

УДК 35.08

Мета, завдання та функції державної служби

С.М. СЕРЬОГІН

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
 Національної академії державного управління при Президентові України,
 м. Дніпропетровськ, Україна
 E-mail: acad@vidr.dp.ua

Авторське резюме

Розглядаються теоретичні інтерпретації мети, завдань та функцій державної служби, визначаються контури наукової полеміки щодо поняття «державна служба», підкреслюються особливості зміни векторів розвитку державної служби в умовах її модернізації. Наголошується на стратегічному значенні державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади. Робиться висновок про те, що державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, який забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами та між державами, використовуючи при цьому владні ресурси. Визначаються причини актуальності проблем держави і влади, принципів, форм, механізмів і засобів діяльності державного апарату та державної служби.

Ключові слова: теорія державного управління, державне управління, державна служба, державні службовці, інститут, функція, держава.

Purpose, objectives and functions of the public service

S.M. SERYOHIN

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine
 E-mail: acad@vidr.dp.ua

Abstract

The article the theoretical interpretation of the purpose, objectives and functions of the civil service are considered, the contours of scientific debate about the concept of «public service» are defined, the features of vectors change in public service in the context of modernization are highlighted. It is emphasizes on the strategic importance of personnel policy in shaping the professional staff of public authorities. The conclusion is that public service is a political, organizational, managerial and social institutions of the state, which provides a set of relationships between individuals, individuals and communities and between nations, using the power of this resource. The causes of the need for state and government, principles, forms, mechanisms and activities of public administration and civil service are identified.

Keywords: theory of public administration, public administration, civil service, civil servants, institution, function, the state.

Постановка проблеми. Необхідність реформування й модернізації державної служби обумовлює пошук і теоретичне обґрунтування шляхів та напрямів розвитку цього важливого соціального інституту. Формування високпрофесійного кадрового складу державної служби і служби в органах місцевого самоврядування є одним із найбільш пріоритетних напрямів сучасної кадрової політики держави. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог у системі «держава – громадянин». Звідси – стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах ринкової економіки, формування правової демократичної держави та розбудови

громадянського суспільства. Державна служба є спеціально організованою професійною діяльністю громадян з реалізації конституційних цілей, завдань і функцій держави.

Актуальність вивчення стану та проблем державної служби визначається рядом факторів, а саме:

- розвитком державності України та державотворчих процесів;
- становленням правової, демократичної, соціальної держави з соціально-орієнтованою економікою;
- потребою підвищення конкурентоздатності української економіки;
- оновленням цілей, завдань, функцій державної служби, спрямованих на задоволення потреб населення, забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- запровадженням в Україні адміністративної реформи;

- необхідністю забезпечення результативності та ефективності державної служби;
- створенням умов для підвищення авторитету, іміджу та суспільного статусу державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади обґрунтування процесів створення і функціонування державної служби розглядаються у фундаментальних працях видатних українських учених: В. Б. Авер'янова, С. Д. Дубенко, В. М. Князева, О. Ю. Оболенського, В. І. Лугового, Н. Р. Нижник та ряду науковців, що спрямовують свої творчі пошуки в межах наукової спеціальності 25.00.03 – державна служба.

Однак є аспекти, що потребують подальшого напрацювання й розвитку. Серед них на особливу увагу заслуговує, на наш погляд, дослідження процесів модернізації державної служби в Україні.

Метою дослідження є визначення завдань і функцій державної служби в умовах модернізаційних перетворень.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблем державного управління, вивчення організації та діяльності інституту державної служби є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн посткомуністичного простору, у тому числі й України. Така ситуація зумовлена історичним контекстом існування нашої країни, а саме тим, що понад 70 років Україна була частиною тоталітарно-авторитарної держави, за якої державне управління розглядалось як досить вузька спеціальність у межах адміністративного права, здійснювалось відповідно до потреб партійного керівництва й було підпорядковано загальносоюзній системі. Лише демократичні зміни 90-х рр. ХХ ст., насамперед отримання незалежності Україною в 1991 р., сприяли виникненню та розвитку вивчення державного управління в межах окремої наукової галузі й навчальної дисципліни.

