

Колобов Ю.В.,
здобувач кафедри державного управління
філософського факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ТА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ІНСТИТУТ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА

В статті досліджено застосування інституційного підходу до розуміння сутності державної служби як соціально-правового та державно-управлінського інституту. Виокремлено її основні ознаки та характеристики як невід'ємного інституту сучасного суспільства.

В статье исследовано использование институционального подхода к пониманию сущности государственной службы как социально-правового и государственно-управленческого института. Выделено ее основные признаки и характеристики как неотъемлемого института современного общества.

The application of the institutional approach to the understanding of civil service as a socio-legal and public-management institute is researched in the article. Its main features and characteristics as an integral institution of modern society are distinguished.

Актуальність теми дослідження. В останні роки адміністративна реформа характеризується активною динамікою формування та вдосконалення діяльності інституту державної служби України. Реформування інституту державної служби є одним із пріоритетних напрямів державного будівництва та проводиться з метою підвищення ефективності функціонування державного апарату в інтересах розвитку громадянського суспільства та зміцнення держави. Актуальним в даних умовах є дослідження особливостей державної служби як соціально-правового та державно-управлінського інституту сучасного демократичного суспільства.

У науковій літературі та законодавчій практиці закріпився діяльнісний підхід до зв'язування сутності державної служби. Однак в умовах розбудови української державності, реформування державної служби заявляє про себе новий, інституціональний підхід. Інституціональний підхід є актуальним як для наукового аналізу, так і для практичної реалізації соціальних функцій державної служби в суспільстві. Отже, *метою даної статті* є дослідження державної служби та виокремлення її особливостей як соціально-правового та державно-управлінського інституту сучасного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у застосуванні інституційного підходу у дослідженні державної служби зробили такі вчені як Л.Біла, І.Василенко, В.Васильєва, В.Граждан, Н.Деханова, С.Ківалов, В.Комаровский, О.Оболенський, Ю.Холоденко, В.Чиркін, Ю.Щербаков та інші.

Не можна не погодитися з думкою російських науковців, які говорять про те, що соціальний інститут державної служби виникає тоді, коли з'являється певна соціальна потреба в ній, а потреба в даному соціальному інституті закладена в самій природі суспільства, яке не може існувати без спеціалізованої організуючої структури – публічного управління (управління суспільством) [1]. Під соціальним інститутом ми розуміємо систему юридичних, моральних, організаційних та інших норм і правил, що регулюють діяльність людей в тій чи іншій сфері суспільного життя. Державна служба як соціальний інститут сучасного суспільства покликана забезпечувати сталість соціальних відносин в тій чи іншій сфері і являє собою історично стійку форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі у держави. Вона створює можливості задовольняти громадянам різні потреби та регулює дії людей у межах соціальних відносин, забезпечує внутрішню єдність суспільства. Державна служба дуже тісно пов'язана з усіма інститутами громадянського суспільства і лише тоді буде виконувати соціальну функцію, коли її діяльність буде ґрунтуватися на правовій основі.

Соціальна основа державної служби обумовлюється інтересами суспільства, правами та свободами громадянина. Її правову основу складають норми, які виключають свавілля посадових осіб. Майже до ХХ століття державна служба являла собою традиційний правовий інститут покликаний обслуговувати державу. Але з часом, в зв'язку з нарощуванням самоорганізації громадянського суспільства, підвищується соціально-правова орієнтація державної служби, вона починає надавати публічні послуги населенню, необхідні для соціальної інтеграції суспільства. Отже, суто правовий інститут державної служби трансформується в соціальний. Сьогодні, громадянське суспільство, формуючи громадську думку, встановлює контроль над державною службою, а основною турботою чиновників є служіння суспільству, а відповідно, влада, якою вони володіють – лише засіб досягнення цього результату.

Як соціальний інститут державна служба характеризується низкою особливостей:

- По-перше, вона володіє жорстким та зобов'язальним типом регламентації, що забезпечує регулярність, високу передбачуваність та надійність функціонування соціальних зв'язків.
- По-друге, чітким розподілом функцій, прав і обов'язків учасників інституціоналізованої взаємодії.
- По-третє, безособовістю вимог до того, хто включається в діяльність інституту, заміщує того, хто вибув.
- По-четверте, необхідністю матеріальної організації, що володіє необхідними засобами та ресурсами.
- По-п'яте, вона являє собою тільки властиву їй сферу професійної діяльності, спрямованої на забезпечення виконання повноважень державних органів.

