

*А. М. Бритько,
аспірант кафедри державної служби
та кадрової політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Державна служба як об'єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції

У статті проаналізовано особливості державної служби в Україні з погляду здійснення управління державною службою. Досліджено наукові розробки з питань правової та соціальної природи державної служби, її завдання та функції, а також запропоновано власний підхід автора до розв'язання цих проблем.

Окрему увагу приділено соціальному призначенню державної служби, а також здійснено класифікацію її видів за різними критеріями.

Обґрунтовано потребу в дослідженні державної служби як багатоаспектного явища: в контексті правового інституту, соціального феномену та в процесуальному контексті як професійної діяльності державних службовців зі здійснення функцій та завдань держави в суспільстві.

Ключові слова: державна служба, інститут державної служби, елементи інституту державної служби, ознаки інституту державної служби, професійна діяльність державних службовців, завдання державної служби, функції державної служби.

The article analyzes the characteristics of public service in Ukraine in terms of civil service management implementation. The research of scientific developments on the legal and social nature of public service, its tasks and functions is provided and there is proposed personal approach to these problems solving. Special attention is paid to the social purpose of public service and the classification of public service types by various criteria. There is substantiated the need for the study of public service as a multidimensional phenomenon: in the context of public service as a legal institution, as a social phenomenon and in procedural context as a professional civil service aimed at the functions and tasks of the state in society implementation.

Key words: public service, public service institute, elements of the public service institute, public service institute characteristics,

professional activity of civil servants, public service tasks, public service functions.

В статье проанализированы особенности государственной службы в Украине с точки зрения осуществления управления государственной службой. Исследованы научные разработки по вопросам правовой и социальной природы государственной службы, ее задачи и функции, а также предложен собственный подход автора к разрешению этих проблем. Особое внимание уделено социальному назначению государственной службы, а также осуществлена классификация ее видов по различным критериям.

Обоснована необходимость исследования государственной службы как многоаспектного явления: в контексте правового института, социального феномена и в процессуальном контексте как профессиональной деятельности государственных служащих по реализации функций и задач государства в обществе.

Ключевые слова: государственная служба, институт государственной службы, элементы института государственной службы, признаки института государственной службы, профессиональная деятельность государственных служащих, задачи государственной службы, функции государственной службы.

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). Реформування системи державного управління в контексті становлення нових підходів до організації здійснення державної влади в Україні неможливе без переосмислення проблематики державної служби, зокрема її соціального призначення та правової природи.

23 квітня 2015 р. Верховною Радою України прийнято в першому читанні проект Закону України “Про державну службу” [11], який покликаний визначити принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, підзвітної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також можливість реалізації громадянами України права на рівний доступ до державної служби, що базується на їх особистих якостях та досягненнях.

Водночас Закон України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [13] набирає чинності з 1 січня 2016 р., якщо Верховною Радою України не буде прийнято законопроект, проголосований у першому читанні 23 квітня 2015 р., Перехідні положення якого передбачають втрату чинності і Закону України “Про державну службу” 1993 р. [12] (що чинний на сьогодні), і Закону України “Про державну службу” 2011 р. Вірогідність неприйняття нового Закону України “Про державну службу” є незначною, але цілком імовірною з огляду на завершення чергової сесії Верховної Ради України, відсутності єдності парламентської коаліції з цього питання, а також пріоритетності для парламенту розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України та про місцеві вибори. Останні, як і проект Закону України “Про державну службу”, залишаються суперечливими для народних депутатів України.

У зв’язку з відсутністю єдиного уніфікованого правового регулювання та недостатністю наукового обґрунтування виникає потреба у з’ясуванні соціальної і правової природи державної служби як важливого об’єкта управління, в також в окресленні перспективних завдань і функцій як самої державної служби, так і управління нею.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зауважимо, що проблематика визначення характеристик державної служби як об’єкта управління, зокрема змісту цього поняття, соціальної, правової природи, а також завдань та функцій державної служби, є предметом таких наукових дисциплін, як державне управління, конституційне та адміністративне право і частково – теорія держави і права. Вказаному питанню присвячені роботи таких вітчизняних дослідників, як В.Авер’янов, Ю.Битяк [3], С.Дубенко [5], О.Петришин [9] та ін.