Останніми роками активізувалися наукові дослідження з проблем державного управління та державної служби. Однак уже перші наукові дослідження державного управління в країнах посткомуністичного простору виявили кризу в цій сфері не лише як теоретичної дисципліни, а і як практичної та освітньої галузі.

Донині точиться постійна полеміка навколо змістовного наповнення терміна «державна служба». Це пов'язано з тим, що вказане поняття досить близьке до інших, таких як «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», до того ж змістовний характер цих понять дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення в сенсі реалізації. Однак жоден із них

не вичерпує іншого. Тому визначення сутності державної служби доцільно починати зі встановлення смислового значення служби в загальному розумінні.

В історичному контексті державна служба тривалий час ототожнювалась з особою правителя та його оточенням, що відображено в працях філософів стародавнього світу – Конфуція, Сократа, Платона, Арістотеля, Цицерона; у середні віки – Ф. Аквінського, Д. Аліґ'єрі, М. Лютера, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози, Ф. Бекона; у період Реформації, Відродження та буржуазних революцій – Ш.Монтеск'є, Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля та ін. У новітні часи державну службу починають трактувати як бюрократію – інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться воля держави, що представлено в теорії М. Вебера про устрій суспільства.

Важливими віхами у вивченні державної служби стали дослідження, здійснені М. Вебером, В. Вільсоном та Ф. Гудноу (єдиний ієрархічно побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею добробуту), Т. Парсонсом (властивість системи, пов'язана з досягненнями її загальних цілей), Г. Саймоном (неформальна організація), П. Блау, М. Крозьє (гуманізація організації), Д. Валдо та В. Остромом («чутлива» адміністрація), М. Фуко, Е. Гідденсом (елемент комунікації сучасного суспільства), К. Марксом (організм-паразит), Х. Мюнстербергом, М. Фоллетом (теорія людських відносин), Дж. Ст. Мілем, Г. Моска (технократичний менеджмент). Власні парадигми організації державної влади пропонували також І. Бентам, К. Ясперс та ін.

Загальна теоретична увага до проблематики державної служби, яка далася знаки наприкінці 80-х і до кінця 90-х рр. ХХ ст., характерна для адміністративно-правових досліджень майже у всіх без винятку країнах. Адже кінець ХХ ст. ознаменувався своєрідною хвилею адміністративних реформ, яка пройшла як у Європі (включаючи її східну частину), так і у країнах Північної та Південної Америки. Значною мірою подібна актуальність дослідження проблем організації та функціонування державної служби була зумовлена такими явищами: так звана криза ідеї «держави загального добробуту»; швидкі темпи зростання публічного сектору; інтернаціоналізація і глобалізація; становлення постіндустріального суспільства; зниження рівня довіри населення до інституту державної служби та державної бюрократії та ін. [11, с. 375]. При цьому, як доводять Д. Бостон та Д. Мартін, перед теорією державного управління, наукою адміністративного права та іншими дисциплінами, які так чи інакше пов'язані з проблемами функ-

ціонування та діяльності системи державної служби, постали класичні теоретичні питання, які здавалися вже давно вирішеними. Серед питань, які потребували відповіді, адекватної сучасним умовам державно-правового розвитку, названо такі: а) в чому полягає обов'язок державних службовців; б) перед ким і за що державні службовці повинні нести відповідальність; в) чим слід виміряти ефективність державної служби; г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі державного управління та організації державної служби; д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити [12, с. 7-8].

Попри посилений інтерес науковців до проблематики державного управління і державної служби наукова дискусія у вітчизняному дискурсі щодо інтерпретації поняття державної служби триває понад 20 років. Навіть зважаючи на доволі велику кількість спеціальної науково-юридичної літератури, у якій розглядаються загальні проблеми теорії державного управління, історичного розвитку системи державної служби, сучасного стану і тенденцій розвитку державної служби в окремих країнах, а також конкретні проблеми порядку проходження державної служби, її законодавчого, кадрового, матеріально-технічного забезпечення, юридичної відповідальності державних службовців та ін., ми не можемо не звертати увагу на те, що як у зарубіжній, так і у вітчизняній юридичній науці існують різні концепції державної служби, відмінні методологічні підходи до визначення її сутності та змісту.

