

УДК 342.98:35(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.49>**Л. М. Корнута**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПОНЯТТЯ «СЛУЖБОВЕЦЬ» В ПУБЛІЧНИЙ ТА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: КАТЕГОРІАЛЬНО-ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Статтю присвячено дослідженню нормативних, наукових та теоретичних підходів до визначення понять «службовець» в державній та публічній службах, проведенню категоріально-порівняльної характеристики.

Досліджено генезу та трансформацію терміну «державний службовець» у різних редакціях законів про державну службу. Зроблено висновок, що термін «державний службовець» з часом трансформувався в більш вузький, та такий, що не містить прив'язки до основних завдань та функцій, виконання яких притаманно саме державним службовцям, що було зумовлено розширенням компетенції державного службовця, та постійними змінами наданих повноважень.

Відмічено щодо відсутності єдиного підходу до розуміння термінів «державний службовець», «публічний службовець» серед науковців.

Акцентовано увагу на спільних характеристиках, притаманних державним та публічним службовцям, до яких віднесено: 1) приналежність особи до посади; 2) професійний характер здійснюваної роботи; 3) пов'язаність професійної діяльності із реалізацією функцій та завдань, що мають державне значення; 4) доступ до державних ресурсів; 5) не належність до приватного сектору та ін.

Узагальнено відмінні ознаки, що відрізняють правові категорії «державний службовець» та «публічний службовець», до яких віднесено: 1) коло осіб, що охоплюються цією категорією; 2) нормативно-правове регулювання; 3) вимоги до посад; 4) матеріальне забезпечення; 5) вимоги до сумісництва та основного виду діяльності (окремі категорії публічних службовців); 6) дотримання антикорупційного законодавства; 7) дотримання принципів; 8) вимоги до громадянства; 9) обов'язковість вимоги до суспільного інтересу; 10) політична діяльність; 11) прийняття присяги.

Зроблено висновок, що правова категорія «публічний службовець» в порівнянні із «державним службовцем» є значно ширшою та має як спільні так і відмінні детермінанти.

**Ключові слова:** службовець, державний службовець, публічний службовець, державна служба, публічна служба, органи місцевого самоврядування, державні органи, установи, організації, суб'єкт владних повноважень.

**Постановка проблеми.** В Україні триває процес трансформації публічної служби. З'являються нові державні органи або реорганізуються діючі. На нормативному та теоретичному рівнях впроваджується нова термінологія, що вимагає детального наукового дослідження, розкриття змісту, виокремлення характерних ознак, проведення співвідношення із суміжними термінами. Хоча така правова категорія як «публічний службовець» є

відносно не новою, однак досить поширеною у використанні, що за відсутності належного нормативного врегулювання породжує потребу у подальших дослідженнях та виробленні пропозицій до закріплення цього терміну в законах чи інших актах законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним підґрунтям для подальших напрацювань слугують дослідження таких вчених, як: Авер'я-

нов В., Біла-Тіунова Л., Битяк Ю., Голосніченко І., Доценко Т., Дубенко С., Журавський В., Іншин М., Іщенко М., Ківалов С., Клімова С., Лазор О., Литвин О., Міщук Є., Минюк Д., Оболенський О., Олійник І., Панова Н., Сидоренко Н., Сопілка М., Стельмащук Л. та інші.

Незважаючи на значну кількість наукових праць щодо правових категорій «державний службовець», «публічний службовець», «державна служба», «публічна служба» обрана для дослідження тема залишається актуальною, оскільки ці категорії не є сталими в своєму розумінні та піддаються постійним змінам. Окрім цього досі на нормативному рівні не врегульовано належним чином правового статусу публічного службовця, що в сукупності породжує використання неоднакового підходу до його складових елементів та розуміння.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження нормативних, наукових та теоретичних підходів до визначення понять «державний службовець», «публічний службовець», проведення їх співвідношення, виокремлення сутнісно-змістових ознак.

### **Виклад основного матеріалу.**

В умовах трансформації публічної служби, євроінтеграції, появи нових викликів та загроз, з якими зіштовхнулася в останні роки Україна, виникає потреба в уніфікації підходів до термінології, яка використовується в актах законодавства в цій сфері. Визначення статусу особи, належності її до тієї чи іншої категорії безпосередньо впливає на обсяг прав, гарантій, коло обов'язків, поширеність актів законодавства та ін. З огляду на це проаналізуємо нормативне закріплення поняття службовець в державній та публічній службі, виокремимо спільні та відмінні сутнісно-змістові ознаки, проведемо співвідношення цих категорій.

