

УДК 342.95 35.076/354(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.54>

## ХАРАКТЕРНІ РИСИ ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**Шандрук С.М.,**

*кандидат наук з державного управління,*

*старший викладач кафедри соціально-економічних дисциплін*

*Комунального закладу вищої освіти*

*«Барський гуманітарно-педагогічний коледж  
імені Михайла Грушевського»*

### **Шандрук С.М. Характерні риси та соціальне значення державної служби.**

Ця стаття присвячена проблематиці категорійного апарату державної служби в Україні.

Державна служба в нашій країні визнається одним з найважливіших інститутів у справі формування та розвитку української державності. Саме від цього інституту залежить якість функціонування суспільно-політичної системи загалом та вирішення різнобічних завдань та функцій сучасної держави. Державна служба найбільше впливає на розвиток конституційно-правових формувань та є основою державного будівництва.

Аргументовано, що державна служба – це складний і багатофункціональний, правовий та політичний інститут, суть якого полягає у виконанні посадовими особами, котрі наділені високим професіоналізмом, діють у комплексному співвідношенні та тісній взаємодії як між собою, так і з іншими системними утвореннями, політичними силами, громадськими організаціями та громадянами, завдань та функцій держави в межах правового поля та відповідно до наданих їм владних повноважень щодо створення соціальних благ, подальшого розвитку соціального благополуччя та стабільності у державі.

Виокремлено найважливіші ознаки державної служби: зміст держслужби становить діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави (аналіз, розробка та впровадження державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг та ін.); публічний характер цієї діяльності; професіоналізм; політично неупереджений характер. Встановлено, що основною рисою сучасної державної служби має стати пріоритет людських прав та інтересів над інтересами держави.

Розкрито мету державної служби, що полягає в упорядкуванні та підвищенні 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.

Визначено основні цілі та завдання державної служби стосовно забезпечення справедливої, результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їх повноважень і компетенції, спрямованої на захист прав і свобод людини і громадянина, а також створення умов для розвитку громадянського суспільства.

**Ключові слова:** державна служба, ознаки державної служби, мета, цілі та завдання, соціальне значення.

### **Shandruk S.M. Characteristics and social significance of the civil service.**

The article is devoted to the problems of the categorical apparatus of the civil service in Ukraine.

The civil service in our country is recognized as one of the most important institutions in the formation and development of Ukrainian statehood. It is from this institute that the quality of functioning of the social and political system as a whole and the solution of multifaceted tasks and functions of the modern state depend. Civil service has the greatest influence on the development of constitutional and legal formations and is the basis of state construction.

It is argued that the civil service is a complex and multifunctional, legal and political institution, the essence of which is the performance by officials who are endowed with high professionalism, act in a

complex relationship and in close interaction both among themselves and with other systemic entities, political forces, by public organizations and citizens, tasks and functions of the state within the legal field and in accordance with the authority granted to them to create social benefits, further development of social well-being and stability in the state.

The most important features of the civil service are highlighted: the content of the civil service is an activity aimed at the practical implementation of tasks and functions of the state (analysis, development and implementation of state policy, ensuring the provision of affordable and high-quality administrative services, etc.); the public nature of this activity; professionalism; politically impartial character. It has been established that the priority of human rights and interests over the interests of the state should be the main feature of modern civil service.

The goal of the civil service is disclosed, which consists in streamlining and increasing the efficiency of the processes of formation and implementation of state power and state administration, provided that responsibility for the performance of the powers of the position and social and economic guarantees of the civil service are combined.

The main goals and tasks of the civil service have been defined in terms of ensuring the fair, effective and stable activity of state authorities in accordance with their powers and competence, aimed at protecting the rights and freedoms of people and citizens, as well as creating conditions for the development of civil society.

**Key words:** government service, badges of government service, aim, goals and mission, social significance.

**Постановка проблеми.** Формування та розвиток сучасної демократичної української держави перебуває в стані кардинальних перетворень та реформувань, що обумовлено системою політичних, економічних, соціальних та зовнішніх чинників. Ефективність таких перетворень безпосередньо залежить від рівня наукової розробки шляхів реформування державно-правових інституцій, в тому числі і державної служби як інструмента реалізації державної політики.