На сьогоднішній день поняття державної служби, так само як і питання її теоретичного аналізу, посідають одне з центральних місць як у науці адміністративного права, так і теорії державного управління. Це є цілком зрозумілим і природним, оскільки державна служба фактично представляє державу, яка оцінюється значною мірою саме через інститут державної служби [9, с. 21]. Водночас, оскільки у своїй взаємодії з державною владою та державними органами окремі громадяни та їх об'єднання майже завжди мають справу з конкретними державними службовцями та посадовими особами, то порядок функціонування системи державної служби фактично асоціюється з порядком у діяльності системи державного управління в цілому. Унаслідок цього ми маємо всі підстави твердити, що державна служба «персоніфікує» державний порядок і реально уособлює управлінські структури. Тому громадська думка стосовно ефективності функціонування держави (того, наскільки дієздатною бачать цю державу пересічні громадяни) зна-

чною мірою формується залежно від того, якою постає державна служба у своїй взаємодії з населенням.

Майже будь-яке наукове дослідження державотворчих процесів чи розвитку системи державного управління органічно включає в себе ціле коло проблем, пов'язаних із функціонуванням інституту державної служби. Так само щойно ми робимо предметом нашого аналізу державну політику та способи її здійснення в сучасних системах державної влади, як ми знову таки змушені звертатися до аналізу інституту державної служби. Водночас характерною рисою сучасних досліджень державної служби та її функціонування є те, що можна визначити як «змістовне» розширення аналізу цього поняття. Тобто державна служба розглядається не лише як певний організаційно-правовий інститут, але і як складний соціальний і управлінський інститут суспільства, що виконує основоположну функцію державного регулювання, зміст якої, за визначенням Н. Грінкевської, полягає в тому, що державна служба забезпечує прогресивну участь найбільш здібних управлінців, кращих громадян суспільства у вирішенні тих завдань, які стоять перед суспільним розвитком і виражаються у функціях держави [4, с. 27].

Очевидно, що таке розуміння інституту державної служби у функціонуванні як системи державного управління, так і політичної системи в цілому не може вважатися випадковою. Одним із перших, хто звернув увагу на ці питання й одночасно спробував пояснити процеси генезису державної служби в контексті формування державної влади та легального панування, був відомий німецький дослідник М. Вебер. Фактично проблематика державної служби розглядалася М. Вебером у двох принципових аспектах. З одного боку, аналізуючи форми панування в суспільстві та державі, М. Вебер сформулював тезу про три типи реалізації влади (три типи панування), серед яких він виділив традиційний, харизматичний та раціонально-легальний. При цьому для останнього типу реалізації влади, який засновується на чіткому дотриманні встановлених правил обрання та функціонування управлінської еліти, характерний бюрократичний тип організації державної влади, коли система державної служби являє собою раціонально організовану модель управління, якій властиві такі риси: а) твердо встановлена та неухильно дотримувана система вертикальних зв'язків (службова ієрархія); б) відрегульований, заснований на спеціалізації розподіл праці; в) система правил і директив, що чітко встановлює права та обов'язки як органів управління, так і окремих державних службовців; г) система нормативно

регламентованих методів виконання службових функцій.

Усебічний опис раціональної форми управління ми знаходимо в роботі «Три чисті типи легітимного панування» (1922). По суті в цій праці М. Вебер зазначає, що така система державної служби формується за різних типів панування, якщо її немає, то політична влада просто не може реалізовуватися через відсутність тих, хто виконуватиме (організовуватиме виконання, слідкуватиме за виконанням тощо) державні рішення. Але такий тип державної служби, який характеризується ознаками професійності та раціональності, характерний лише для раціонально-легального панування. М. Вебер пояснює це так. Лише в такій системі управління державні службовці «проявляють послух не якійсь окремій особистості внаслідок її власних прав, а встановленим правилам, які й визначають, хто саме і якою мірою мусить ними керуватися» [3, с. 158]. При цьому, описуючи специфіку організації подібної раціональної системи державної служби, М. Вебер пише, що в ній завжди виконується ряд обов'язкових правил, які дозволяють описувати її як службу, а не як певний самодостатній суспільний чи державний інститут. Цими обов'язковими правилами є:

– особа, яка видає розпорядження (приймає службові управлінські рішення), сама підлягає певним правилам: законів, регламентів, певній абстрактній формальній нормі. Тобто той, хто віддає розпорядження і стоїть на верхівці службової ієрархії, за своїм типом є таким керівником, чие право на панування легітимується встановленими правилами його ділової компетенції. Такі межі визначаються за принципом спеціалізації службових повноважень (відповідно до функціональних міркувань, ділової доцільності чи відомчих інтересів) і обов'язково закріплюються на нормативно-правовому рівні;

– особа, яка виконує розпорядження, є освіченим (професійним) фахівцем, службові обов'язки якого визначені контрактом із чітко фіксованою і залежною від посадового рангу, а не від обсягу реальної праці заробітною платою та пенсійним забезпеченням. Такі службовці виконують управлінські функції як професійну роботу внаслідок ділового службового обов'язку; їх ідеал полягає в тому, щоб служити «без гніву та пристрасті», незважаючи на особисті мотиви й почуття, без сваволі і несподіванок, керуючись міркуваннями ділової доцільності;

– усі обов'язки підпорядкування державних службовців розподіляються відповідно до службової ієрархії, з підпорядкуванням одних службовців – іншим і встановленими проце-

дурами оскарження рішень, у результаті чого основою технічного функціонування державної служби стає службова дисципліна [3, с. 158-159].

Надзвичайно показовим стосовно веберівського розуміння державної служби є його положення, що реальна влада в сучасних суспільствах, яка проявляється в повноваженнях повсякденного управління, належить саме службовцям, які утворюють специфічно організовану управлінську систему і завдяки яким реалізується державна політика [3, с.126]. Більш того, наявність ефективної системи державної служби, а також раціональних норм, які регулюють процес прийняття на державну службу та її проходження, на думку М. Вебера, є специфічною ознакою будь-якої великої демократичної держави (кажучи «велика», він має на увазі те, що вона має бути більшою, ніж «місто-поліс», яке може функціонувати на засадах самоврядування, не утворюючи при цьому специфічний інститут державної служби). У зв'язку з чим, характеризуючи роль інституту державної служби для демократичної держави, він пише: «Демократія повністю виключає управління за допомогою феодалської, родової, патриціанської чи будь-якої іншої почесної чи спадкової знаті і використовує з цією метою службовців, які призначаються на державні посади... ці службовці приймають рішення стосовно всіляких повсякденних потреб і скарг» [3, с.127].

Згідно із ст. 1 Закону «Про державну службу» (№ 3723-ХІІ від 16.12.1993) державною службою в Україні є професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті відповідно до практичного виконання завдань і функцій держави та одержують зарплату за рахунок державних коштів [6]. За такого підходу визначення державної служби включає, по-перше, трудову професійну діяльність осіб у державних органах та їх апараті, по-друге, виконання завдань і функцій держави, по-третє, джерело оплати праці. Отже, поняття, основні риси, завдання й функції державної служби можна визначити, лише розкривши взаємозв'язки та взаємозалежність державної служби із цілями, завданнями, функціями, формами і методами діяльності держави.

Мета державної служби – упорядкування та підвищення ефективності процесів формування й реалізації державної влади і державного управління за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій державної служби

Одним із важливих напрямів діяльності державної служби України є надання якісних

послуг громадянам, територіальним громадам, об'єднанням громадян. Саме тому державна служба потребує оптимального визначення цілей, завдань та функцій, які б забезпечували результативне та ефективне функціонування органів державної влади [8]. Державна служба, що являє собою найважливіший інститут державного управління, реалізує на практиці функції органів державної влади, забезпечуючи дотримання конституційних норм і гарантій, функціонує в широкому спектрі суспільного життя. Аналіз функцій державної служби дає змогу оцінити її роль і призначення в механізмі держави, визначити міру її ефективності та значущості.