- По-шосте, будучи сполучною ланкою між державою та суспільством вона покликана захищати права та інтереси громадян.

- По-сьоме, вона є втіленням своєрідної форми відображення суспільних зв'язків і відносин, показником міри гуманності та демократичності існуючих у суспільстві порядків.

- По-восьме, вона має соціальну орієнтацію, яка спрямована на наближення конституційного ідеалу правової, демократичної, соціальної держави до об'єктивної реальності.

- По-дев'яте, вона не тільки правова, а й етична система, яка формує правосвідомість громадян, виступає носієм незалежної моралі та орієнтує чиновників і громадян на дотримання моральних норм як запоруки суспільного добробуту.

На сьогодні, соціальний характер інституту державної служби офіційно визнаний майже всіма демократичними державами світу шляхом закріплення основ організації та здійснення державної служби в конституціях цих країн. Суспільна роль державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, витікають із Конституції та законів України. Суть їх полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2].

Отже, державна служба окрім функцій з обслуговування держави покликана здійснювати і соціальні функції. До них відносяться розробка проектів та реальна участь у вирішенні проблем відтворення соціальних ресурсів, забезпечення стабільності суспільної системи, зниження соціальної напруженості, підвищення рівня та якості життя людей і т.д. Але практика засвідчує, що ці та інші проблеми поки що не складають суттєвого змісту державної служби. Одна з причин такого стану справ полягає в тому, що в законодавстві про державну службу дуже мало прописано статей про її суспільне призначення, законодавство в цій сфері має значні прогалини[3].

Соціальна роль державної служби, її соціальний статус зумовлюються характером суспільно-економічного ладу, політичною системою, типом держави, внутрішнім устроєм державного апарату, характером механізму його функціонування, персональним складом корпусу державних службовців. Зрештую, ефективність державної служби, її соціальна корисність визначаються тим, як, яким чином та настільки якісно вона обслуговує потреби людини, допомагає їй в повсякденному житті.

Таким чином, державна служба – необхідний елемент сучасного суспільного ладу, тобто вона соціально обумовлена, так як переслідує суспільно-корисні цілі та завдання, які полягають в служінні

загальнонародним інтересам. Вирішуючи суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання та реалізації державної влади, яка повинна служити соціуму. Але для того, щоб державна служба успішно виконувала свої цілі та завдання в суспільстві, вона повинна стати розвиненим соціальним інститутом цього суспільства.

В. Граждан зазначає, що специфікою соціального інституту державної служби виступає забезпечення виконання та виконання повноважень державних органів різних рівнів. Тобто, державна служба спеціалізується на наданні сервісних послуг [4]. Очевидно, що сучасна державна служба України, як і багатьох пострадянських країн, переважно, обслуговує інтереси держави, а точніше її політичного керівництва, а не населення. Для того щоб змінити орієнтацію державної служби необхідно провести серйозні зміни в її правовому становищі та характері діяльності.

О.Оболенський зауважує, що «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» [5].

За своєю соціальною природою та роллю державна служба дійсно є структурою, що обслуговує систему державного управління. І, як зазначає В.Граждан, вона (державна служба – Ю. Колобов) зосереджена, зазвичай, на виконанні двоєдиної мети: з однієї сторони, вона забезпечує політичним керівникам апаратні послуги відносно інформаційних, організаційних, технологічних та інших державних функцій; з іншої – надає різноманітні послуги населенню (довідки, виписки, реєстрації та ін.), і тому повинна «тримати руку на пульсі», послідовно та вдумливо вивчати соціальні проблеми, настрої та потреби людей та доводити їх до відома своєї політичної влади [6].

О. Оболенський зазначає, що «витоками державної служби є соціальні умови її формування і розвитку. Її соціальна природа повністю визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найбільш послідовних виразників і провідників державної волі. Державна служба є видом суспільно-корисної діяльності. Соціальний характер державної служби правової, демократичної держави визначається її природою, метою, функціями і принципами організації. Тобто державна служба в сучасному вузькому розумінні розглядається не як служіння державі, а як професійна діяльність щодо забезпечення виконання функцій і повноважень держави» [7]. Таким чином, можна констатувати, що сутність державної служби визначається сукупністю соціальних чинників, які є домінуючими в тій чи іншій країні. Політична, правова культура, історичний досвід, соціальні цінності і ідеали держави, рівень суспільної свідомості виступають тією платформою, на основі якої і вибудовується діяльність державної служби.