Важливий внесок у дослідження окремих аспектів інституту державної служби зробили також О.Андрійко, О.Аркуша, Г.Атаманчук, Д.Балух, Ю.Ковбасюк, О.Лазор, Н.Нижник, О.Оболенський, А.Рачинський, С.Серьогін,

Ю.Сурмін, С.Телешун та інші вітчизняні фахівці в галузі науки державного управління.

Однак, незважаючи на актуальність питань державної служби, а також на наявність праць, у яких досліджується цей феномен на основі різних наукових підходів та методів, проблематика державної служби як об'єкта управління у спеціальній літературі висвітлена недостатньо.

Формулювання цілей (мети) статті. Основною метою статті є ґрунтовний системний аналіз інституту державної служби як об'єкта управління, характеристика його соціальної та правової природи, суспільного призначення, а також класифікація видів державної служби, її завдань та функцій.

Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Передусім слід зауважити, що саме поняття “служба” передбачає суспільно корисну оплачувану діяльність, яка включає обслуговування законних інтересів і потреб громадян та здійснення управління [2, с. 10]. Н.Піщулін зазначає, що державна служба – це соціальний та державно-правовий інститут [10, с. 8], натомість А.Ноздрачев наголошує на її публічно-правовому характері [8, с. 36], а М.Конін трактує державну службу як правовий та організаційний інститут [6, с. 205].

Вітчизняний дослідник Ю.Битяк у своїй монографії розцінює державну службу як здійснювану на основі законів та Конституції України діяльність з формування апарату державних органів, професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах, що полягає в практичному виконанні функцій держави і в забезпеченні прав та свобод людини і громадянина та оплачується з коштів державного бюджету [3, с. 56].

Дефініцію поняття “державна служба” закріплено чинним на сьогодні Законом України “Про державну службу” (Закон № 3723XII), у якому державна служба в Україні трактується як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державну службу” (Закон № 4050-VI), який набирає чинності з 1 січня 2016 р., державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

Водночас ч. 1 ст. 1 проекту Закону про державну службу (законопроект № 2490) передбачено, що державна служба – публічна, професійна, політично неупереджена діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

Відповідно до Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 5 березня 2004 р. державна служба – це професійна діяльність, спрямована на виконання функцій держави, зокрема участь у формуванні та реалізації державної політики, надання державних послуг, при цьому виконання таких функцій здійснюють лише державні службовці, які обіймають адміністративні посади [14].

З наведених визначень можна зробити висновок про основні властивості державної служби: це діяльність щодо виконання завдань і функцій держави; ця діяльність професійна, публічна, політично нейтральна і така, що здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Таким чином, жодне з вищенаведених визначень не розкриває повною мірою природу та ознаки державної служби, що свідчить про обґрунтовану потребу в науковій розробці дефініції поняття “державна служба”.

Ю.Старилов пропонує розглядати державну службу як комплексний правовий інститут, який включає норми різних галузей права, і складається з низки підінститутів: організаційного характеру (державна служба, пов’язана із структурно-функціональними елементами державного апарату) та морального (передбачає етичні засади служби в органах публічної влади).

На думку В.Черепанова, визначення державної служби має включати найбільш характерні ознаки цього поняття: механізм формування, реалізації та вдосконалення інститутів державного управління; публічний інститут здійснення державної влади; єдність соціального, правового та організаційного інститутів

реалізації державної влади; система державних органів, які мають у своєму складі службовців для виконання завдань держави; спосіб і форма організації взаємодії між особою, громадянським суспільством і державою; окремий вид управлінської професійної діяльності – апаратної або адміністративної.

