countries]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
- Kuzmenko, O.V. (2018). *Kurs administrativnoho prava Ukrainy [Course of Administrative Law of Ukraine]*. O.V. Kuzmenko (Eds.). Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
- Petrenko, O.S. (2008). Formuvannia intehrovanoho instytutu publichnoi sluzhby v Ukraini [Formation of an integrated institute of public service in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Dnipropetrovsk: DRIDUNADU [in Ukrainian].

- Strelchenko, O.G. (2015). Osobennosti etapov prokhozdeniia publichnoy sluzhby Iaponii [Features of the stages of public service in Japan]. *Pravo i politika, Law and Politics*, 4, 65-72 [in Russian].
- Strelchenko, O.H. (2017). Osoblyvosti vstupu do patrolno-postovoï sluzhby yak odnogo in riznovydiv publichnoï sluzhby [Features of joining the patrol service as one of the varieties of public service]. *Mekhanizm pravovoho rehulivannia pravoohoronnoï ta pravozakhysnoï diialnosti v umovakh formuvannia hromadianskoho suspilstva (osinni chytannia)*, *The Mechanism of Legal Regulation of Law Enforcement and Human Rights Activities in the Formation of Civil Society (Autumn Readings)*: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific Conference (pp. 365-396). H.Ya. Savchyn (Ed.). Lviv: LvDUVS [in Ukrainian].
- Strelchenko, O.H. (2018). Pryroda ta osoblyvosti vidpovidalnosti publichnykh sluzhbovtiv sfery obihu likarskykh zasobiv [Nature and peculiarities of responsibility of public servants in the sphere of medicines circulation]. *Aktualni pytannia administratyvnoho prava i protsesu, Topical issues of administrative law and process*: Proceedings of the Scientific and Practical Conference (pp. 154-158). O.V. Kuzmenko, I.D. Pastukh, O.K. Volokh (Eds.). Kyiv: Kafedra [in Ukrainian].
- Tymoshchuk, V.P., & Shkolyk, A.M. (2007). *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy [Public service. Foreign experience and offers for Ukraine]*. V.P.Tymoshchuk, A.M. Shkolyk (Eds.). Kyiv: Konus Yu [in Ukrainian].
- Vasilenko, I. (2000). *Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranakh Zapada: SShA, Velikobritaniia, Frantsiia, Germaniia [Administrative and public administration in Western countries: USA, UK, France, Germany]*. Moscow: Logos [in Russian].
- Zhuravskiy, V.S., Serohin, V.O., & Yarmysh, O.N. (2004). *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini [State building and local self-government in Ukraine]*. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Авер'янов В. Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=18>. doi: 10.32702/2307-2156-2005.3.100.
- Битяк Ю. П. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу. *Право України*. 2006. № 5. С. 22–26.
- Дубенко С. Д. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів : Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2002. 352 с. doi: <https://doi.org/10.36030/2311-6722-2019-1-13-20>.
- Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
- Кузьменко О. В. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
- Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2018, 904 с.
- Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ : ДРІДУНАДУ, 2008. 20 с.
- Стрельченко О. Г. Особенности этапов прохождения публичной службы Японии. *Право и политика*. 2015. № 4. С. 65–72.
- Стрельченко О. Г. Особливості вступу до патрульно-постової служби як одного із різновидів публічної служби. *Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності в умовах громадянського суспільства (осінні читання)* : тези доп. та повідомл. учасників Всеукр. наук. конф. (27 жовт. 2017 р.) / упоряд. Г. Я. Савчин. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 448. С. 365–396. doi: <https://doi.org/10.31617/k.knute.2019-03-19.17>.
- Стрельченко О. Г. Природа та особливості відповідальності публічних службовців сфери обігу лікарських засобів. *Актуальні питання адміністративного права і процесу* : матеріали наук.-практ. семінару / редкол.: О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ : Кафедра, 2018. С. 154–158.
- Тимошук В. П., Школик А. М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.
- Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие. М. : Логос, 2000. 474 с.
- Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Київ : Ін Юре, 2004. 672 с.

Стаття надійшла до редколегії 25.02.2019

Strelchenko O. – Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Public Management and Administration of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5965-9764>

Doctrinal Characteristics of Public Services in Ukraine: Understanding and Classification

*The article gives a thorough description of the public service in Ukraine. The **purpose** of the article is doctrinal research and formulation of the definition of «public service» its features and classification. The interpretation of the definition is based on the hypothesis that determines its highest social value, which lies in the Ukrainian human-centrism and determines the functional unity (system) of the organization of public authority and public service on the basis of the administrative and legal position of its implementation. **Methodology.** To achieve this goal, we use general scientific and special methods, which are the means of scientific search. In particular, the method of system analysis, as well as system-structural, formal-logical and statistical methods provided an opportunity to analyze the public service and the activities of officials and officials. Public service as a social concept is used to determine the nature and mode of activity of people, reflecting the fact of social division of labor. The public service is organically connected with the state and local self-government bodies, their place and role in the life of society. In the activities of public service employees find their real embodiment of the task and functions of the state. Since the position contains a part of the competence of the relevant bodies, it is inseparable from its structure and at the same time aims at organizing the staff of the body – public officials, which are officials and officials. The **scientific novelty** of the obtained results is the further elaboration of certain issues of the functioning of the public service and the activities of officials and officials. **Conclusions.** We summarize the main types of public service, which can be divided into two groups: civil public service; militarized public service. Civil public service is divided into: general public service; specialized public service (for example, diplomatic service). Militarized public service is divided into: military service; law enforcement, etc.*

Keywords: public service; public service; activity; officialsofficials public authority; public administration; public administration.