Необхідність дослідження державної служби в Україні та діяльності осіб, котрі здійснюють завдання та функції держави обумовлена перманентним та активним рухом нашої країни до Європейського Союзу, впровадження європейських стандартів в роботу органів публічної влади, поступової прозорості та відкритості владних інституцій для населення тощо. Ці чинники зумовлюють дослідження державної служби в Україні та пошук нових шляхів для її удосконалення.

На жаль, наразі серед сучасних науковців відсутня єдина точка зору стосовно поняття державної служби та її ознак, що розкривають сутність і призначення цього інституту. Насамперед це зумовлено різними підходами щодо державотворення України. Аналіз відповідних наукових доробок дає підстави стверджувати про єдність думки науковців лише стосовно неможливості розгляду державної служби відокремлено від етапів становлення та розвитку держави, що вона наслідуює всі її характерні ознаки та відображає стан державності загалом.

**Стан опрацювання.** За останні роки питанням «державної служби» було приділено багато уваги. Серед науковців, котрі присвячували свої праці цій важливій проблематиці, можна виокремити В.Б. Авер'янова, К.Ф. Бельського, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, А.Б. Грищука, Ю.С. Даниленко, М.І. Іншина, І.П. Лаврінчука, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновського, В.М. Манохінта В.І. Мельникова, О.Ю. Оболенського, В.М. Олуйка, С.М. Серьогіна Є.С. Черноног та багатьох інших.

Таким чином, вибір теми зумовили наукова і соціальна значимість досліджуваного питання та недостатній рівень його теоретико-методологічної обґрунтованості та розробленості.

**Метою статті** є поняття та ознаки державної служби як одного з найвагоміших інститутів адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Наш час характеризується динамічним процесом становлення та розвитку нової української державності, що відповідала б сучасному рівню розвитку суспільства. Україна прагне наблизитися до стандартів Європейського Союзу, які мають стати нормою суспільного життя. Найважливішим завданням, що маємо вирішити у реалізації такого прагнення, є дотримання верховенства права, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Успіх у проведенні сучасних реформ значною мірою залежить від професіоналізму, патріотизму та активності державних службовців, які є головною рушійною силою державного апарату.

Державна служба – це той суспільний інструмент, котрий забезпечує стабільність держави як інституту політичної системи, зумовлює розробку і впровадження державної політики та її наступність, ефективність надання адміністративних послуг. Україна утворила основні елементи демократичного суспільства та однією з перших на пострадянському просторі сформувала більшість інститутів публічної адміністрації.

Важливим кроком у створенні нових інститутів громадянського суспільства було прийняття 10 грудня 2015 року Закону України «Про державну службу» [1]. Цей акт спрямований на подолання невідповідностей між сучасними вимогами демократичного суспільства та діяльністю державного апарату. У ньому визначаються принципи державної служби, умови прийняття на державну службу, порядок її проходження та припинення, правовий статус державних службовців і засади їхнього соціального та правового захисту. Головним моментом закону є переорієнтування інституту державної служби з цілеспрямованого впливу на людину до вироблення та надання суспільно корисних та ефективних адміністративних послуг. Для цього встановлено чітку законодавчу межу між політичною діяльністю та державною службою. Закон прийнято з метою побудови в Україні професійної та ефективної державної служби, що завдяки орієнтації на задоволення споживачів послуг, патріотизму та доброчесності кожного державного службовця забезпечить сталий розвиток демократичної держави, її утвердження на міжнародній арені для стабільності та миру у Європі.

Соціальне значення державної служби полягає у виконанні завдань та функцій держави, котрі випливають з Конституції України та її законів. Їх суть спрямована на забезпечення суверенітету, незалежності та демократичного розвитку країни як соціальної та правової держави, де людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [2, ст. 3].

Мета державної служби полягає в упорядкуванні та підвищенні 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. Основними цілями і завданнями державної служби наразі 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.

На думку С.М. Серьогіна, актуальність вивчення стану та проблем державної служби визначається рядом чинників, серед яких розвиток державності України та державотворчих процесів; становлення правової, демократичної, соціальної держави з соціально-орієнтованою економікою; потреба підвищення конкурентоздатності української економіки: оновлення цілей, завдань, функцій державної служби, спрямованих на задоволення потреб населення, забезпечення прав і свобод людини і громадянина; запровадження в Україні адміністративної реформи; забезпечення результативності та ефективності державної служби; створення умов для підвищення авторитету, іміджу та суспільного статусу державного управління [3, с. 61-62]. Слід погодитись із наведеною вище проблематикою, яка є основою подальшого реформування державної служби в Україні, перегляд усталених правових позицій щодо функціонування цього інституту, здійснення більш ефективної діяльності державних службовців.