Так, термін «службовець» широко використовується в юридичній літературі. Загальноприйнятим вважати, що службовці – це особи, які проходять якийсь певний вид служби (державної, громадської чи комунальної). Причому службовці виконують специфічні функції в межах суспільного поділу праці. Специфіка поля-

гає в тому, що службовці: а) забезпечують умови для матеріального і духовного виробництва, але самі при цьому матеріальних цінностей не створюють; б) володіють інформацією, яка водночас виступає засобом їх впливу на тих, ким управляють (кого обслуговують); в) впливають на людей, обслуговують їх; г) як правило, зайняті розумовою працею; д) працюють за винагороду, одержують заробітну плату; е) обіймають посади в державних, громадських, приватних або інших організаціях, працюють на професійній основі; є) працюють у «чужих інтересах», тобто виконують волю тих, «кому підпорядковані і хто оплачує їхню роботу» [1, с. 88].

Що стосується визначення терміну «державний службовець», то воно наведено у Законі України «Про державну службу», при цьому попередня редакція закону містила більш ширше його визначення, ніж діюча. В розумінні Закону України «Про державну службу» в редакції від 17.11.2011 р. № 4050-VI, який вже втратив чинність під терміном «державний службовець» пропонувалось розуміти громадянина 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]. Таке визначення можна охарактеризувати як надто об'ємне, складне для сприйняття, а також таке, що не окрес-

лювало основних детермінант державного службовця, а передбачало перелік його функцій, що навряд чи можна було покласти в основу законодавчого визначення конкретного поняття [3, с. 155].

В діючому Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII державним службовцем є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), 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 [4].

Порівнюючи закріплення терміну «державний службовець» у різних редакціях законів про державну службу, слід відмітити, що в діючій редакції словосполучення «в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті» замінено на – «в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган)». Із нового визначення терміну «державний службовець» законодавцем виключено словосполучення «крім випадків, визначених законом» в частині що стосується одержання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету, а також словосполучення «або органу влади Автономної Республіки Крим». Також в новій редакції терміну «державний службовець» вже не наводився розширений перелік завдань та функцій, які ідентифікували в сукупності з іншими ознаками статус особи як державного службовця. Водночас законодавцем доповнено термін «державний службовець» ще однією характерною ознакою у вигляді «дотримання принципів державної служби».

З огляду на що, можна прийти до висновку, що термін «державний службовець» з часом трансформувався в більш вузький, та такий, що не містить прив'язки до основних завдань та функцій, виконання яких притаманно саме державним службовцям, що було зумовлено розширенням компетенції державного служ-

бовця, та постійними змінами ввірених повноважень.

Звертаючись до аналізу наявних теоретичних підходів визначення терміну «державний службовець» відмітимо, що єдиного розуміння цієї дефініції серед науковців не вироблено досі. Так, до прикладу І.Л. Олійник, досліджуючи поняття «державний службовець», наводить таку точку зору, що державні службовці – це особи «на посадах у різних організаціях державної влади, характер їхньої праці, як правило, розумовий, тобто матеріальних цінностей вони самостійно не виробляють» [5, с. 218]. Натомість, Н.С. Панова пропонує термін «державний службовець» трактувати у широкому і у вузькому розумінні. Зокрема, в широкому розумінні державний службовець – це професійний працівник будь-якої державної організації: органу, установи, підприємства, а у вузькому – це професійний працівник органів державної влади [3, с. 155].

Перед тим як перейти до дослідження поняття «службовець» в публічній службі, проаналізуємо також наявні підходи до визначення правової категорії «державна служба», що дасть повне уявлення про відмінні та спільні характеристики цих категорій.

Так, визначення терміну «державна служба» наведено в Законі України «Про державну службу» та трактується як 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 фінан-

совими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; б) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [4].

Дещо вужче визначення терміну «державна служба» наведено в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98, де під ним пропонується розуміти спеціально організовану професійну діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави [6].

Як правило, більшість науковців розкривають сутність поняття «державна служба» через аналіз його ознак. Наприклад, Н.С. Панова виокремлює такі ознаки державного службовця: 1) заміщення посади в державних органах та їх апараті; 2) здійснення професійної діяльності в державних органах та їх апараті; 3) професійну діяльність пов'язано із забезпеченням виконання завдань і функцій держави; 4) наділення певним обсягом державних/державно-владних повноважень; 5) професійну діяльність спрямовано на забезпечення державних інтересів; 6) професійна діяльність здійснюється від імені держави та гарантується державою; 7) заробітна плата за рахунок державних коштів [7, с. 146].