З правового погляду державна служба являє собою особливий правовий інститут. У юридичній науці термін «правовий інститут»

позначає «відокремлену сукупність норм права, що регулюють певну групу однорідних і взаємопов'язаних суспільних відносин» [8]. Головна функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного, закінченого регулювання правовідносин у межах конкретної сфери суспільних відносин. Державна служба відбиває прояви безлічі управлінських відносин і зв'язків, які потрібно врегульовувати за допомогою норм державно-службового характеру. І, як зазначає О.Оболенський, «система правових норм, що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері діяльності державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень, – є галуззю адміністративного права» [9]. Тобто, регулювання відносин, що виникають у зв'язку із реалізацією функцій державного управління, які практично здійснюють державні службовці відносяться до правового інституту адміністративного права. Інститут державної служби складається з правових норм, які визначають, встановлюють та регулюють державно-службові відносини.

Ю.Щербаков зазначає, що державна служба як правовий інститут являє собою сукупність юридичних норм, що регулюють становлення, організацію і функціонування державних службовців, їх поведінки та діяльності з реалізації Конституції і законів, а також особистий правовий статус цих службовців [10].

Державна служба як правовий інститут регулює організацію та діяльність усіх державних службовців, які на професійному рівні виконують завдання й функції держави та введені (призначені, обрані) до структури державного органу чи його апарату на рівні держави, на регіональному рівні, на рівні органів місцевого самоврядування [11].

Важливим моментом в дослідженні державної служби як правового інституту, на що звертає нашу увагу О.Оболенський є те, що вона виступає як системний правовий інститут, який включає правові норми різних галузей права. «Системність інституту державної служби полягає в тому, що він, по-перше, спрямований на реалізацію цілей, завдань і функцій державної служби, по-друге, залучає велику кількість правових норм інших галузей права (трудового, адміністративного, конституційного тощо); по-третє, складається з окремих, досить відособлених підінститутів; по-четверте, має власну законодавчу базу, яка є визначальною для всього інституту, тощо», – обґрунтовує дослідник [12].

Отже, державну службу можна розглядати з різних сторін, як соціальний, політичний, правовий, державно-управлінський інститут. Як вже зазначалося, під соціальним інститутом розуміється система юридичних, моральних, організаційних та інших норм і правил, що регулюють діяльність людей в тій чи іншій сфері суспільного життя. Юристи характеризують інститут як сукупність або систему правових норм, що регулюють певну групу однорідних і взаємопов'язаних суспільних відносини. Представники політичної науки трактують поняття

«політичний інститут» не лише як інструмент управління, але й як упорядкований механізм взаємодії керуючих та керованих, «верхів» та «низів» суспільства, який ефективний лише тоді, коли укорінений в засвоєних суспільством не лише писаних, але й неписаних нормах, зразках поведінки, ціннісних системах. Російський вчений В. Комаровський зазначає, що науці державного управління притаманне таке розуміння інституту, яке знаходиться на стику правознавства та політології. Якщо для загальної теорії права, продовжує вчений, важливими є саме правові норми, то для науки державного управління важливим є реально існуючі структури. Інколи їх реальне значення відрізняється, при чому суттєво, від правових характеристик [13].

Для того, щоб краще зрозуміти сутність державної служби як державно-управлінського інституту звернемося до концепції інституту держави відомого російського вченого В. Чиркіна. Він зазначає, що для інституту держави (фактично інституту державного управління) суттєве значення мають наступні характеристики.

По-перше, інститут держави – це не система норм, як це має місце при визначенні правового інституту, не юридичне, а фактичне явище. Мова йде не про статті конституції, які регулюють, наприклад, правове становище президента, а про сам інститут президентства, не про законодавство, що регулює інститут референдуму, а про саме явище референдуму, його роль у визначенні основних питань державної політики і т.д. Звісно, при вивченні інститутів держави аж ніяк не виключається аналіз правових норм, звичаїв, традицій, але акцент робиться не на них, не на явищі *de jure*, а на явищі *defacto*.

