

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.16>

Сірко Б.П.

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри соціального адміністрування та гуманітарних комунікацій
Чернівецький інститут Міжнародного гуманітарного університету*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: КОНЦЕПЦІЇ ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Постановка проблеми. Однією з головних проблем, які можна виокремити, є неоднозначність та розбіжність поглядів на сутність та роль державної служби як складової системи публічного управління. Додатковою проблемою є визначення оптимальних стратегій та методів покращення діяльності державних службовців з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства. Також важливою є проблема забезпечення професійної компетентності та ефективності роботи державних службовців в умовах постійних змін у суспільстві та глобалізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика концепцій та правових характеристик державної служби частково розглядалася у працях наступних науковців: Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяка, М. І. Іншина, М. М. В. Л. Костюка, О.О. Кравченка, І.П. Лаврінчука, Н.А. Липовської, К.Ю. Мельника, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, О. І. Процевський, С.М. Серьогіна Г. І. Чанишева, В. І. Щербини, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко та ін.

Мета статті полягає в систематизації та аналізі основних концепцій та характеристик державної служби в Україні з метою розкриття її сутності, ролі та значення в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, на етапі розвитку України як держави, особливо у зв'язку з військовою агресією Росії та постійними змінами на світовій політичній сцені, важливим стає підвищення ефективності системи державної служби. Це можна

здійснити, враховуючи історичний досвід, адаптований до особливостей ментальності українського народу. Такий підхід сприяє зміцненню національної єдності в умовах глобалізації та інтеграції України в європейський простір.

Одним з основних напрямків у сфері державної служби сьогодні є використання інтелектуальних та політичних традицій та досягнень держави. Це важливо для відновлення теоретичних, історичних та культурних основ державної служби як засобу подальшого розвитку [1, с. 8].

Варто зазначити, що зародження державної служби в Україні можна віднести до середини IX століття. Це пов'язано з формуванням держави у східних слов'ян та необхідністю здійснювати політичну владу і виконувати державні функції. На той час характер державного устрою, існуючих державних інститутів визначав діяльність державних органів та осіб, які представляли державу через ці інститути.

Інститут державної служби в Україні вперше з'явився під час національно-визвольного руху 1917–1920 років. Усі державні та адміністративні служби були підпорядковані уряду Центральної Ради 3 листопада 1917 року. Проте протягом 1917–1918 років Центральна Рада не змогла прийняти жодного нормативно-правового документа для унормування статусу державної служби та державно-службових відносин в Україні [2, с. 79].

Основними характеристиками державної служби в Радянській Україні було централі-

зоване призначення і звільнення державних службовців, сприяюче стабільності кадрів у державному апараті; обов'язковість наявності спеціальних знань для кандидатів на посади; проведення стажування для претендентів. Важливою відмінністю від сучасності було включення до складу працівників державної служби і фахівців у галузі освіти, медицини та інших сфер.

Після оголошення незалежності України законодавством було визначено структуру і кадровий склад державної служби за допомогою Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року. Прийняття цього закону сприяло розвитку правової бази для державної служби України і включало в себе законодавчі акти, укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також накази центральних органів управління з питань державної служби [2, с. 85-86]. В грудні 2015 року набрав чинності Закон України «Про державну службу».

Подальший розвиток державної служби в Україні у сучасних умовах включає наступні основні напрями діяльності: 1) створення нових форм взаємодії та спілкування між державними органами (службовцями) та громадянами, сприяючи більш ефективній та прозорій комунікації; 2) вдосконалення механізмів відповідальності державних службовців перед суспільством та законом, що сприятиме підвищенню рівня їхньої етики та професійності; 3) трансформація організаційної структури державної служби, спрямована на розвиток нової культури та цінностей, адаптованих до сучасних викликів та потреб суспільства; 4) створення соціально-орієнтованої державної служби, яка ґрунтується на принципах справедливості та рівності перед законом, забезпечуючи дотримання чітких правових засад у своїй роботі [1, с. 10].