Слід зазначити, що нормативно-правове забезпечення державної служби перебуває в постійному оновленні, відображаючи запити суспільно-політичної системи та висуваючи актуальні орієнтири розвитку. Так, у Законі України «Про державну службу» (№ 4050-VI від 17.11.2011) [7] та Концепції державної цільової програми розвитку державної служби України на 2011 – 2015 рр. визначається, що основними функціями державної служби є підготовка пропозицій з питань формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання публічних послуг фізичним і юридичним особам, а також інша професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Основними цілями і завданнями державної служби сьогодні є забезпечення справедливої, результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції, захист прав і свобод громадянина, а також створення умов для розвитку громадянського суспільства.

Суспільна роль державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, впливають 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 (ст. 3 Конституції України).

Якщо конкретизувати головні цілі та завдання державної служби з метою визначення цілей та завдань окремих підсистем державної служби, серед головних доцільно визначити такі цілі:

- забезпечення досягнення цілей та вико-

нання завдань і функцій держави;

- забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній сферах, що передбачає запровадження політики та механізмів політичного і соціального партнерства.

До основних завдань державної служби належать:

- захист прав, свобод і законних інтересів громадян, охорона конституційного ладу України;

- створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;

- формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;

- забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;

- комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;

- удосконалення умов професійної діяльності державних службовців;

- забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;

- забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

- створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, які б забезпечували розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективність управлінської праці; удосконалення порядку добору кадрів, посунання по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо.

Нормативно означені цілі й завдання державної служби дозволяють виділити важливі для науково-практичного розгляду функції державної служби. У загальній теорії управління поняття «функція» є формою, способом прояву залежності між різними соціальними процесами в рамках даної суспільної системи. Виділяються функції, без яких не може здійснюватися жоден управлінський цикл: аналіз, рішення, організація, регулювання, контроль і облік [2]. Цей набір може бути доповнений і іншими функціями. При цьому кожна з них може ділитися на підфункції. Однак усі вони здійснюються в межах управлінського циклу,

який можна визначити як сукупність цілеспрямованих і безупинних дій, що здійснюються суб'єктом управління в часі і просторі для досягнення поставлених цілей.

Виявляючи основні функції державної служби в соціальному аспекті, уточнимо, що розуміння соціальної функції тісно пов'язане з ідеєю соціальної події, яка відбувається (чи може відбутися) в певній соціальній системі, де функція є комплексом процедур, необхідним для підтримки і сприяння роботі цієї системи [5, с. 416]. Різновиди функцій і їхній конкретний зміст у кінцевому підсумку визначаються природою соціальної організації, поділом праці в її рамках, спеціалізацією елементів (підсистем) і їхньою кооперацією.

Функції державної служби визначаються основним її призначенням – виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на їх реалізацію. У широкому розумінні функції державної служби – це основні напрямки практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [1].

З урахуванням цих трактувань в управлінському аспекті функції державної служби будуть виглядати так: 1) інформаційно-аналітична; 2) планово-прогностична; 3) підготовки рішень (у тому числі у вигляді цільових програм); 4) організації і виконання прийнятих державним органом рішень; 5) контролю. Роль державної служби в системі управління соціально-економічними процесами відповідно до її визначення полягає в діяльності із «забезпечення повноважень державних органів», а набір розв'язуваних завдань буде визначатися, у першу чергу, загальними функціями управління, вимогами різних етапів управлінського циклу, підготовкою і прийняттям рішень.

У соціальному аспекті можна виділити такі функції державної служби: соціальної організації; соціальної комунікації; соціальної інформації; контролю; регулювання; виховну.

У процесі функціонування системи державної служби така спрямованість на забезпечення суспільних інтересів та пріоритетів суспільного розвитку проявляється в тому, що змінюється коло її стратегічних завдань. Зокрема стратегічною метою державної служби стає не стільки відтворення певного типу відносин всередині системи державної влади, скільки розробка й впровадження рішень, спрямованих

на розв'язання соціальних та економічних проблем [10, с.115].

Функції державної служби можна умовно розділити на два рівні. Функції першого рівня відображають роль державної служби в суспільстві: забезпечення ефективного функціонування органів влади; реалізація інтересів, прав і свобод громадян; забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; створення умов для залучення на державну службу найбільш професійних та відданих справі кадрів.

