

2. **Holovata V. O.** Reformuvannya derzhavnoi sluzhby v Ukraini v umovakh adaptatsii do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu / V. O. Holovata // Suchas. ukr. polityka. Polityky i politolohy pro nei. – K. ; Mykolaiv : Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, 2008. – Vyp. 13. – S. 292 – 299.

3. **Dubenko S. D.** Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini : navch. posib. / S. D. Dubenko ; [za zah., red. N. R. Nyzhnyk]. – K. : In-Yure, 1999. – 242 s.

4. **Entsyklopediia** derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / nauk.-redkol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K. : NADU, 2011. – T. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / Yu. P. Surmin (spivholova) [ta in.]. – 691 s.

5. **Kahanovska T. Ye.** Sutnist ta zavdannia kadrovoho zabezpechennia yak zasobu spriannia funktsionuvanniu derzhavy ta yii orhaniv / T. Ye. Kahanovska // Forum prava. – 2008. – № 1. – S. 215 – 220.

6. **Pro derzhavnu sluzhbu** : Zakon Ukrainy vid 17 lystop. 2011 r. № 4050-VI. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.

Надійшла до редколегії 21.11.14

УДК 35

Олександр ЗАПАДИНЧУК

Національна академія державного управління
при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Обґрунтовуються основні напрями реформування та стратегії розвитку державної служби в Україні. Розглядається проблема наукового визначення поняття та сутності державної служби, співвідношення між такими поняттями, як «державна служба», «служба», «службова діяльність».

Ключові слова: державне управління, інститут державної служби, публічна служба, громадянська служба, службова діяльність.

Александр Западнчук. Формирование института государственной службы в Украине: теоретический аспект

Обосновываются основные направления реформирования и стратегии развития государственной службы в Украине. Рассматривается проблема научного определения понятия и сущности государственной службы, соотношение между такими понятиями, как «государственная служба», «служба», «служебная деятельность».

Ключевые слова: государственное управление, институт государственной службы, публичная служба, гражданская служба, служебная деятельность.

© Западнчук О. П., 2014

Oleksandr Zapadynchuk. Forming of the state service institution in Ukraine: theoretical aspect

The main reforming courses and development strategies for the state service in Ukraine are substantiated. The issues of scientific definition of the state service notion and nature as well as relation between the concepts of «state service», «service», and «official activity» are particularly important.

Key words: state management, institute of state service, public service, civil service, service activities.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу. Ставлення до державної служби, її організації, регламентації й проходження державними службовцями є показником устрою держави та її апарату. Розбудова демократичної правової соціальної української держави зумовлює необхідність формування сучасної системи державної служби в Україні.

Актуальність і важливість розробки науково-теоретичних засад державної служби передбачає науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямів модернізації державної служби та практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами в системі державної служби в Україні як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробці проблем державної служби, методологічним аспектам державного управління. У працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Агаманчука, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко, О. Д. Лазор, В. Я. Малиновського, В. М. Манохіна, А. Ф. Ноздрачова, І. І. Письменної, С. М. Серьогіна, Ю. Н. Старилова, Є. С. Чернонога та інших науковців викладено результати досліджень щодо організації й функціонування державної служби, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо), виявлено зв'язки державної служби й суспільства, інституціональні засади державного управління, діяльнісний підхід до розгляду державної служби тощо.

Незважаючи на посилення уваги до проблем державної служби, слід зазначити, що залишаються малодослідженими напрями реформування та стратегії її розвитку в контексті проведення адміністративної реформи та європейської інтеграції України. Теоретико-методологічні й організаційно-правові засади реформування інституту державної служби недостатньо висвітлені в сучасній науці.

Метою статті є узагальнення методологічних аспектів формування інституту державної служби в Україні, аналіз теоретичних підходів до визначення завдань, принципів і функцій державної служби.

Тривалий час державна служба розглядалася як засіб реалізації державної політики та інструмент державного апарату, що відповідало загальному напрямку наукових досліджень, спрямованих на функціонування та розвиток держави і її визначальній ролі в суспільних відносинах. Однак трансформація підходів до розуміння сутності державного управління, стала та еволюційне переорієнтування досліджень на забезпечення прав, свобод людини і громадянина зумовили необхідність пошуку якісно нових наукових моделей сучасної демократичної державної служби.