Разом із тим треба зазначити, що державна служба тісно пов'язана з державою та відіграє важливу роль у розвитку суспільства. Діяльність державної служби втілює завдання та

функції держави, а кожна посада є комплексом обов'язків, що перебувають у віданні відповідного органу. Це неминуче пов'язано з її структурою, яка також спрямована на формування працівників державних органів та їх структур, тобто державної служби. Тому, якщо розглядати державну службу з точки зору її місця в державній системі, то вона починається зі створення посади. Цей процес завершує організацію державних установ та їх структур, що відображається в їх функціях та ролі в суспільному житті.

Слід зазначити, що державну службу можна поділити на кілька видів залежно від того, в якому секторі влади вона функціонує: державні службовці в структурах органів законодавчої влади, державні службовці в органах виконавчої влади (адміністративних органах та їх структурах), державні службовці в органах судової влади та прокуратури, а також державні службовці в інших державних органах. Це підкреслює, що державні службовці завжди органічно пов'язані з державою і фактично знаходять своє відображення у виконанні конкретних завдань і функцій держави – законодавчої, виконавчої, судової, прокурорської та контрольно-наглядової, а їхня спрямованість відображає основні форми державної діяльності. Державна служба певною мірою відображає факт суспільного поділу праці, акцентуючи увагу на різноманітності її видів.

У загальному розумінні термін «служба» може використовуватися для позначення різних видів людської діяльності (наприклад, викладачі, лікарі, економісти, лісники, поліцейські) або як назва конкретної організації (наприклад, Національна поліція України) чи її підрозділів (наприклад, кадрові служби, інформаційні служби). Сфера служби – це форма інституціоналізованої та суспільно корисної людської діяльності, поряд з освітою, виробництвом товарів, наданням економічних послуг, веденням домашнього господарства тощо [2, с. 12].

Основні сфери діяльності пов'язані з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням населення, тому безпосередньо це стосується служби. Так, найманий працівник або службовець – це особа, яка займає посаду в державній або громадській установі та виконує управлінську або соціально-культурну діяльність в обмін на винагороду. Праця службовців вирізняється такими характеристиками: а) вони безпосередньо не виробляють матеріальних благ, але створюють умови для їх виробництва; б) вони мають справу з інформацією, яка є інструментом впливу на людей, якими вони керують (обслуговують), тобто зазвичай збирають, обробляють, передають, зберігають і створюють інформацію; в) вони потребують послуг для того, щоб впливати на людей; г) вони потребують впливу на людей; г) їхня робота, як правило, пов'язана з інтелектуальною діяльністю; д) вони отримують винагороду за свою роботу у вигляді заробітної плати; е) вони обіймають посади в державних або громадських установах. Вони відіграють важливу роль у забезпеченні функціонування держави та наданні різноманітних соціальних послуг громадянам [3, с. 21].

Варто відзначити, що головною детермінантою, що відрізняє службу від інших видів соціальної діяльності, є конкретний об'єкт впливу в процесі праці: людина, соціальна та біологічна істота, включаючи волю, здоров'я, права і свободи. Служба передбачає трудову діяльність на благо інших, де особа, яка є об'єктом впливу, завжди конкретна, заздалегідь відома або встановлена в процесі виконання публічної служби. На сьогоднішній день служба може бути наступних видів: а) публічна служба: посади в державних органах, їхніх апаратах та органах місцевого самоврядування, спрямовані на виконання публічних функцій та надання адміністративних послуг; б) корпоративна служба – діяльність на підприємствах, в установах та організаціях різних форм власності, спрямована на виконання внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне

обслуговування працівників; в) громадська служба: здійснюється в політичних партіях та фондах, вона спрямована на забезпечення реалізації власних інтересів, політичних інтересів, суспільних інтересів та інших інтересів [3, с. 46].