Г.Атаманчук відстоює думку, що державна служба – це практична і професійна участь у реалізації цілей та функцій держави шляхом виконання обов’язків і реалізації повноважень в межах посади, що передбачена в конкретному державному органі [1, с. 263]. У вказаному визначенні увага акцентується на понятті “виконання”, яке, на відміну від вимірюваної часом або кількісним показником роботи, являє собою формування владно-управлінських відносин між державним органом, об’єктом управління, державою та суспільством.

Як комплексний інститут, який є як окремим явищем, так і сукупністю самостійних компонент, пропонуємо державну службу розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні державна служба – це діяльність державних службовців у державних органах та підприємствах; у вузькому – це державно-правовий інститут, що забезпечує професійну, публічну та політично нейтральну діяльність державних службовців, спрямовану на виконання завдань і функцій держави, що оплачується з коштів державного бюджету.

Зважаючи на те, що термін “державна служба” є широко вживаним і комплексним, його дослідження обов’язково має здійснюватись в кількох напрямках. С.Дубенко пропонує застосовувати такі концептуальні підходи: процесуальний (державна служба як професійна діяльність державних службовців), структурний (як налагоджена система державних органів), організаційний (як система державних посад, що відрізняються за функціями, повноваженнями та ієрархією), інституційний (як система, що забезпечує реалізацію функцій держави) та соціальний (як інтегруючий фактор) [5, с. 17].

Натомість Ю.Старилів поділяє державну службу на такі змістові складові: соціальну (з огляду на соціальне призначення), політичну (державна служба як фактор політичної стабільності), соціологічну (як спосіб реалізації функцій держави), правову (як

юридичну регламентацію державно-владних відносин), організаційну (як систему організованих елементів) та моральну (як сукупність етичних засад) [15, с. 9].

За умов різноманіття наукових підходів погодимося з тим, що поняття “державна служба” є комплексним та багатоаспектним і з огляду на це може бути належним чином проаналізоване лише із застосуванням різних методів дослідження.

Як об’єкт управління державна служба одночасно є професійною службовою діяльністю та системою правових, соціальних й організаційних інститутів, що і пропонуємо покласти в основу аналізу. Отже, державна служба – це міжгалузевий інститут, що включає норми конституційного, фінансового, трудового та адміністративного права, а управління державною службою має здійснюватися з неухильним дотриманням законів та супроводжуватися роботою над удосконаленням законодавства і правозастосування. В цьому контексті державна служба – це юридично регламентовані державно-службові відносини, в результаті здійснення яких забезпечуються практична реалізація посадових повноважень службовців та компетенція відповідних органів. Елементами вказаного інституту є правовий статус (права та обов’язки), заборони, обмеження, заохочення та відповідальність державних службовців, порядок виникнення, проходження та припинення відносин державної служби.

Державна служба як професійна діяльність державних службовців передбачає створення умов для виконання вказаними особами функцій держави на основі реалізації професійного потенціалу та постійного розвитку навичок, а також безпосередньо діяльність, яку можуть здійснювати виключно особи з відповідним рівнем освіти та професійної підготовки. Державний орган – це спосіб організації працівників, який становить організований колектив, що заснований державою, діє на підставі положення, в межах затвердженої структури та з дотриманням установленого регламенту, реалізовує державні функції, забезпечує дотримання публічного інтересу, діє одночасно і від імені держави, і від власного імені, наділений

автономією та власною компетенцією та може нести відповідальність за результати своєї діяльності.

Як соціальний інститут державна служба проявляється в тому, що з її реалізацією нерозривно пов'язані здійснення державної соціальної політики, задоволення соціальних потреб громадян, розвиток громадянського суспільства та контроль з боку держави за збереженням соціальних цінностей та дотриманням стандартів. Державна служба як соціальний інститут об'єктивно зумовлена трансформацією сучасної держави в державу громадянського типу, де державна служба є не апаратом примусу, а фактором суспільної консолідації та базовим каналом для взаємовідносин держави та народу.