По-друге, хоча роль та місце будь-якого інституту можуть бути повністю зрозумілі лише в структурі, з врахуванням всіх її елементів, в тісному зв'язку з іншими суспільними явищами, але інститут держави – завжди відносно відокремлена частина державної структури, яка володіє певною «автономією». Свою сферу діяльності має, наприклад, інститут уряду, специфічні завдання виконує інститут надзвичайного стану і т.д.

По-третє, інститут держави завжди виступає тим чи іншим способом організації певних зв'язків та відносин, а також «матеріального субстрату», який є реальною основою інституту. Звичайно, ступінь «організованості» та якості «матеріального субстрату» у різних інститутів неоднакові: вони виразно помітні у парламенту – організації обраних народом представників, що є його «матеріальною основою», і слабкіше виражені в інституті референдуму, що являє собою, перш за все, матеріалізацію волі виборців. Проте ці якості присутні завжди. Референдум не лише потребує організацій, здатних його провести, але й сам виступає організованим вираженням колективної волі виборців, які являються його «матеріальним субстратом».

По-четверте, будь-який інститут держави завжди має функціональне призначення. Такі інститути і створюються заради того, щоб виконувати певні завдання з державного управління суспільством.

Вчений підсумовує, що інститут держави – це фактично сформована відносно відокремлена організаційно-функціональна структура в цілісній системі державного управління суспільством. Вона (структура – Ю.Колобов) регулюється різноманітними соціальними нормами (правом, мораллю, звичаями, традиціями) і виконує часткову функцію з державного управління [14].

Російський вчений В. Граждан зауважує, що на сьогодні склалися дві основні концепції в поясненні сутності державної служби – політична та правова [15]. Юристи зазначають, що державна служба є публічним соціально-правовим інститутом і за науковою приналежністю відноситься до номенклатури юридичних спеціальностей. Але, з очевидністю ми можемо констатувати, що державна служба яв вид професійної діяльності можлива й дійсно реалізується лише в системі державного управління, яка, в свою чергу, використовує не лише правові, але й моральні, корпоративні та інші регулятори. Тому абсолютно справедливим видається твердження вже згаданого нами вище вченого про те, що державна служба є не лише публічно-правовим, але, щонайменше, публічно-моральним інститутом. В багатьох країнах світу вироблено спеціальні етичні кодекси для державних службовців.

При цьому В. Граждан зауважує, що правова та моральна складові ні самі по собі, ні в сукупності не відіграють якоїсь вирішальної домінуючої ролі в державній службі. Вони вочевидь вирішують лише ті завдання, вибудовуються лише в тому порядку, який задає їм політика. Саме політика визначає все те головне та значне в державній службі та державному управлінні в цілому. На цій основі автор робить висновок, що державна служба – це, перш за все, політичний інструмент, що використовуються політичною владою для виконання повноважень державних органів [16]. Справедливим буде сказати, що за своєю суттю, особливо це стосується державної служби в системі виконавчої влади, державна служба виступає симбіозом управління та політики.

Російський вчений В. Комаровський зазначає, що багатоманіття визначень державної служби, що вказують на її правовий, соціальний, публічний характер, не вступають в протиріччя з ідентифікацією державної служби як інституту державного управління, тобто вона виступає фактично сформованою, відносно відокремленою організаційно-функціональною структурою в цілісній системі державного управління суспільством. Із сказаного випливає, що державне управління складає зміст державної служби. Саме державна служба багато в чому реалізує волю держави, здійснює визначальний вплив на діяльність та поведінку людей і соціальних груп за допомогою переконання, регламентації та санкцій. Державна служба реалізує на практиці легальний примус, монополія на який належить виключно державі [17].

Таким чином, державну службу можна розглядати як соціальний, правовий, політичний, етичний та державно-управлінський інститут. Але, лише за комплексного підходу на основі виокремлення особливостей кожної

із зазначених іпостасей державної служби ми можемо сформувавши цілісний та об'єктивний погляд на її сутність. Сучасний світ вимагає від держави вирішення великої кількості постійно виникаючих нагальних проблем в сфері державного управління і ефективна робота державної служби, її адекватна будова відносно цих проблем є запорукою успішного розвитку держави. І дослідження динамічних характеристик державної служби, використання інституційного підходу дають можливість оптимізувати роботу державної служби шляхом об'єктивного визначення її функцій і розподілу відповідних повноважень між різними органами державної влади.