Державна служба є складним, багатограним і багатофункціональним явищем, яке можна розглядати з різних точок зору: по-перше, як соціальний підхід, який виражається у професійному виконанні корисної діяльності особами, що займають посади в державних організаціях, з метою забезпечення функціонування громадянського суспільства і держави, реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб, виконання завдань і функцій держави; по-друге, як політичний підхід, який передбачає мету державної служби у виконанні завдань і функцій держави, в тому числі політичних, в усіх сферах суспільного життя; по-третє, як публічний підхід: діяльність, пов'язана зі здійсненням державної влади та задоволенням потреб громадян, що здійснюється від імені та в інтересах держави; по-четверте, як правовий підхід: діяльність публічних службовців регулюється правовими нормами і функціонує як система державно-службових відносин; по-п'яте, як структурний підхід: це система інститутів, яка гарантує функціонування держави і є офіційною процедурою, врегульованою відповідними нормами; по-шосте, як процедурний підхід: державна служба включає систему процедур, необхідних для її функціонування; по-сьоме, як організаційний підхід: це система взаємозалежних елементів, які визначають її організаційну структуру та функціонування; по-восьме, як морально-етичний підхід: державні службовці виконують свої обов'язки відповідно до етичних принципів і вимог професійної моралі [3, с. 53-55].

Ці підходи визначають важливість державної служби як інституту, що гарантує ефективне функціонування держави та задоволення потреб суспільства.

Слід зазначити, що у юриспруденції існує два аспекти до визначення поняття «державний служба» широкий і вузький.

Так, у широкому розумінні державна служба охоплює роботу на державних підприємствах, в установах та організаціях, включаючи державні освітні, військові, медичні та інші заклади.

У той же час, у вузькому розумінні, як визначено у статті 1 Закону «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [4], державна служба є суспільно важливою, професійною та неупередженою сферою діяльності, спрямованою на ефективне виконання завдань і функцій держави, а саме:

1) аналізує державну політику на національному, галузевому та регіональному рівнях, готує рекомендації щодо вдосконалення її формування та проводить експертизу проектів планів, концепцій, стратегій, законопроектів та проектів міжнародних договорів;

2) забезпечує реалізацію державної політики, виконання програм національного, галузевого та регіонального рівнів, а також виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів;

3) забезпечує доступність та якість адміністративних послуг;

4) здійснює державний нагляд та контроль за дотриманням законів і нормативно-правових актів;

5) управляє державними фінансовими ресурсами і майном та здійснює контроль за їх використанням;

6) управляє людськими ресурсами державних органів;

7) здійснює інші повноважень державних органів, передбачених законом [4].

Разом із тим, різні науковці по різному трактують поняття «державна служба».

Так, Н. Сидоренко викладає власне розуміння терміну «державна служба» як «комплексу державних установно-правових та соціально-економічних структур, який спрямований на виконання державних завдань та функцій через професійне виконання

посадовими особами своїх обов'язків і реалізацію повноважень в інтересах громадянського суспільства» [5, с. 7]. Вчений вважає, що основними ознаками державної служби є: 1) професійна діяльність конкретної особи; 2) спрямованість діяльності на виконання завдань і функцій держави; 3) становище державного службовця в органах державної влади, установах та їх організації; 4) наявність у державного службовця чітко визначених законом та підзаконними актами повноважень; 5) виплата заробітної плати за рахунок державних коштів [5, с. 6].

У той же час, В. Малиновський розглядає державну службу як державний правовий і соціальний інститут, який має за мету забезпечення виконання цілей та функцій органів державної влади в межах своєї компетенції. Це досягається через виконання службовцями своїх повноважень та обов'язків, що забезпечує взаємодію між громадянами та державою у питаннях захисту інтересів, прав і обов'язків [6, с. 14].

А. Бритко зазначає, що державна служба є засобом виконання соціальних завдань держави, поєднання індивідуальних, колективних і загальнонаціональних інтересів. Це складне явище одночасно є міжгалузевим правовим і соціальним інститутом та професійною діяльністю державних службовців [7, с. 101–102]. Науковець включає в поняття державної служби наступні характеристики: 1) це діяльність, яка слугує виконанню обов'язків і функцій держави; 2) характер діяльності визначається як професійний, офіційний і політично нейтральний; 3) діяльність здійснюється за рахунок коштів державного бюджету [7, с. 94].