Функції другого рівня виконуються безпосередньо системою державної служби: відпрацювання кваліфікаційних вимог до посад персоналу державної служби; максимально об'єктивний і гласний відбір, прийом та посування кадрів на основі їх ділових та професійних якостей; статистичний облік кадрів за категоріями і рангами; оцінка раціональності та ефективності затрат на апарат; складання кадрового резерву та побудова кар'єри державних службовців; відповідне матеріально-технічне й технологічне забезпечення виконання державними службовцями їх функцій; організація професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; розробка форм публічної відповідальності апарату.

Ураховуючи висловлені міркування щодо мети, функцій і призначення державної служби, можна визначити її основні завдання. Важливим серед них є створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Адже останнім часом, коли знизилася роль багатьох політичних інститутів, саме державна служба залишається стабільною інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси. Звідси випливає ще одне завдання – якісного надання населенню різноманітних управлінських послуг. Ще одним вагомим завданням державної служби є досягнення цілісності державного механізму і стійкості засад державного управління. Наступним завданням держслужби є забезпечення ефективного функціонування органів влади. Його виконання можливе лише на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень адміністративно-управлінської науки, сучасних методів державного управління. До завдань державної служби можна також віднести подальшу демократизацію діяльності апарату, подолання бюрократизму, корупції, протекціонізму, створення сприятливих соціальних і правових умов для ефективної діяльності державних службовців.

Таким чином, головне завдання державної

служби полягає в ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію державної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових.

Висновок. Державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси. Незважаючи на багатомісний дослідження цього питання, проблеми держави і влади, принципи, форми, механізми і засоби діяльності державного апарату та державної служби залишаються актуальними до цього часу, що обумовлено такими основними причинами:

– державна служба є однією зі складових такого фундаментального поняття, як державна влада, а державні службовці завжди були окремою суспільною корпорацією осіб, наближених до влади. Але за класичними принципами корпорації з метою її збереження та захисту вона має бути певним способом закритою від зовнішнього впливу на її внутрішній стан, що досить довгі часи вдавалося досягати, у тому числі використовуючи владний ресурс. У результаті державна влада залишалася недоступною для глибокого аналізу і дослідження, краще навіть сказати, до інформації про неї не допускалися дослідники, які намагалися дійти до джерел, механізмів, засобів влади. Зокрема, протягом багатьох віків навіть не порушувалося питання щодо законності, легітимності державної влади та її носіїв, а проголошувалося і навіть стверджувалося її неземне походження;

– за своєю суттю державна влада – одне з ключових, масштабних, багатогранних і визначальних явищ у житті людського суспільства. А державна служба як форма, механізм і засіб реалізації державою владних функцій у своїй гносеологічній основі поєднує велику кількість сфер і галузей знання так, що державно-служ-

бова проблематика не вичерпується лише політологією, правознавством, соціологією або філософією влади;

– державна служба як інститут влади містить великий людський потенціал, тому, досліджуючи інституціональні особливості здійснення службовцями владних функцій і повноважень, слід постійно мати на увазі «людський фактор» державної служби з усіма наслідками, що випливають звідси. Отже, має враховуватися той факт, що влада здійснюється саме через систему людських відносин, де громадянин і чиновник під час реального спілкування можуть бути в різних, не завжди адекватних економічних, політичних, соціальних, правових, психофізіологічних позиціях і станах;

– незважаючи на поширення останнім часом ідеї загальної лібералізації державної влади шляхом упровадження правових механізмів її децентралізації, деконцентрації, відкритості, гласності, важко уявити собі на практиці сучасну державу, державне управління без розвинутої і розгалуженої системи апарату державної служби, бо тільки прихильники радикальних утопічних учень, на зразок марксизму або анархізму, можуть прогнозувати поступове «відмирання» держави і бюрократії. Справа в тому, що державна влада і її апарат покликані виконувати на підставі законів, перш за все, суспільно-регулятивні функції – саме в цьому полягає їх головна місія, яка має забезпечувати стабільне існування держави і суспільства.