Організаційний аспект державної служби передбачає вертикальні та горизонтальні, формальні та неформальні комунікації, а також кадрові технології (конкурсний набір, організація кадрового резерву тощо). Система державної служби включає такі елементи, як: розробка організаційних та процесуальних засад діяльності елементів державного апарату; побудова та юридичне закріплення ієрархічних зв'язків; спостереження, виявлення, оцінка, заохочення та притягнення до відповідальності працівників.

Таким чином, державна служба – це одночасно і інститут, і діяльність, і система правил щодо виконання завдань держави, і персонал, здатний ефективно ці функції реалізовувати. Тому державну службу можна визначити як спосіб реалізації завдань соціальної держави, що поєднує особисті, групові та державні інтереси.

Так, В.Авер'янов до елементів інституту державної служби відносить поняття “державна служба”, її види, принципи, поняття “державний службовець” та “посадова особа”, вступ на державну службу, просування, звільнення, соціальний та правовий статус державного службовця, оцінку роботи державних службовців, контроль за їх діяльністю, відповідальність, етику державного службовця, організацію системи управління державною службою, напрями реформування державної служби [4, с. 96].

Щодо меж державної служби, то це питання теж не є остаточно вирішеним, адже тривалий час існувало переконання,

що в межах указанного інституту перебувають такі аспекти, як визначення посад у державних органах, правил їх заміщення, підбору працівників, регламентація службової діяльності, визначення строку служби та порядку звільнення, а державна служба охоплює всі категорії службовців, задіяних у державному апараті, установах та організаціях – в об'єктах управлінського впливу. Натомість, відслідковуючи сучасні наукові тенденції, можна помітити спроби обмежити зміст державної служби її визначенням як юридичного способу організації роботи особового складу всього державного апарату.

Для всебічної характеристики будь-якого поняття важливе значення має аналіз завдань, які досліджуване явище покликане вирішувати, та функцій як основних напрямів впливу явища на суспільні відносини. Е.Манохін зазначав, що характеристики, завдання і функції державної служби можна дослідити тільки шляхом розкриття взаємозалежності та взаємозв'язків державної служби й завдань, функцій і форм діяльності держави [7, с. 5]. Так, проблеми державної служби знаходять відображення в усіх найважливіших сферах державного життя, а реалізація завдань та функцій держави – це закономірний прояв соціального призначення державної служби.

Чинним Законом України “Про державну службу” не передбачено переліку завдань та функцій державної служби, однак проголосований у першому читанні законопроект № 2490 визначає, що завданнями та функціями держави, які реалізовує державна служба, є:

1) аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і високоякісних публічних, зокрема адміністративних, послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контроль за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів; 7) реалізація інших повноважень державного органу.

Наближена характеристика завдань і функцій державної служби міститься і в Законі України “Про державну службу” 2011 р., і однойменному законопроекті 2015 р.

Передусім слід звернути увагу на методологічну неточність у законопроекті, адже функції і завдання – це категорії різного порядку. Завдання державної служби пропонуємо сформулювати як спрямованість державної служби на утвердження та захист найважливіших соціальних цінностей: забезпечення суверенітету, незалежності, територіальної цілісності, демократичного розвитку України, гарантування реалізації прав і свобод людини та громадянина. Конкретизуватися ж перелічені завдання мають у галузевому законодавстві, яким визначаються завдання конкретних державних органів.

Щодо функцій державної служби, то це конкретні напрями практичної, професійної, суспільно корисної діяльності суб’єктів владних повноважень, згідно з якими справляється вплив на суспільні відносини.

Серед функцій державної служби виділяють функції першого рівня, які передбачають позитивний вплив державної служби на загальнодержавні сфери життя (забезпечення ефективної роботи державного апарату; гарантування прав та свобод громадян; реалізація державної політики) та функції другого рівня, спрямовані на організаційне забезпечення власне системи державної служби (забезпечення процесів набору кадрів, проходження державної служби, підвищення кваліфікації, оцінка ефективності, матеріальне забезпечення здійснення державної служби).