Ю. Битяк визначає публічну службу як діяльність, що здійснюється відповідно до закону та Конституції і спрямована на формування структур публічних інституцій. Ця діяльність включає професійну діяльність осіб, які займають посади в державних установах, з метою виконання функцій держави та гарантування прав і свобод людини і грома-

дянина. Оплата такої діяльності здійснюється за рахунок видатків державного бюджету [8, с. 93–94].

У свою чергу, Ю. С. Дубенко характеризує державну службу як механізм виконання завдань і функцій держави, а державна служба має певне значення через її роль у вирішенні важливих кадрових проблем, що стоять перед державними інституціями [9, с. 43].

Оболенський розглядає державну службу як особливий вид державної діяльності, що здійснюється шляхом правового регулювання роботи державної служби в цілому та підготовки кадрів для управління державою [10, с. 67].

На думку Л. Стельмащук, державну службу слід розглядати як елемент публічної сфери, при цьому необхідно враховувати її головну мету – стати постійним каналом комунікації між державою та народом, сприяти їх взаємодії. Вона також підкреслює, що державна служба повинна бути лідируючою силою суспільства, що вказує на важливість її ролі у формуванні та розвитку громадянського суспільства [11, с. 52–51].

Натомість, М. Іншин розглядає державну службу через призму проблематики трудового права, визнаючи її як ключовий елемент регулювання життя суспільства та виконання функцій держави. Для нього державна служба представляє собою особливу форму професійної діяльності та засіб реалізації конституційного права на працю [12, с. 8].

А. Авер'янов наголошує, що існують різні тлумачення поняття «державна служба». Згідно з одним із них, вона охоплює службу у всіх державних органах, включаючи співробітників Служби безпеки України, Національної гвардії, а також тих, хто проходить службу в Збройних силах України. Крім того, це поняття також охоплює службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, які не мають прямого відношення до реалізації повноважень державної влади, таких як сфера освіти, культури і т.д. [13, с. 53-55].

Однак В. Авер'янов також вказує на те, що під державною службою слід розуміти не лише ці конкретні групи, але і сукупність організаційних, процесуальних і людських складових. Це включає в себе систему органів державної влади, процедури та правила, визначені законом для набуття, проходження та звільнення з посади, а також ранги, які присвоюються державним службовцям. По суті, це професійна діяльність державних службовців, які працюють у сфері реалізації завдань і функцій органів державної влади, а також їхній внесок у реалізацію суспільних інтересів [13, с. 53-55].

Висновки та перспективи. Державна служба представляє собою систему професійного виконання обов'язків з метою забезпечення функціонування держави та задоволення її потреб. Вона охоплює встановлені правила та норми, що регулюють діяльність працівників державної служби. З огляду на викладене вище вважаємо, що необхідно виокремити основні ознаки державної служби: а) виконання обов'язків і функцій державними службовцями відповідно до встановлених професійних стандартів і вимог; б) зосередженість на виконанні державних обов'язків і функцій, визначених законодавством та органами влади; в) публічний характер діяльності, спрямований на служіння суспільству та його громадянам; г) об'єктивне та неупереджене виконання обов'язків без впливу особистих чи політичних переконань; д) заробітна плата, що виплачується державним службовцям, забезпечується за рахунок коштів державного бюджету.

Отже, в науковому доробку спостерігається відсутність єдиного підходу до визначення поняття «державна служба». Дослідники взагалі вказують на наявність характерних ознак, що характеризують державну службу загалом. Однак у Законі України «Про державну службу» міститься визначення самого поняття «державна служба».

Анотація

У статті досліджується державна служба в Україні як ключовий елемент публічного управління, який забезпечує виконання функцій держави та взаємодію з громадянами. Основні концепції та правові характеристики цієї системи визначаються законодавством та доктринами публічного управління.

Автором проаналізовано праці провідних науковців у галузі державної служби, спрямовані на визначення поняття «державна служба». Дослідження включає аналіз та узагальнення сучасних поглядів на цю тему, що дозволяє надати чітке та комплексне розуміння сутності державної служби.