Процес формування інституту державної служби обумовлює необхідність розробки науково-теоретичних, методологічних підходів до досліджень державної служби та понятійного апарату, який забезпечує аналіз стану і прогнозування перспектив розвитку та науково-обґрунтований вибір пріоритетних напрямів та етапів модернізації державної служби, практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління змінами в державній службі. Досліджуючи проблему формування інституту державної служби, слід оперувати якомога чіткішими поняттями. Понятійна точність відіграє дуже важливу роль і є не лише запорукою, а й необхідною умовою наукового пошуку, оскільки якість визначень має бути гранично високою.

Дефініція «державна служба» є досить складною для сприйняття. Вона апелює до таких понять, як «служба», «професійна діяльність», «посада в державних органах та їх апараті», «виконання завдань і функцій держави». У ній не дуже чітко визначена сфера застосування професійної діяльності, вона лише передбачається, що йдеться про державне управління, але безпосередньо про це не зазначено.

Досліджуючи сутність поняття «державна служба», насамперед необхідно розглянути термін «служба» в загальному розумінні. У словнику української мови термін «служба» розуміють як обов'язок, визначений посадою, а термін «служити» – працювати, займатись розумовою і фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням та виконанням обов'язків [20]. С. І. Ожегов визначає службу як роботу, заняття службовця, а також місце його роботи, у будь-якій сфері діяльності. При цьому службовець є особою, яка працює за наймом у різних установах, а також у сфері обслуговування [12]. Ю. М. Старілов наводить загальне визначення служби як діяльності, пов'язаної з керівництвом, управлінням, контролем, наглядом, обліком тощо. При цьому працівники, залучені до служби, або створюють духовні цінності, або реалізують функції управління [21]. Отже, поняття «служба» розуміють як професійну діяльність, сферу діяльності, систему організацій, установ і підприємств, певний соціально-правовий інститут.

Державна служба асоціюється, як правило, з публічною суспільно корисною діяльністю у сфері державного управління. У радянській юридичній літературі поняття «державна служба» визначалося як «сукупність юридичних норм, що встановлюють правовий стан службовців, умови й порядок проходження державної служби, види заохочень і відповідальності службовців» [10, с. 296]. Подібне розуміння й досі має місце в ряді зарубіжних країн, наприклад у Франції, Великобританії, Канаді та ін. При цьому в різних країнах вживають різні терміни: «державна служба» (state service), «публічна служба» (public service), «громадянська служба» (civil service), що відрізняються за своїм змістом. Необхідно зазначити, що в Радянському Союзі окремого закону про державну службу не існувало, під законодавче регулювання підпадали лише правові засади державної служби [8, с. 3], а до державних службовців відносилися майже всі ті службовці, які обіймали посади на державних підприємствах, установах і організаціях, у тому числі й в органах державної влади та управління, отримували заробітну плату з державного бюджету.

Найбільш суперечливою є сфера поширення термінів державної служби. Вирішення цієї проблеми потребує зменшення термінологічної невизначеності та законодавчого закріплення поняття «державний службовець», «посада державної служби», а також уточнення значення базового терміна «державна служба».

Такий підхід обумовлює використання терміна «державна служба» в широкій і вузькій інтерпретації. Значення базового терміна «державна служба» має враховувати термінологічну розбіжність змісту понять «праця» і «служба». Це допомагає визначитися щодо широкого і вузького розуміння поняття «державна служба» на користь одного з них. Термін «державна служба» в широкому тлумаченні розуміють як виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, інших організаціях. Пропонується вважати державними службовцями також працівників сфери освіти, науки, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, керівників державних підприємств та їх заступників [5]. У вузькому розумінні – лише як юридичний інститут, що регламентує діяльність державних службовців в органах державної влади, які обіймають посади державної служби. Проте важко не погодитись із зауваженнями науковців, які критикують вузький підхід до трактування державної служби, оскільки служіння державі тут зводиться до служіння державному органу й відбувається отождолення понять «державна» і «державний орган» [7, с. 11].