В свою чергу, С.В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова зазначають, що «державна служба» – це професійна діяльність, тобто нею можуть займатися тільки особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку [8, с. 86].

Натомість, О. В. Литвин, Д. І. Минюк здійснюючи аналіз наукових джерел з позиції сучасного розвитку правової науки та науки адміністративного права вказують на розуміння терміну «державна служба» як: 1) – сукупності трьох компонентів: а) організаційного (який розкривається через систему державних органів, на які законами України покладаються повноваження щодо виконання завдань і функцій держави); б) процесуального (який розкривається через сукупність правил і процедур, встановлених законами щодо прийняття осіб на службу, проходження та припинення); в) людського

(який розкривається через визначення категорій осіб, яким присвоюються ранги державного службовця); 2) – публічного виду діяльності, спрямованого на реалізацію не приватних інтересів, а суспільних, тобто публічних [9, 281–282], [1, с. 87].

Цікавою є думка І. Іщенко, Є. Міщук, М. Сопілка, які вказують на те, що державна служба є головним елементом державного та публічного управління, сполучною ланкою між державою та людиною при реалізації ними законних інтересів та прав. Проте, саме функціонування державної служби втілюється через державних службовців [10, с. 111].

Що стосується визначення «публічний службовець», то слід вказати, що єдиним нормативно-правовим актом, в якому вживається цей термін є Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23.09.2021 № 1780-ІХ1. Цим законом визначається, що «публічними службовцями» є наступні особи, яких систематизовано в 13 підпунктів без уточнення критеріїв градації, а саме:

1) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступники, народний депутат України, Прем'єр-міністра України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віцепрем'єр-міністр України, міністр, його перший заступник та заступники, Голова Служби безпеки України та його заступники, Генеральний прокурор та його заступники, Голова Національного банку України та його заступники;

2) судді Конституційного Суду України, суддів;

3) керівники постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, його перший заступник та заступники;

4) Голова та члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова та державні уповноважені Антимонопольного комітету України, уповноважені з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, Голова та члени Рахункової палати, Голова та члени Центральної виборчої

комісії, голова та члени інших державних колегіальних органів, Голова та члени Вищої ради правосуддя;

5) Секретарь Ради національної безпеки і оборони України та його заступники;

6) Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голова Фонду державного майна України та його заступники, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступники, Директор Національного антикорупційного бюро України та його заступники, Директор Державного бюро розслідувань та його заступники, Директор Бюро економічної безпеки України та його заступники, Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та його заступники;

7) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;

8) державні службовці, які займають посади державної служби категорій «А» і «Б»;

9) голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники;

10) військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, яким присвоєно військові звання вищого офіцерського складу;

11) особи начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоєно вищі спеціальні звання;

12) особи, які займають посади патронатної служби Президента України, в Офісі Президента України, в Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, Керівника Апарату Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, а також помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, осіб, які займають посади патронатної служби в інших державних органах (незалежно від того, займають ці особи

посади на громадських засадах чи відповідні посади включені до штатного розпису державного органу);

13) керівники державних підприємств, керівників підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі [11].

Щодо науково-теоретичного підходу, то під терміном «публічний службовець» науковці пропонують розглядати: – державного службовця або посадову особу в органах місцевого самоврядування [12]; – урядовців, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, військовослужбовців і правоохоронців (державна служба в широкому її розумінні, тобто всі хто здійснює функції держави та місцевого самоврядування) [13, с. 10]. В свою чергу Т.А. Доценко загалом підтримуючи думку міжнародних експертів вказує на те, що публічним службовцем є особа, яка за грошову винагороду виконує роботу в державній чи муніципальній адміністративній установах. В реаліях українського законодавства ідеться про державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [14, с. 543].

Розуміння терміну «публічний службовець» також можна посилити через характеристику змістового значення категорії «публічна служба». Зокрема, термін «публічна служба» наявний в Кодексі адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (далі – КАС України), який трактується як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [15]. У різних статтях КАС України використовується юридична конструкція «*прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби*», однак не розкривається їх значення.

Доцільно зазначити, що в законодавстві різних країн-членів Європейського Союзу

можна відзначити дещо різне розуміння публічної служби. Сутність державної служби в кожній конкретній країні визначається внутрішніми законами. На думку Н.С. Сидоренко, в Європейському Союзі визначення державної служби, зокрема «public», «civil», що означають «публічна», «цивільна» («громадська»), мають на меті підкреслити публічний характер діяльності, спрямованості на благо суспільства та взаємодію з громадянськими інститутами [16, с. 74].