У новій редакції Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII під державною службою розуміється публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави стосовно: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [1]. Отже, законодавець розуміє державну службу як певну діяльність, спрямовану на виконання завдань та функцій

держави. Вважаємо, що таке тлумачення є досить вузьким і спрощеним, оскільки не враховує соціальної спрямованості державної служби, її діяльності у сфері здійснення державної влади, забезпечення невідкладних реформ тощо.

У спеціальній науковій літературі державну службу прийнято розглядати у широкому та вузькому підходах. У широкому сенсі державна служба пояснюється як виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях; в органах державної влади, на підприємствах, установах, організаціях [4]. У вузькому значенні державну службу можна розглядати як виконання службовцями своїх обов'язків суто в державних органах [5, с. 11].

Вітчизняні учені по-різному пояснюють поняття «державна служба». На думку відомого ученого Ю.П. Битяка, державна служба в Україні визнається одним із важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільної політичної системи, вирішення різних завдань і функцій держави [6, с. 7]. Дослідник-адміністративіст виокремлює найважливіші сутнісні ознаки державної служби:

а) зміст державної служби становить діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави (аналіз та забезпечення реалізації державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг та ін.);

б) публічний характер цієї діяльності;

в) професіоналізм;

г) політично неупереджений характер.

Крім того, з-поміж рис державної служби виокремлюють також: 1) постійну основу державно-службової діяльності; 2) ця служба реалізується державними службовцями, якими можуть бути громадяни України; 3) вона здійснюється на відповідних посадах державної служби в органах державної влади та їх апараті; 4) державні службовці одержують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України тощо [6, с. 9].

В.Б. Авер'янов надає різнобічне тлумачення поняття «державної служби» і характеризує її як вид публічної діяльності, професійну діяльність державних службовців, як систему державних органів. Науковець зазначає, що під державною службою слід розуміти:

а) сукупність організаційної складової (системи державних органів, на які Конституцією і законами України покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави), процесуальної складової (правил і процедур, що встановлено законом для прийняття на державну службу, її проходження та припинення), людської складової (корпусу осіб, яким присвоюються ранги державних службовців);

б) службовців, які проходять службу в державних органах чи їх апаратах, щодо практичного здійснення завдань і функцій зазначених органів у сфері державного управління;

в) публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію не приватних, а суспільних інтересів [7, с. 281-282].

О.А. Дегтяр розглядає державну службу у світлі трудових відносин. Науковець вважає, що державна служба – це робота державних службовців, яка є постійним видом трудової професійної діяльності, оплачується з державного (або місцевого) бюджету і передбачає виконання повноважень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Учений виокремлює такі аспекти державної служби:

а) державна служба являє собою професійну діяльність, яка пов'язана з виконанням посадових повноважень як основного й єдиного виду діяльності, за який офіційно сплачується заробітна плата;

б) у межах здійснюваної професійної діяльності забезпечується виконання чи реалізація завдань та функцій держави;

в) професійна діяльність державного службовця спрямована на забезпечення функціонування органів державної влади та/чи місцевого самоврядування;

г) така діяльність передбачає виконання нормативно визначених посадових обов'язків і повноважень державним службовцем, що визначає особистісний аспект поняття державної служби;

д) така діяльність вимагає наявності необхідної кваліфікації [8, с. 15].

Н.С. Сидоренко трактує державну службу як сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, котрі призначені для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства.

Учений пропонує розглядати державну службу як систему, до якої входять:

1) сукупність державних службовців, як осіб відкрито відібраних, спеціально підготовлених і професійно працюючих в органах державної влади та їх апараті;

2) державні інституційні (правові, організаційні, економічні, культурні, соціальні тощо) та процесуально-процедурні складові державної (насамперед виконавчої) влади.

На підставі такого підходу автор наводить ознаки державної служби та державних службовців: це професійна діяльність певних осіб; ця діяльність спрямована на виконання державних завдань і функцій; ці особи займають посади в державних органах, установах, їх апараті; наявність у цих осіб відповідних повноважень; їх заробітна плата виплачується за рахунок державних коштів. Головною рисою сучасної державної служби, вважає науковець, стає пріоритет людських прав та інтересів над інтересами держави. Саме державна служба має забезпечувати реалізацію основно-го завдання сучасної держави – надавати суспільству необхідні йому публічні послуги [9, с. 7–9].