Крім запропонованої вище класифікації функцій державної служби за критеріями об’єкта впливу, пропонуємо також класифікацію цих функцій за змістом напрямів:

– організаційна: державна служба – це зразок організації для всіх суспільних інститутів, раціональність якої досягається завдяки компетентності та професіоналізму особового складу, узгодженості всіх ланок та використанню передових технологій [9, с. 16];

– комунікативна: державна служба забезпечує взаємодію громадянина та держави, є інструментом обміну думками, вивчення суспільних настроїв, реалізації державної політики з урахуванням місцевих особливостей;

– інформаційна: будучи наділені інформацією, державні службовці мають низку обов'язків щодо володіння інформацією, її використання та поширення;

– контрольна: інститут державної служби уможливає здійснення контролю за дотриманням норм Конституції та законів як громадянами, так і державними органами, зокрема відслідковування ситуацій, прийняття оперативних рішень, організацію їх виконання;

– регулююча: державна служба є інструментом взаємодії між інститутами громадянського суспільства та державою.

Щодо класифікації видів державної служби, то в науковій літературі існують пропозиції виділяти державну службу в органах виконавчої, представницької та судової влади. Як доповнення до такої класифікації пропонуємо розрізняти види державної служби за критерієм змісту діяльності: загальнофункціональну (адміністративну), цивільну та спеціалізовану (в органах державної безпеки, внутрішніх справ, прокуратури тощо), поділ на які здійснюється з урахуванням особливостей галузей та сфер діяльності державного органу. До того ж це спонукає не лише науковців, а й законодавця до запровадження в правотворчу та правозастосовну діяльність категорії “публічна служба”. Остання, на наш погляд, має уособлювати адміністративну, цивільну та спеціалізовану державну службу, а також службу в органах місцевого самоврядування.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, у найширшому розумінні державна служба – це спосіб реалізації завдань соціальної держави, що поєднує особисті,

групові та державні інтереси. Державна служба як комплексне явище одночасно є міжгалузевим правовим інститутом, соціальним інститутом, а також професійною діяльністю державних службовців. Тому потенціал наукових досліджень державної служби в розрізі правового інституту, що поєднує норми конституційного, адміністративного, фінансового та частково трудового права, а також як соціального інституту та виду професійної діяльності залишається значним, зважаючи на велику кількість невирішених питань.

Слід також зазначити, що проблематика змісту державної служби в Україні знову актуалізується у зв'язку із законотворчими процесами, а також переорієнтацією як суспільства, так і держави на європейські цінності, такі як демократія, прозорість, громадянська активність, рівний доступ громадян до управління державними справами та орієнтація держави на першочергове забезпечення правового статусу людини.

Список використаних джерел

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 428 с.
2. *Бахрах Д. М.* Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы / Д. М. Бахрах // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 10–18.
3. *Битяк Ю. П.* Державна служба в Україні: організаційноправові засади / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
4. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : [б.в.], 1999. – 432 с.
5. *Дубенко С.* Державна служба в Україні : навч. посіб. / С. Дубенко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 168 с.
6. *Конин Н. М.* Российское административное право. Общая часть : курс лекций / Н. М. Конин. – Саратов : СГАП, 2001. – 352 с.
7. *Манохин В. М.* Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 382 с.

8. *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учеб. для подготовки госслужащих / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.

9. *Петришин О. В.* Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 / Петришин О. В. – Х., 1999. – 36 с.

10. *Пищулин Н. П.* Концепция государственной службы Российской Федерации / Н. П. Пищулин // Государственная служба Российской Федерации: становление, кадровое обеспечение : сб. науч. ст. – М. : Рос. акад. упр., 1994. – С. 7–18.

11. Про державну службу (нова редакція) [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

12. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

13. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.

14. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.

15. *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : [б.и.], 1996. – 456 с.