Тому в динаміці свого розвитку державна служба має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської і світової держави. Саме на це має бути зорієнтована діяльність усього управлінського апарату країни, її кадрова політика, спрямована на збереження в умовах глобалізаційних та інтеграційних світових тенденцій власної державності, створення умов стабільності і розвитку власного суспільства.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 272 с.
2. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
3. Джери Д. Большой толковый социологический словарь. В 2 т. Т 2 / Джери Д., Джери Дж. ; пер. с англ. Н. Н. Марчук. – М. : Вече, АСТ, 1999. – Т. 2. – 528 с.
4. Вебер М. Избранное. Образ общества : пер. с нем. / М. Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
5. Гринівецька Н. М. Державна служба як соціальний інститут: проблеми концептуального аналізу / Гринівецька Н. М. – К. : ФАДА, ЛТД, 1999. – 31 с.

6. Закон України «Про державну службу» від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
7. Закон України «Про державну службу» від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
8. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 468 с.
9. Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации / Овсянко Д. М. – М. : Юристъ, 1996. – 208 с.
10. Озірська С. М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 168 с.
11. Сморгунів Л. В. Современная сравнительная политология / Л. В. Сморгунів. – М. : РОССПЭН, 2002. – 472 с.
12. Brewer G. D. Politicians, Bureaucrats and the Consultant / Brewer G. D. – N.Y. : Basic Books, 1973. – 318 p.

REFERANCES:

1. *Atamanchuk G.V.* Sushchnost gosudarstvennoy sluzhby: istoriya, teoriya, zakon, praktika (he essence of public service : the history , theory, law , practice). М.: *Izd-vo RAGS*, 2002. 272 p.
2. *Bachilo I.L.* Funktsii organov upravleniya (pravovye problemy formirovaniya i realizatsii) (Functions of Government (legal problems of formation and implementation)). М. : *Yurid.lit.*, 1976. 200 p.
3. Bolshoy tolkovyy sotsiologicheskii slovar (Big explanatory dictionary of sociology). М.: *Veche, AST*, 1999. Vol. 2. 528 p.
4. *Veber M.* Izbrannoe. Obraz obshchestva (Favorites. The image of society: Trans. with it). М.: *Yurist*, 1994. 704 p.
5. *Hrinivetska N.M.* Derzhavna sluzhba yak sotsialnyi instytut: problemy kontseptualnoho analizu (Public Service as a social institution: the problem of conceptual analysis). К.: «*FADA, LTD*», 1999. 31 p.
6. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. (The Law of Ukraine «On Civil Service» on December 16, 1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1993. № 52. St. 490.
7. Закон України «Про державну службу» від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI (The Law of Ukraine «On Civil Service» of 17 lystop. 2011 № 4050-V) *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2012. № 26. St. 273.
8. *Obolenskiyi O. Yu.* Derzhavna sluzhba (Public Service). К.: *KNEU*, 2006. 468 p.
9. *Ovsyanko D.M.* Gosudarstvennaya sluzhba Rossiyskoy Federatsii (The State Service of the Russian Federation). М.: *Yurist*, 1996. 208 p.
10. *Ozirska S.M.* Systemy derzhavnoi sluzhby yevropeiskykh krain: Velyka Brytaniia, Rosiiska Federatsiia, Ukraina, Frantsuzka Respublika. Naukovo-analitychne doslidzhennia (Civil service systems of European countries: United Kingdom, Russia, Ukraine, French Republic. Scientific and analytical research). К.: *Vyd-vo UADU*, 1999. 168 p.
11. *Smorgunov L.V.* Sovremennaya sravnitel'naya politologiya (Modern comparative politics). М.: *ROSSPEN*, 2002. 472 p.
12. Brewer G.D. Politicians, Bureaucrats and the Consultant. N.Y.: Basic Books, 1973. 318 p.

Серьогін Сергій Михайлович – доктор наук з державного управління, професор, директор інституту, Заслужений діяч науки і техніки України
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
 Телефон: +38 (056) 794-58-00, E-mail: acad@vidr.dp.ua

Seryohin Serhii Mykhailovych – doctor of public administration, Full Prof., director of institute, Honored worker of science of Ukraine
 Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
 Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
 Phone: +38 (056) 794-58-00, E-mail: acad@vidr.dp.ua