Стельмашук Л. вказує, що поняття «публічна служба» є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Основними елементами публічної служби є: служба на політичних посадах, адміністративна, спеціалізована та громадська служба. В свою чергу, державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану служби без урахування органів місцевого самоврядування.

Вбачається доречним прийняття Закону України «Про публічну службу» в якому слід розмежувати види публічної служби, окреслити загальні засади їх статусу; сформулювати принципи, функції та ознаки публічної служби; визначити умови прийняття на публічну службу та основні посади, які належать до публічної служби, встановити критерії, за якими ці посади визначаються [17, с. 59].

Проведений аналіз наявних підходів до трактування визначень «державний службовець», «публічний службовець», «державна служба», «публічна служба» дає можливість виокремити як спільні так і відмінні характеристики. Зокрема, до спільних характеристик, притаманних державним та публічним службовцям віднесемо: 1) приналежність особи до посади; 2) професійний характер здійснюваної роботи; 3) пов'язаність професійної діяльності із реалізацією функцій та завдань, що мають державне значення; 4) доступ до державних ресурсів; 5) не належність до приватного сектору та ін.

До відмінних ознак, які відрізняють правові категорії «державний службовець» та «публічний службовець» віднесемо:

1) коло осіб, що охоплюються цією категорією (зокрема, публічними службов-

цями є особи, які займаються діяльністю в органах місцевого самоврядування, органах судової та державної влади, прокуратурі, військовій службі, альтернативній (невійськовій) службі, іншій службовій діяльності у державних органах або посідають державні посади і (або) мають право розпоряджатися державними ресурсами [10, с. 112];

2) нормативно-правове регулювання (нормативно-правове регулювання правового статусу публічних службовців є значно ширше в порівнянні із статусом державного службовця);

3) вимоги до посад (публічні службовці можуть займати посади радників на громадських засадах, в той час як державні службовці займають посади які чітко визначені штатним розписом, і як правило призначення на які здійснюється на конкурсних засадах);

4) матеріальне забезпечення (не усі публічні службовці отримують заробітну плату. Окрім цього, державні службовці отримують заробітну плату тільки за рахунок коштів Державного бюджету, в той час як для забезпечення публічних службовців можуть використовуватись інші, не заборонені законом джерела);

5) вимоги до сумісництва та основного виду діяльності (окремі категорії публічних службовців (зокрема, радники на громадських засадах) не обмежені видами зайнятості та можуть на відмінно від державних службовців суміщати публічну службу з іншими видами роботи (йдеться не тільки про наукову, викладацьку, творчу діяльності, медичну практику);

6) дотримання антикорупційного законодавства (зокрема, окремі категорії публічних службовців звільняються від обов'язку подавати декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування);

7) дотримання принципів (зокрема, щодо державних службовців визначено як елемент правового статусу дотримання принципів, перелік яких закріплено на рівні спеціального закону);

8) вимоги до громадянства (державним службовцем може бути тільки громадянин України, а публічним службовцем окрім громадянина України ще й іноземець);

9) обов'язковість вимоги до суспільного інтересу (діяльність публічного службовця передбачає обов'язковість наявності суспільного інтересу на відміну від державних службовців);

10) політична діяльність (державні службовці є політично нейтральними, в той час як окремі категорії публічних службовців можуть займатись політичною діяльністю);

11) прийняття присяги (передбачено обов'язково для державних службовців, а для публічних службовців – не для усіх категорій). Вищенаведені переліки не є вичерпними.

Отже, можна зробити висновок, що правова категорія «публічний службовець» в порівнянні із «державним службовцем» є значно ширшою та має як спільні так і відмінні детермінанти.

**Висновки.** Ефективність діяльності публічних службовців має вагомий та безпосередній вплив на розвиток України, її відновлення та відбудову, економічний добробут держави і рівень життя людей. З огляду на це важливим є визначення кола суб'єктів, які належать до цієї категорії, окреслення на нормативному рівні правового статусу кожного із них. Впорядкування цієї сфери сприятиме дотриманню принципу юридичної визначеності.

За результатами проведеного аналізу наукових-практичних та нормативних підходів до визначення правових категорій «державна служба», «публічна служба», «державний службовець», «публічний службовець», можна прийти до висновку про відсутність єдиного підходу та наявність різного змістового наповнення.

Зазначено на спільних характеристиках, притаманних державним та публічним службовцям, до яких віднесено: 1) належність особи до посади; 2) професійний характер здійснюваної роботи; 3) пов'язаність професійної діяльності із реалізацією функцій та завдань, що мають державне значення; 4) доступ до державних ресурсів; 5) не належність до приватного сектору та ін.