Науковці дають різні варіанти визначення терміна «державна служба»: найчастіше саме як вид діяльності, але цей термін може

розглядатися також як галузь права, галузь законодавства, наука. На думку Г. В. Атаманчука, державна служба – «це практична і професійна участь у здійсненні цілей і функцій держави в конкретному державному органі» [3, с. 123]. С. Д. Дубенко пропонує розглядати державну службу як систему органів держави, кожен із яких відповідно до предмета його компетенції може бути названий службою [6, с. 5]. Ю. П. Битяк розглядає державну службу як складову соціального управління, оскільки «прийнято поділяти соціальне управління на громадське, що здійснюється органами місцевого самоврядування, та державне, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності – виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі – адміністративного права» [2, с. 6]. Є. С. Черноног пропонує власне визначення державної служби: «державна служба – це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, призначена для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства». Автор пропонує розглядати державну службу як систему, до якої входять: сукупність державних службовців, як таких осіб, що відкрито відібрані, спеціально підготовлені й професійно працюючі в органах державної влади та їх апараті; державні інституційні (правові, організаційні, економічні, культурні, соціальні тощо) та процесуально-процедурні складові державної (насамперед, виконавчої) влади [23, с. 17]. С. М. Сербогін пропонує розглядати державну службу як форму, механізм, засіб реалізації державою владних функцій, що у своїй ґносеологічній основі поєднує велику кількість сфер, галузей знань, таких як політологія, правознавство, соціологія або філософія влади [19, с. 37].

В Україні на законодавчому рівні термін «державна служба» вперше легалізувався з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. У ньому державна служба в Україні визначається як 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 [15].

Аналізуючи запропоноване визначення терміна «державна служба», необхідно зрозуміти, що в законі спостерігається спроба обмежити зміст державної служби шляхом визначення її як специфічного організаційно-правового засобу формування та організації роботи державного апарату. Але водночас таке формулювання цього терміна в законі дозволяє виділити декілька фундаментальних ознак: по-перше, державна служба – це професійна

діяльність осіб, які є державними службовцями, що покладає на них певні посадові повноваження та обов'язки; по-друге, ця діяльність спрямована на забезпечення функціонування державних органів і в межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція державних органів.

На наш погляд, для більш чіткого розуміння сутності державної служби важливо з'ясувати її межі. Тривалий час вважалося, що у визначенні «межі державної служби» регулюються такі питання: встановлення посад у державних органах, правил заміщення посад; підбір працівників; регулювання службової діяльності; визначення терміна служби й порядку звільнення. У такому розумінні державна служба охоплювала всі категорії працівників, які були зайняті не лише в державному апараті, але й у державних установах, організаціях як об'єктах управлінського впливу.

Наявність у державному органі посад, які мають політичний характер і відповідний порядок їх заміщення і яким необхідно надати особливого правового статусу, вважається «верхньою» межею державної служби. Водночас багато видів діяльності в державних органах належить до допоміжних, обслуговуючих, організаційно-технічних. Такі види діяльності регулюються трудовим законодавством і їх необхідно вважати «нижньою» межею державної служби. Сама державна служба перебуває між цими межами й охоплює професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

Дуже емку й точну характеристику державної служби дає В. М. Манохін: «Усі особливості державної служби походять з того, що вона саме державна, тобто створюється і організовується державою, регулюється за допомогою законодавства, а особи, які перебувають на державній службі, забезпечують виконання державних повноважень. Особливості державної служби стосуються всіх її структурних частин, у тому числі, звичайно, і організації служби» [9, с. 131] (переклад автора. – О. З.).

Наявність передумов системного підходу до вивчення державної служби дозволяє перейти до завдання виокремлення системи державної служби. Це виокремлення визначає межі системи як об'єкта дослідження, тобто вказує, які елементи входять до системи, а які – до середовища. Складовими елементами системи державної служби є: цілі, завдання, принципи та функції державної служби.

