

Майя Сіцінська,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ

Сутнісні характеристики та соціальний характер державної служби

У статті визначено необхідність формування державного апарату нового типу і кадрового забезпечення державної служби. Обов'язковим для розкриття змісту державної служби є визначення її принципів, які вказують на сутнісні характеристики, найважливіші у змісті державної служби.

Ключові слова: державна служба, принципи державної служби, соціальний характер державної служби.

In the article speech goes about the necessity of forming of state machine of new type and skilled providing of public service. For opening of maintenance of public service there is determination of its principles, in fact they specify on essence descriptions, major in maintenance and value of public service.

Key words: public service, principles of public service, social character of public service.

Постановка проблеми. Розвиток та вдосконалення державної служби потребує всебічного вивчення кращого світового та вітчизняного досвіду стосовно управління країною, створення та реформування владних інституцій і, передусім, інституту державної служби. Це зумовлено тим, що стан суспільства завжди визначає рівень розвитку управління як однієї з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Звідси виникає потреба розглянути залежність управління від закономірностей, форм, ідеалів і цінностей суспільства, розвитку та організації людського потенціалу.

Враховуючи, що управління є сферою, від якої залежить добробут суспільства, доля кожної людини, важливо особливу увагу звертати на соціальний характер державної служби. Обов'язковим для розкриття змісту державної служби є визначення її принципів, адже вони вказують на сутнісні характеристики, які є найважливішими у змісті державної служби [1-3; 6]. Правове регламентування принципів державної служби зумовлює функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Аналіз досліджень. На думку дослідників [1-4], принципи державної служби - це основоположні ідеї, в яких відображаються об'єктивні закономірності і визначаються напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, що діють у системі державної влади і, зокрема, в системі державної служби. Згідно з прин-

ципами державної служби встановлюються найважливіші її закономірності в системі організації та функціонування. Вони зумовлюють значущість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби. Відсутність правових принципів державної служби тягне за собою появу в ній елементів бюрократизму, неорганізованості, беззаконня, несправедливості [6].

Формулювання мети статті. Метою статті є розкриття соціального характеру державної служби як механізму реалізації законів, що виражають інтереси усього народу, а також її сутнісні характеристики.

Виклад основного матеріалу. Принципи державної служби - це, передусім, суб'єктивне поняття. Вони вперше були сформульовані в Законі України "Про державну службу". При цьому законодавець виходив із конкретного правового досвіду, правової культури, а також ступеня наукової розробленості цих принципів. Так, у ст. 3 Закону визначається, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народові України; демократизму й законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини й громадянина; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого й регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян.

Указані принципи державної служби логічно доповнюються Загальними правилами поведінки державного службовця, які є певним узагальненням стандартів поведінки та добросовісності державних службовців.

На думку С.Д.Дубенко, державна служба має відігравати роль механізму реалізації законів держави і загальнодержавних рішень [3]. Це, так би мовити, процесуальний аспект при характеристиці державної служби як системного явища, а саме з таких позицій вона має бути охарактеризована, якщо потрібно найбільш повно розкрити її сутність. Проте процесуальний аспект державної служби означає не лише здійснення через неї мети, функцій і законів держави, а й професійну діяльність працівників державних органів з виконання функцій, закріплених за посадою, а також функціонування державних органів у межах своєї компетенції.

Для того щоб стати механізмом реалізації законів, державна служба має бути дієвим засобом упорядкування самого державного апарату. Виконання законів і загальнодержавних рішень можливе лише тоді, коли процес реалізації вимог нормативних актів буде підкріплено злагодженою діяльністю системи державної служби з чітким розподілом повноважень і відповідальності на всіх рівнях управління. Тобто йдеться про організаційний аспект державної служби, який полягає в тому, щоб чітко зафіксувати систему державних посад. Таким чином, формування організаційних і процесуальних засад діяльності державного апарату, різних організаційних структур є важ-

ливим і актуальним завданням, вирішення якого дасть змогу охарактеризувати державну службу як різнобічне явище.

Становлення громадянського суспільства, поява численних громадських і політичних рухів та партій, що вступають у протиборство, призводить до гострих соціальних конфліктів. За такої ситуації при серйозному впливі різних зовнішніх міжнародних чинників мир і спокій у суспільстві залежатимуть від того, чи зможе державна служба сприяти його стабілізації, організувати його в єдину демократичну державу, виступаючи провідником реалізації положень Конституції, законів держави, указів обраного народом Президента і постанов демократично сформованих органів влади й управління. Виходячи із зазначеного державну службу необхідно розглядати також в інституціональному аспекті, а саме як правову та етичну систему. Причому завдяки саме етичному аспекту державну службу не можна звести лише до державно-правового інституту, оскільки вона набуває соціального характеру.

Соціальний характер державної служби згідно із сучасними підходами полягає в тому, що здійснення управлінських дій має відповідати інтересам усього суспільства, а не окремих осіб, оскільки держава має бути виразником інтересів усього народу і служити саме йому. Статус, мета й завдання державної служби виходять з інтересів, мети, завдань і волі соціуму.