Визначено, що державна служба в Україні базується на принципах професіоналізму, незалежності, відповідальності та відкритості. Професіоналізм передбачає кваліфіковану та ефективну роботу держслужбовців, їхнє постійне самовдосконалення та використання сучасних методів управління. Незалежність полягає в тому, що державні службовці мають працювати безпосередньо на користь держави та громадян, вільно від зовнішнього впливу чи втручання. Відповідальність передбачає, що кожен державний службовець несе відповідальність за свої дії та рішення, які можуть вплинути на державу та громадян. Відкритість вимагає, щоб діяльність державних службовців була прозорою та доступною для громадськості, а також спрямованою на задоволення потреб суспільства.

Встановлено, що державну службу можна поділити на кілька видів залежно від того, в якому секторі влади вона функціонує: державні службовці в структурах органів законодавчої влади, державні службовці в органах виконавчої влади (адміністративних органах та їх структурах), державні службовці в органах судової влади та прокуратури, а також державні службовці в інших державних органах.

Основні концепції та принципи державної служби в Україні регулюються Конституцією України, законами про державну службу, а також нормативно-правовими актами, прийнятими на основі міжнародних стандартів та рекомендацій.

Загалом, державна служба в Україні є ключовим фактором розвитку держави та її взаємодії з громадянами. Реалізація основних концепцій та характеристик державної служби сприяє забезпеченню її ефективності, прозорості та відповідності вимогам сучасного суспільства.

Ключові слова: державна служба, державне управління, державний службовець, державна влада.

Sirko B.P. Civil service in Ukraine: concepts and legal characteristics

Summary

The article examines the civil service in Ukraine as a key element of public administration, which ensures the performance of state functions and interaction with citizens. The main concepts and legal characteristics of this system are determined by legislation and doctrines of public administration.

The author analyzed the works of leading scientists in the field of public service aimed at defining the concept of "public service". The research includes the analysis and generalization of modern views on this topic, which allows to provide a clear and comprehensive understanding of the essence of public service.

It was determined that the civil service in Ukraine is based on the principles of professionalism, independence, responsibility and openness. Professionalism presupposes the qualified and efficient work of civil servants, their constant self-improvement and the use of modern management methods. Independence means that civil servants should work directly for the benefit of the state and citizens, free from outside influence or interference. Accountability implies that every civil servant is

responsible for his actions and decisions that may affect the state and citizens. Openness requires that the activities of civil servants be transparent and accessible to the public, as well as aimed at meeting the needs of society.

It has been established that the civil service can be divided into several types depending on the sector of government in which it functions: civil servants in the structures of legislative bodies, civil servants in executive bodies (administrative bodies and their structures), civil servants in judicial authorities and prosecutor's offices, as well as civil servants in other state bodies.

The main concepts and principles of the civil service in Ukraine are regulated by the Constitution of Ukraine, laws on civil service, as well as legal acts adopted on the basis of international standards and recommendations.

In general, the civil service in Ukraine is a key factor in the development of the state and its interaction with citizens. The implementation of the main concepts and characteristics of the civil service contributes to ensuring its efficiency, transparency and compliance with the requirements of modern society.

Key words: public service, public administration, public servant, public authority.

Список використаних джерел:

1. Іванов Є.В. Історія зародження та розвитку державної служби в Україні в контексті викликів сьогодення. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 32 (71) № 2 2021. 7-11 с.
2. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
3. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. 2020. 511 с.
4. Про державну службу України: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016, № 4, ст.43
5. Сидоренко Н. Конспект лекцій з дисципліни «Публічна служба в Україні». Дніпро. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ 2016. 134 с.
6. Малиновський В. Я. Державна служба : робоча програма нормативної навчальної дисципліни підготовки магістра галузі знань 1501 державне управління спеціальності 8.15010002. Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, кафедра політології та державного управління. Луцьк, 2015. 25 с.
7. Бритько А. М. Державна служба як об'єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. Вип. 1. С. 91–103.
8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Монографія. Х. Право. 2005. 304 с.
9. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці. Навчально-методичний посібник. За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Н. Р.Нижник. Видавничий дім «Ін Юре». 1999. С. 244.
10. Державна служба : підручник : у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. К. ; Одеса. НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
11. Стельмащук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 1. С. 52–62.

12. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. № 2 (2011). 4-9 с.
13. Авер'янов А.В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. 53-55 с.