У сучасних дослідженнях з теорії державного управління важливе місце займають принципи державної служби. Термін «принцип» походить від лат. «principium» і його розуміють як основні, найзагальніші, вихідні положення, риси, суттєві характеристики якої-небудь наукової системи.

На нашу думку, принципи державної служби – це основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби. Вони характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю й відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо.

Ю. М. Старилів зазначає, що принципи державної служби як наукова категорія визначають вихідні положення та теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку держави й суспільства, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, але й усієї системи органів державної влади, визначають зміст складних стосунків усередині цієї системи. Відсутність чітко сформульованих правових принципів державної служби спричиняє появу в ній елементів бюрократизму, беззаконня та несправедливості [21]. На думку І. І. Письменної, принципи державної служби – це основоположні вимоги, якими керуються державні службовці в процесі своєї професійної діяльності, оскільки в них закладені необхідні засади функціонування державного управління. Вони визначають правовий зміст, практичну організацію й реальне функціонування державної служби [13, с. 144].

Принципи державної служби вперше були сформульовані в Законі України «Про державну службу» [15]. Вони закріплюються і в інших нормативних актах: у Конституції України, законах України, указах Президента, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України. У Законі України «Про державну службу» встановлено основні принципи державної служби, закріплено конституційне положення про рівне право громадян на доступ до державної служби. У ст. 4 цього закону зазначено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової і національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту й професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Основними принципами державної служби є: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини й громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків, дисциплінованість; дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування, прав підприємств, установ.

Модернізація принципів державної служби України відбувається

разом з удосконаленням законодавства про державну службу. Так, у ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011р. до принципів державної служби віднесені: верховенство права, патріотизм та служіння українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; добросовісність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [16].

Демократичний вектор розвитку державної служби сприяє розвитку законодавства про державну службу в Україні. Зміна базового принципу державної служби служіння народу України на принцип верховенства права легітимізує функціонування державних органів, сприяє політичній неупередженості та персональній відповідальності діяльності державних службовців, розвитку державно-правових та державно-службових відносин, а також обґрунтуванню тенденцій розвитку законодавства про державну службу.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що принципи державної служби відображають явища та процеси, притаманні системі державної служби в цілому або її окремим елементам. Їхньою особливістю є те, що вони завжди формуються з урахуванням конкретних політичних, соціально-економічних і культурних умов і мають такі властивості, як гнучкість, динамічність. Саме гнучкість та динамічність принципів державної служби сприяють упровадженню інноваційних змін та модернізації інституту державної служби в період проведення адміністративних реформ, а їх онтологічне, гносеологічне і методологічне ґрунтування – виробленню в державних службовців внутрішнього переконання та патріотичного ставлення до суспільних ідей, підвищеного почуття відповідальності та громадянської свідомості, громадянського обов'язку.

У процесі модернізації й реформування державної служби змінюватимуться та доповнюватимуться і її принципи. Водночас у практичній площині державотворення проблема принципів нині часто ігнорується, багато перетворень та модернізацій у державному управлінні відбуваються суб'єктивно.

Залежно від цілей дослідження державна служба може бути розглянута як правова, соціальна, економічна та управлінська система. Найпростіший спосіб виділення системи – перерахування елементів і зв'язків, що їй належать. Але при цьому необхідно враховувати характер суперечностей у державній службі як соціальній системі.

Вивчення цільових функцій державної служби у всіх їх виявленнях становить суть функціонального підходу до вивчення державної служби. Цільова функція виражає залежність усіх параметрів системи від стану середовища та параметрів процесів, які відбуваються в самій системі. Основними цілями та завданнями

державної служби є: охорона конституційного устрою; створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства; захист прав і свобод людини і громадянина; забезпечення ефективної діяльності органів державної влади відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості. Держава має гарантувати громадянам конституційні права та свободи і забезпечувати соціальні стандарти якісного рівня життя. Тому є логічним покладання на державну службу завдань із формування та реалізації державної політики щодо забезпечення цих гарантій, як системи виконання багатоманітних функцій держави.

У Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. термін «державна служба» набуває іншого формулювання, а саме: державна служба є професійною діяльністю державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [16].