Об'єктивна природа державної служби як соціального інституту зумовлена зміненою природою й призначенням нової демократичної і правової держави. Важливо зазначити, що це не тільки апарат класового насильства, характерний для тоталітарних режимів, а й важливий інститут консолідації суспільства. Державні службовці у соціальній державі реалізують соціальну функцію, а не підносяться над народом. У цьому і полягає природа державної служби як соціального інституту.

Головною сутнісною ознакою сучасної державної служби має стати пріоритет прав та інтересів особи, тобто має змінитися співвідношення державного і приватного інтересу. Йдеться про те, що, здійснюючи мету держави, державна служба завжди має дотримуватися прав та інтересів громадян. Тому соціальна сутність державної служби виявляється в її демократизації та гуманізації.

Соціальна правова держава надає людині відчуття впевненості, надійності. За цих умов особа активніше включається в спільноту людей, тобто така держава соціалізує людину, і цей процес відбувається через чиновника. Соціально-політичні рухи, партії та інші інститути громадянського суспільства вирішують це завдання частково, тоді як держава - у всеохопному масштабі.

Соціальний характер державної служби розкривається і через сукупність конституційно-правових норм, якими закріплено пріоритет прав і свобод громадян, що їх повинні дотримуватися державні службовці. Важливими для функціонування державної служби є, зокрема, конституційні

положення, відповідно до яких формуються конституційні принципи діяльності державної служби. Згідно з цими принципами діяльність державних органів має бути спрямована на дотримання й захист конституційних прав та свобод громадян.

Серед сутнісних ознак сучасної державної служби є те, що вона опосередковується правом. Сукупність правових норм, які регламентують правовий статус державних службовців, у тому числі умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців становить правовий інститут державної служби. До нього входять норми конституційного, міжнародного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права. Адміністративно-правові норми, які регламентують питання державної служби, становлять частину цього інституту і самостійний інститут адміністративного права.

Стосовно інститутів потрібно нагадати, що в теорії права під терміном "інститут" розуміють сукупність правових норм, які регулюють однорідні суспільні відносини, що утворюють самостійну, відокремлену групу, проникнуті внутрішньою єдністю й охоплюють усі основні моменти регулювання відповідної галузі. Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного, відносно закінченого регулювання в межах конкретної галузі суспільних відносин цього виду [5, с. 202].

Інститут державної служби є головним вихідним правовим засобом у системі побудови державності, а також її функціонування. Сучасний правовий інститут державної служби - це система правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої державної служби, статус державних службовців, гарантії і процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби [3, с. 21].

Таким чином, правове регулювання включає три великі сфери в системі державно-службових відносин: формування системи державної служби; створення статусу державного службовця й гарантій його здійснення; механізм проходження державної служби [5, с. 197].

Отже, державна служба - це комплексний правовий інститут, що регулює організацію й діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права, а, по-друге, складається з окремих підінститутів. Крім того, предмет, мета, принципи й метод адміністративно-правового регулювання, а також внутрішній зв'язок з іншими адміністративно-правовими інститутами дають підстави стверджувати, що державна служба перебуває у специфічному адміністративно-правовому режимі регулювання. Специфічність статусу державної служби зумовлена характером відносин, які вона регулює, а саме їх публічно-правовою природою.

Загалом аналіз державної служби з різних аспектів дає змогу стверджувати, що вона є системою з такими елементами: поняття державної служби; її принципи й види; поняття державного службовця й посадової особи; вступ на державну службу; просування по службі; звільнення з державної служби; соціально-економічний статус державного службовця; оцінка державних службовців; відповідальність працівників державного апарату й контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрями реформування державної служби. Усі перелічені елементи державної служби України потребують подальшого розвитку й реформування як у цілому, так і окремих її частин. Причому це стосується всіх галузей права, норми яких і становлять інститут державної служби, а також конкретних підінститутів державно-службового характеру.

На нашу думку, розкриттю соціального характеру державної служби також сприяє аналіз поняття "державно-службові відносини". Вивчення наукових джерел свідчить про те, що традиційно в теорії адміністративного права державно-службові відносини поділяються на дві основні групи:

- ті, які виникають у процесі організації державної служби, а саме у зв'язку з підготовкою, доббором і розстановкою кадрів; установами статусу державної посади у зв'язку із заміщенням посад, оцінкою праці й просуванням по службі. Такі відносини мають адміністративно-правовий характер і відображають сутність державної служби;

- ті, які складаються під час реалізації державної служби, тобто в процесі: діяльності службовця в межах державного органу; організації робочого часу і часу відпочинку, оплати праці; функціонування кадрів управління поза межами цих органів. Цю групу відносин можна віднести до галузі трудового права.