Висновки. Державна служба як соціальний інститут сучасного суспільства покликана забезпечувати сталість соціальних відносин в тій чи іншій сфері і являє собою історично стійку форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі у держави. Вона створює можливості задовольняти громадянам різні потреби та регулює дії людей у межах соціальних відносин. Соціальна основа державної служби обумовлюється інтересами суспільства, правами та свободами громадянина.

Соціальна роль державної служби, її соціальний статус зумовлюються характером суспільно-економічного ладу, політичною системою, типом держави, внутрішнім устроєм державного апарату, характером механізму його функціонування, персональним складом корпусу державних службовців. Ефективність державної служби, її соціальна корисність визначаються тим, як, яким чином та настільки якісно вона обслуговує потреби людини, допомагає їй в повсякденному житті. Державна служба спеціалізується на наданні сервісних послуг. Вирішуючи суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання та реалізації державної влади, яка повинна служити соціуму. Але для того, щоб державна служба успішно виконувала свої цілі та завдання в суспільстві, вона повинна стати розвиненим соціальним інститутом цього суспільства.

За своєю соціальною природою та роллю державна служба дійсно є структурою, що обслуговує систему державного управління. Сутність державної служби визначається сукупністю соціальних чинників, які є домінуючими в тій чи іншій країні. Політична, правова культура, історичний досвід, соціальні цінності і ідеали держави, рівень суспільної свідомості виступають тією платформою, на основі якої і вибудовується діяльність державної служби.

Регулювання відносин, що виникають у зв'язку із реалізацією функцій державного управління, які практично здійснюють державні службовці відносяться до правового інституту адміністративного права. Інститут державної служби складається з правових норм, які визначають, встановлюють та регулюють державно-службові відносини. Державна служба як правовий інститут являє собою сукупність юридичних норм, що регулюють становлення, організацію і функціонування державних

службовців, їх поведінки та діяльності з реалізації Конституції і законів, а також особистий правовий статус цих службовців.

Державна служба як вид професійної діяльності можлива й дійсно реалізується лише в системі державного управління, яка, в свою чергу, використовує не лише правові, але й моральні, корпоративні та інші регулятори. Державна служба – це, перш за все, політичний інструмент, що використовуються політичною владою для виконання повноважень державних органів. За своєю суттю державна служба виступає симбіозом управління та політики. Вона виступає фактично сформованою, відносно відокремленою організаційно-функціональною структурою в цілісній системі державного управління суспільством. Державне управління складає зміст державної служби. Саме державна служба багато в чому реалізує волю держави, здійснює визначальний вплив на діяльність та поведінку людей і соціальних груп за допомогою переконання, регламентації та санкцій. Державна служба реалізує на практиці легальний примус, монополія на який належить виключно державі.

Використані джерела інформації:

1. Государственное управление: учебное пособие / Васильев В.П., Деханова Н.Г., Холоденко Ю.А. ; под общей ред. В.П. Васильева. – М.: Дело и Сервис, 2009. – С. 87.
2. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 26 січ. 2012 р.: (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К.: Паливода А.В., 2012. – С. 5.
3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба : учебник / В.Д. Граждан. –2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – С. 86.
4. Граждан В.Д. Там само. С. 80.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посібник / О.Ю.Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. – С. 6.
6. Граждан В.Д. Там само. С. 82.
7. Оболенський О.Ю. Там само. С. 46.
8. Шляхтун П. П. Конституційне право : [словник термінів] / Шляхтун П. П. – К. : Либідь, 2005. – С.380.
9. Оболенський О.Ю. Там само. С. 125.
10. Щербаков Ю.Н. Государственная и муниципальная служба: ученик/Ю.Н. Щербаков. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – С. 8
11. Оболенський О.Ю. Там само. С. 129.
12. Оболенський О.Ю. Там само. С. 129.
13. Комаровский В.С. Государственная Служба и средства массовой информации: [курс лекцій] / В.С.Комаровский. – Воронеж. Издательство Воронежского Государственного Университета, 2003. – С. 4.
14. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления / В.Е. Чиркин. – М.: Издательский дом «Артикул», 1997. – С. 98-99.
15. Граждан В.Д. Там само. С. 16.
16. Граждан В.Д. Там само. С. 17.
17. Комаровский В.С. Там само. С. 6.

Рецензент: Канавець М.В., к.держ.упр.