На думку окремих учених, державна служба є складним, багатограним та багатофункціональним явищем, яке можна розглядати в таких аспектах:

а) соціальному, тобто вона як соціальна категорія є професійним здійсненням, за дорученням держави, корисної діяльності особами, які займають посади у державних організаціях;

б) політичному. Основною метою діяльності державної служби є реалізація завдань і функцій держави, тобто державної політики;

в) публічному. Особливістю державної служби є те, що вона характеризується публічним характером;

г) правовому. Оскільки державна служба пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень, має публічний характер, вона регламентується нормами права, тобто є правовим інститутом;

е) структурному. Даний аспект державної служби проявляється через систему органів держави, кожен з яких відповідно до предмету його компетенції може бути названий службою;

є) процесуальному. Державна служба – система службових процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами та забезпечують її функціонування;

ж) організаційному. Державна служба вступає як система взаємозалежних, взаємообумовлених та взаємопов'язаних елементів, які у сукупності складають цілісну організаційно структуровану конструкцію;

з) морально-етичному. Державна служба розглядається з точки зору етичних засад.

Виходячи із вузького розуміння поняття «державна служба», науковець Л.Р. Біла-Тіунова виокремлює такі ознаки державної служби:

1. Державна служба – це публічна діяльність.

2. Державна служба є професійною діяльністю, тобто нею можуть займатися тільки особи, які відповідають вимогам, визначеним ст. 20 Закону «Про державну службу».

Цей вид діяльності є основним для службовця, тобто, окрім цього виду діяльності, державний службовець не може займатися іншими видами діяльності, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (окрім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями, що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді у раді /спостережній раді, ревізійній комісії господарської організації, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України), окрім викладацької, наукової, творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту.

3. Державна служба – це політично неупереджена діяльність.

4. Державна служба – це діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави [10, с. 54–56].

Державна служба як соціальний інститут реалізації функцій держави – це історично сформована форма організації спільної діяльності державних службовців. Державна служба належить до політичних інститутів, котрі виражають наявні у суспільстві політичні інтереси. Вона виконує соціальну функцію, коли її діяльність здійснюється на правовій основі [11, с. 31].

Державна служба як соціальний інститут має створити простір для соціального благополуччя людей, практичної реалізації їх прав та свобод, неупередженого їх дотримання у суспільстві з

боку як органів державної влади, так і кожного окремого громадянина. На державну службу покладається великий обов'язок щодо інституціоналізації соціальних норм у державі, розробленні та втіленні у життя певних соціальних стандартів, напрямків соціального розвитку та забезпечення високого рівня життя населення загалом [12, с. 57].

**Висновки.** Таким чином, державна служба – це складний правовий та політичний інститут, суть якого полягає у виконанні посадовими особами, котрі наділені високим професіоналізмом, діють у комплексному співвідношенні та тісній взаємодії як між собою, так і з іншими системними утвореннями, політичними силами, громадськими організаціями та громадянами, завдань та функцій держави в межах правового поля та відповідно до наданих їм владних повноважень щодо створення соціальних благ, подальшого розвитку соціального благополуччя та стабільності у державі.

Найважливішими ознаками державної служби є такі: зміст держслужби становить діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави (аналіз та забезпечення реалізації державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг та ін.); публічний характер цієї діяльності; професіоналізм; політично неупереджений характер. Головною рисою сучасної державної служби має стати пріоритет людських прав та інтересів над інтересами держави.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1(1). С. 58–65.
4. Сіцінський С.А. Державна служба і державна бюрократія. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1-2. С. 317–322. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/674.pdf>.
5. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 270 с.
6. Битяк Ю.П. Державна служба: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. Б.В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
8. Дегтяр О.А. Державна служба: конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2019. 128 с.
9. Сидоренко Н.С. Конспект лекцій з дисципліни «Публічна служба в Україні». Для студентів юридичного факультету. Дніпро: ДДУВС, 2016. 134 с.
10. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. 2020. 511 с.
11. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. Київ: Дакор, 2009. 560 с.
12. Любимов О.К. Основні підходи щодо розуміння сутності поняття «державна служба». *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 2 (34). С. 53–61.