Зміна соціально-політичної й державно-правової ситуації у країні зумовила необхідність реформування державної служби. Подібні процеси постійно супроводжують державно-правове будівництво в різних країнах і в різні часи. В Україні вони розпочалися в 1992 р., коли вперше постало завдання перетворити державну службу на найважливіший правовий засіб формування якісного й ефективно функціонуючого апарату держави. Державній службі належало стати фактором цілеспрямованого державно-правового впливу на забезпечення формування умов правової держави, а більш конкретно - на визначення правового статусу державних службовців, розроблення кадрової політики.

Прийняття Закону України "Про державну службу", що регулює відносини лише в державних органах та їх апаратах, на той час вважалося найбільш доцільним.

Безперечно, в законі є норми, які дійсно сприяють формуванню суспільно необхідного статусу сучасної державної служби: запровадження кон-

курсів та атестації, обмеження, пов'язані зі статусом державного службовця, гарантії й привілеї службовцям. Проте в цілому в законі все ж превалює не принцип оцінки і просування службовців згідно з їх заслугами, який є визначальним у сучасній державній службі розвинених країн, а бажання створити режим відтворення і захисту державних службовців як певної соціальної групи. Цим зумовлюються суперечності в тенденціях розвитку державної служби, що характерно для всіх пострадянських країн.

У цілому це можна розглядати як боротьбу двох тенденцій щодо модернізації державної служби - корпоративістської та демократичної. Однак попри все нині можна констатувати, що реформування державної служби в нашій країні здійснюється, хоча й певною мірою спонтанно, під впливом певної політичної культури. У цьому зв'язку варто ознайомитися зі світовими тенденціями модернізації державної служби [5, с. 206]. Останнім часом аналогічні реформи проводяться в багатьох країнах. У світовій теорії та практиці зазнає суттєвого перегляду "класична" парадигма держслужби, що зводиться ось до чого:

- аналізу та інституціоналізації політичної ролі бюрократії й механізмів реалізації нею своїх корпоративних інтересів;
- пошуку оптимального співвідношення політичних і професійних засад в адміністрації;
- зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії, розвитку функціональних органів і т. ін.;
- децентралізації, скорочення, здешевлення адміністрації, обмеження ролі традиційних адміністративних службових "драбин", менеджеризації і навіть маркетинга значної частини держслужби;
- максимальної "чутливості" адміністрації на звернення до неї громадськості.

Аналіз тенденцій модернізації зарубіжної державної служби може стати у пригоді в Україні. При цьому не слід забувати, що вказані процеси, як і адміністративна реформа в цілому, розраховані не на один рік і зумовлюються необхідністю структурних, організаційних, морально-правових та інших змін, приведенням їх у відповідність із реаліями політичного і соціально-економічного життя.

Висновок. Поки що можна констатувати, що нині в розвитку державної служби України діють дві тенденції. З одного боку, це певне просування в напрямі до її демократичної модернізації з урахуванням світового досвіду, а з другого - намагання створити незалежну від громадського контролю бюрократичну корпорацію з її особливою системою цінностей. Безперечно, система державної служби потребує глибокого й всебічного реформування. Це зумовлено як принципово новим характером завдань, які стоять перед державою, так і новим типом відносин, що складаються між владою

і громадянським суспільством. У зв'язку з останнім особливого значення в нових умовах набувають політичні сподівання громадян стосовно політичного управління.

Саме тому необхідно якомога швидше переходити до нової моделі державного управління. Будь-які перетворення будуть невдалими, якщо одночасно не буде реформовано апарат державної влади. Деякі кроки в напрямі реформування вже зроблено. При цьому вироблено певні концепції нової державної служби, досягнуто адекватного розуміння позитивних якостей і недоліків успадкованої системи, затверджено окремі стратегії, програми, плани й заходи переходу від однієї моделі до іншої.

Отже, всі процеси відбуваються певною мірою комплексно, системно й послідовно, причому мається на увазі як внутрішня, так і зовнішня системність. Користуючись категоріями системного підходу, можна зазначити, що реформування державної служби як підсистеми є органічною складовою всієї адміністративної реформи як системи. Водночас усі заходи всередині цієї підсистеми також мають бути між собою узгоджені. Виходячи із зазначеного вище та аналізу практичних дій уряду щодо подальшої реалізації основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні можна констатувати, що реформа державної служби набуває розвитку. Про це яскраво свідчать передусім заходи щодо її реалізації в різних сферах державного управління.

Розвиток суспільства потребує постійного вдосконалення державного механізму реалізації законів з метою всебічного вираження інтересів усього народу. На нашу думку, серед перспективних напрямів подальших розвідок цієї проблеми є дослідження державного управління як суспільного явища, а також визначення оптимального змісту державної політики як деформуючого фактора діяльності державної служби.

Список використаних джерел

1. *Серьогін С. М.* Влада і державна служба: Історичний аспект : навч. посіб. / С. М. Серьогін. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - 194 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - М. : Юрид. лит., 1997. - С. 260-263.
3. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. - К. : Ін Юре, 1999. - С. 398.
4. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Юрінком Інтер, 1998. - С. 175-207.
5. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цветков. - К. : Оріяни, 1998. - С. 192-211.
6. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с.