У науковій літературі не існує загальноприйнятого визначення державної політики. Вітчизняні та зарубіжні дослідники пропонують декілька варіантів визначення терміна «державна політика»: відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства [18 с. 14]; дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства [4, с. 9]. Томас Дай вважає носієм державної політики владу, усі її рішення приймаються й аналізуються владними інституціями. Вільям Дженкінсон розуміє державну політику як державну справу і наголошує, що державна політика реалізується владою і саме влада визначає мету та набір засобів для її реалізації [24].

Державна служба виконує основні завдання держави. Саме державна служба готує пропозиції щодо формування державної політики із забезпечення цілісності та стійкості основних засад держави, виконання вимог Конституції і законів України, верховенства права, забезпечення вільної життєдіяльності особистості, захист прав, свобод і законних інтересів громадян; формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного виконання функцій державних органів; забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їхньої компетенції, викорінення бюрократизму, корупції та інших негативних явищ у системі державної служби.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України. Основними напрямками державної політики у сфері державної служби вважається визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної

служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. Для проведення єдиної державної політики та функціонування управління державною службою створено Національне агентство України з питань державної служби.

Адміністративні (управлінські) послуги – досить новий термін у сучасній галузі науки державного управління України. Теорія адміністративних послуг сьогодні перебуває на стадії розроблення, хоча поняття адміністративних послуг визначено в прийнятому 6 вересня 2012 р. Законі України «Про адміністративні послуги» [14].

Цікаві підходи у створенні доктрини адміністративних послуг показали авторські колективи Центру дослідження правових реформ та Центру дослідження місцевого самоврядування. На їхню думку, методологічною основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), а самі адміністративні послуги визначаються як публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [22, с. 17].

Дещо іншої думки дотримується В. Б. Авер'янов. Зокрема, він стверджує, що «виконання органами виконавчої влади значної частини обов'язків перед приватними особами пов'язане з такою поки що нетрадиційною для вітчизняного досвіду функцією держави, як надання адміністративних (або управлінських) послуг. Ця нова функція була вперше передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні (1998 р.), а самі управлінські послуги визначені в ній як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація» [1, с. 25].

Прийняття впродовж останніх років ряду правових актів, положення яких були спрямовані на поліпшення якості управління, ще раз підкреслили важливість розроблення теорії надання адміністративних послуг та їх упровадження в практичну діяльність органів державної влади України. До таких актів необхідно віднести Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. Зокрема, її положення визначають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [17, с. 176].

У Законі України «Про адміністративні послуги» адміністративна

послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [14].

Крім підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері та надання адміністративних послуг у Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. на державну службу покладено ще ряд завдань, а саме: розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном; управління персоналом державних органів, органів влади або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу.

Похідними від завдань державної служби є її функції. Функції державної служби розуміють як основні напрями практичної реалізації правових норм державної служби, які сприяють досягненню відповідної мети: виконання державною службою своєї соціальної ролі, нормативно-правового, наукового забезпечення реалізації загальних напрямів державної політики та правового регулювання державно-службових відносин. Ю. М. Стариков пропонує розглядати функції державної служби з огляду на особливості функцій держави і функцій права. На його думку, важливо, серед інших, виділити два типи функцій державної служби. Державна служба як вид соціально корисної професійної діяльності особи, що перебуває в безпосередній залежності від функцій держави та державна служба як правовий інститут, пов'язаний із функціями права [21, с. 46 – 49]. Такий підхід дозволяє відокремити основні, загальні, специфічні, допоміжні та спеціальні функції державної служби. Натомість дещо іншу думку має О. П. Ноздрачев, який класифікує функції державної служби з позицій права, а саме поділяє їх: на правозастосовну, правотворчу, правозахисну, регулятивну, організаційну [11, с. 43 – 44]. Ієрархічна структура державної служби визначається системою функціональних ролей, соціальних груп та індивідів, що входять до неї. Ця система шляхом підпорядкування волі носіїв державної служби – індивідів, груп, об'єднань – виконує різні соціальні ролі – пануючі та підвладні. У ній чітко виокремлені керівна і керована підсистеми відносин, між якими визначають дію механізмів і засобів регулювання та контролю. Вона побудована на засадах субординації та координації, має певну самостійність, автономію, взаємопов'язана з іншими елементами, займає своє місце в механізмі держави і складається з державних службовців, які перебувають в особливих правовідносинах з органом державної влади.