Узагальнено відмінні ознаки, що відрізняють правові категорії «державний службовець» та «публічний службовець», до яких віднесено: 1) коло осіб, що охо-

плюються цією категорією; 2) нормативно-правове регулювання; 3) вимоги до посад; 4) матеріальне забезпечення; 5) вимоги до сумісництва та основного виду діяльності (окремі категорії публічних службовців; 6) дотримання антикорупційного законодавства; 7) дотримання принципів; 8) вимоги до громадянства; 9) обов'язковість вимоги до суспільного інтересу; 10) політична діяльність; 11) прийняття присяги.

Зроблено висновок, що правова категорія «публічний службовець» в порівнянні із «державним службовцем» є значно ширшою та має як спільні так і відмінні детермінанти.

### Список використаної літератури:

1. Литвин О. В., Минюк Д. І., Проблеми визначення понять «державна служба» та «державний службовець». *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2009, № 2 (3). С. 175–179.
2. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/ed20160101#n9>.
3. Панова Н. С. Державний службовець і публічний службовець: понятійно-правова характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017, №5 (20). С. 155–159.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20210610#Text>.
5. Олійник І.Л. Теоретико-правовий огляд понятійно-категоріального апарату «державний службовець», «посадова особа», «керівник». *Право і суспільство*. 2013. № 6.2. С. 217–221.
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed20060528/find?-text=%C4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%E0+%F1%EB%F3%E6%E1%E0#Text>.
7. Панова Н.С. Політична неупередженість державного службовця як гарантія ефективності та стабільності державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія «Право»*. 2017, №5. С. 144–147.
8. Ківалов С. В. Закон України про державну службу: наук.-практ. коментар. Одеса: Фенікс, 2007. 316 с.

9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Ко-рецького. Київ: Факт, 2003. 384 с.
10. Іщенко М. І., Міщук Є. В., Сопілка М. О. Сучасне осмислення понять «публічна особа», «державний службовець» у контексті публічного управління та адміністрування. Серія: Державне управління, 2019 р., № 4 (68). С. 109–114.
11. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 № 1780-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-20#Text>.
12. Аналітичний звіт щодо дослідження організаційної культури «Публічна служба : ваша точка зору». 2023 р. 94 С. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALOM/Analitika%20ta%20doslidgenja/analitichniizvitorganizatsiinakultura2023.pdf>.
13. Сушинський О. І., Калашник Н. С., Березовська Н. І. Відповідальність публічних службовців перед суспільством в умовах війни: правовий та моральний контекст. Efficiency of public administration. 2023. № 1/2 (74/75). С. 10–15.
14. Доценко Т.А. Кар'єра публічних службовців в умовах системи державного управління в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 2020. № 8. С. 540–562.
15. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20171215#n9552>.
16. Сидоренко Н.С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду. Аспекти публічного управління. 2016. № 4(9-10). С. 71–77.
17. Стельмашук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2009. Вип. 1. С. 52–62.

---

### **Kornuta L. The concept of «employee» in state and public services: categorical and comparative characteristics**

The article is devoted to the research of normative, scientific and theoretical approaches to the definition of the concept of "employee" in state and public services, carrying out a categorical and comparative characterization.

The genesis and transformation of the term "civil servant" in various editions of civil service laws were studied. It was concluded that the term "civil servant" was transformed over time into a narrower one, and one that does not contain links to the main tasks and functions, the performance of which is characteristic of civil servants, which was caused by the expansion of the competence of civil servants and constant changes of entrusted powers.

The absence of a unified approach to the understanding of the terms "state employee" and "public employee" among scientists was noted.

It is based on the common characteristics inherent to state and public employees, which include: 1) the person's affiliation to the position; 2) professional nature of the work performed; 3) the connection of professional activity with the implementation of functions and tasks of state importance; 4) access to state resources; 5) not belonging to the private sector, etc.

Distinctive features that distinguish the legal categories "state employee" and "public employee" are summarized, which include: 1) the circle of persons covered by this category; 2) normative and legal regulation; 3) requirements for positions; 4) material support; 5) requirements for joint work and the main type of activity (separate categories of public servants; 6) compliance with anti-corruption legislation; 7) compliance with principles; 8) citizenship requirements; 9) the obligation of the public interest requirement; 10) political activity; 11) taking the oath.

It was concluded that the legal category "public servant" is much broader than "state servant" and has both common and different determinants.

**Key words:** *employee, civil servant, public servant, public service, public service, local self-government bodies, state bodies, institutions, organizations, subject of authority.*