Отже, державна служба є необхідним механізмом державної влади з повноваженнями, установленними Конституцією України та іншими законодавчими актами України, пов'язани зі здійсненням законодавчої,

виконавчої, судової влади з метою реалізації і виконання завдань і функцій держави, застосовуючи для цього відповідні форми і методи. Її мета, завдання визначаються волею народу та потребами соціуму.

Державна служба є системою, яка забезпечує формування організаційних і процесуальних засад діяльності державного апарату, побудову і правовий розклад ієрархії посад, формування юридичної відповідальності та стимулювання державних службовців. Роль державної служби та її соціальний статус зумовлені характером соціально-економічного ладу, типом держави, режимом правління, кількісним і якісним складом службовців, внутрішнім устроєм, характеристикою функціонування, системою її правового регулювання.

Список використаних джерел

1. **Авер'янов В. Б.** Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 25 – 30.
2. **Адміністративне** право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущький, В. М. Гаращук [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. **Валевський О. Л.** Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
5. **Виконавча** влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
6. **Дубенко С. Д.** Державна служба в Україні : навч. посіб. / С. Д. Дубенко. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.
7. **Лазор О. Д.** Державна служба в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – вид. 3-тє, доповн. і переробл. – К. : Дакор, 2009. – 560 с.
8. **Малиновський В. Я.** Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
9. **Манохін В. М.** Служба і службовець в Російській Федерації: правове регулювання / В. М. Манохін. – М. : Юристь, 1997. – 296 с.
10. **Научные** основы государственного управления в СССР / авт. кол. : М. И. Пискотин, А. Е. Лунев, Ю. А. Тихомиров [и др.] ; отв. ред. А. Е. Лунев [и др.] ; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М. : Наука, 1968. – 439 с.
11. **Ноздрачев А. Ф.** Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. – М., 1999. – С. 43 – 44.
12. **Ожегов С. И.** Служба // Словарь русского языка / Ожегов С. И. ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1986. – 636 с.
13. **Письменна І. І.** Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку / І. І. Письменна // Вісн. Акад. митної

служби України. Сер. : «Держ. упр.». – 2011. – № 2. – С. 144 – 150.

14. **Про адміністративні послуги** : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

15. **Про державну службу** : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12.

16. **Про державну службу** : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.

17. **Про схвалення** Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 року № 90-р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

18. **Романов В.** Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2001. – 237 с.

19. **Серьогін С. М.** Державний службовець у взаємовідносинах влади і суспільства : дис. ... д-ра наук держ. упр. : 25.00.03 / Серьогін Сергій Михайлович. – К., 2004. – 382 с.

20. **Служба** // Словник української мови. В 11 т. Т. 9 / [ред. тому : І. С. Назарова, О. П. Петровська, Л. Г. Скрипник та ін.]. – К. : Наук. думка, 1978. – 916 с.

21. **Старілов Ю. Н.** Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Старілов Юрий Николаевич. – Воронеж, 1996. – 238 с.

22. **Центри** надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Тимошука. – 2-ге вид., доповн. і доопрацьов. – К. : СПД Москаленко О. М., 2011. – 432 с.

23. **Черноног Є. С.** Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

24. **Ярош Б. О.** Загальна теорія політики : навч. посіб. / Б. О. Ярош, О. Б. Ярош. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005. – 240 с.

List of references

1. **Averianov V. B.** Predmet administratyvnoho prava: nova doktrynalna otsinka / V. B. Averianov // Pravo Ukrainy. – 2004. – № 10. – С. 25 – 30.

2. **Administratyvne** pravo Ukrainy : pidruchnyk dlia yuryd. vuziv i f-tiv / Yu. P. Bytiak, V. V. Bohutskiyi, V. M. Harashchuk [ta in.] ; za zah. red. Yu. P. Bytiaka. – Kh. : Pravo, 2000. – 520 s.

3. **Atamanchuk G. V.** Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kupc lektsiy / G. V. Atamanchuk. – M. : Yurid. lit., 1997. – 400 s.

4. **Valevskiy O. L.** Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhenia : monohrafiia / O. L. Valevskiy. – K. : NISD, 2001. – 242 s.

5. **Vykonavcha** vlada i administratyvne pravo / za zah. red. V. B. Averianova. – K. : In-Yure, 2002. – 668 s.

6. **Dubenko S. D.** Derzhavna sluzhba v Ukraini : navch. posib. / S. D. Dubenko. – K. : Vyd-vo UADU, 1999. – 168 s.

7. **Lazor O. D.** Derzhavna sluzhba v Ukraini : navch. posib. / O. D. Lazor, O. Ya. Lazor. – vyd. 3-tie, dopovn. i pererobl. – K. : Dakor, 2009. – 560 s.

8. **Malynovskiy V. Ya.** Derzhavna sluzhba: teoriia i praktyka : navch. posib. / V. Ya. Malynovskiy. – K. : Atika, 2003. – 160 s.

9. **Manokhin V. M.** Sluzhba i sluzhbovets v Rosiiskii Federatsii: pravove rehuliuвання / V. M. Manokhin. – M. : Yuryst, 1997. – 296 s.

10. **Nauchnyie** osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR / avt. kol. : M. I. Piskotin, A. E. Lunev, Yu. A. Tihomirov [i dr.] ; otv. red. A. E. Lunev [i dr.] ; Akademiya nauk SSSR. Institut gosudarstva i prava. – M. : Nauka, 1968. – 439 s.

11. **Nozdrachev A. F.** Gosudarstvennaya sluzhba : uchebnik dlya podgotovki gosudarstvennykh sluzhaschih / A. F. Nozdrachev. – M., 1999. – S. 43 – 44.

12. **Ozhegov S. I.** Sluzhba // Slovar russkogo yazyka / Ozhegov S. I. ; pod red. N. Yu. Shvedovoy. – 18-e izd., stereotip. – M. : Rus. yaz., 1986. – 636 s.

13. **Pysmenna I. I.** Systema pryntsyviv derzhavnoi sluzhby Ukrainy v suchasnykh umovakh suspilnoho rozvytku / I. I. Pysmenna // Visn. Akad. mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser. : «Derzh. uпр.». – 2011. – № 2. – С. 144 – 150.

14. **Pro administratyvni** posluhy : Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5203-VI. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

15. **Pro derzhavnu** sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 16 hrud. 1993 r. № 3723-XII. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12.

16. **Pro derzhavnu** sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 17 lystop. 2011 r. № 4050-VI. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17.

17. **Pro skhvalennia** Kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 liut. 2006 roku # 90-r. // Ofits. visn. Ukrainy. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

18. **Romanov V.** Vstup do analizu derzhavnoi polityky : navch. posib. / V. Romanov, O. Rudik, T. Brus. – K. : Osnovy, 2001. – 237 s.

19. **Serohin S. M.** Derzhavnyi sluzhbovets u vzaiemovidnosynakh vlady i suspilstva : dys. ... d-ra nauk derzh. uпр. : 25.00.03 / Serohin Serhii Mykhailovych. – K., 2004. – 382 s.

20. **Sluzhba** // Slovyk ukrainskoi movy. V 11 t. T. 9 / [red. tomu : I. S. Nazarova, O. P. Petrovska, L. H. Skrypyk ta in.]. – K. : Nauk. dumka, 1978. – 916 s.

21. **Starilov Yu. N.** Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiyskoy Federatsii: teoretiko-pravovoe issledovanie : dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.02 / Starilov Yuriy Nikolaevich. – Voronezh, 1996. – 238 s.

22. **Tsentry** nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti : prakt. posib. / Bryhilevych I. I., Vanko S. I., Zahainyi V. A. [ta in.] ; za zah. red. V. P. Tymoshchuka. – 2-he vyd., dopovn. i doopratsov. – K. : SPD Moskalenko O. M., 2011. – 432 s.

23. **Chernonoh Ye. S.** Derzhavna sluzhba: istoriia, teoriia i praktyka : navch. posib. / Ye. S. Chernonoh. – K. : Znannia, 2008. – 458 s.

24. Yarosh B. O. Zahalna teoriia polityky : navch. posib. / B. O. Yarosh, O. B. Yarosh. – Lutsk : RVV «Vezha» Volyn. derzh. un-tu im. Lesi Ukrainky, 2005. – 240 s.

Надійшла до редколегії 27.10.14

УДК 35

Катерина СЕРЧЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕХНОЛОГІЧНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Розглядається сутність понять «компетентність» та «технологія» в загальному розумінні, розкривається зміст та визначаються компоненти технологічної компетентності державних службовців. Особливо наголошується на формуванні технологічної компетентності у державних службовців.

Ключові слова: компетентність, технологія, державний службовець, технологічна компетентність.

Катерина Серченко. Технологическая компетентность государственных служащих: понятие и сущность

Рассматривается сущность понятий «компетентность» и «технология» в общем понимании, раскрывается суть и определяются компоненты технологической компетентности государственных служащих. Особенно акцентируется на формировании технологической компетентности у государственных служащих.

Ключевые слова: компетентность, технология, государственный служащий, технологическая компетентность.

Kateryna Serchenko. Technological competence of civil servants: concept and essence

The essence of the concepts of «competence» and «technology» in a general sense is considered, reveals the essence and identified the components of technological competence of civil servants. Especially focuses on the formation of technological competence of civil servants.

Key words: competence, technology, civil servants, technological competence.

Реформування сучасного інституту державної служби передбачає відкритість, прозорість, зростання довіри громадян до органів державної влади, толерантність у відносинах громадян і чиновників, поліпшення

© Серченко К. С., 2014

якості державних послуг і своєчасність надання їх громадянам. Зростання авторитету, престижу та конкурентоспроможності державної служби, а також висока якість функціонування інституту державного управління можуть бути забезпечені застосуванням сучасних технологій у процесах організації ефективного менеджменту і продуктивної взаємодії органів державної влади зі структурами громадянського суспільства. Виконання цих умов під час формування механізму державного управління є гарантією створення ефективною державної влади і, як наслідок, сильної держави.

Проте сьогодні рівень менеджменту в різних сферах людської діяльності і насамперед в інституті державної служби не відповідає сучасним вимогам, у результаті попит на державні послуги з боку громадянського суспільства зменшується, як і довіра громадян до основних інститутів держави. Таким чином, з огляду на кризу національної системи освіти і зниження суспільної довіри до державного управління необхідно по-новому підходити до підготовки управлінських кадрів. Однією з важливих складових змін має стати професійна підготовка державних службовців.

Сучасні вимоги до підготовки державних службовців передбачають запровадження такої професійної освітньої моделі, яка б забезпечувала підготовку конкурентоспроможних фахівців із високим рівнем творчого потенціалу, суб'єктів саморозвитку і професійного самовдосконалення, здатних відповідально ставитися до вирішення завдань держави в безперервно змінних умовах реальності. Це актуалізує важливість формування у державних службовців усіх складових професійної компетентності, насамперед технологічної компетентності державних службовців.

Серед науковців не сформувалося єдиного погляду на зміст технологічної компетентності державних службовців. До того ж це питання є малодослідженим. Тому для виявлення основних напрямів формування технологічної компетентності державних службовців необхідно з'ясувати її сутність. Отже, для розкриття поняття технологічної компетентності державних службовців доцільно визначити такі поняття, як компетентність і технологія.

Окремі аспекти компетентності розглядаються в публікаціях О. Оболенського, В. Сороко, В. Мотренка, А. Вишневського, О. Хмельницької. Так, В. Сороко, О. Оболенський досліджують проблему професійних стандартів та профілів компетентностей у системі державної служби [14], Н. Ничкало – компетентність державного службовця [6], Г. Кушнірова – види та рівні професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування [9], Л. Гогіна – компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських службовців [2]. Вдалим є визначення