

Голоядова Т. О.,

*к.ю.н., доцент кафедри конституційного права та державного управління
Міжнародного гуманітарного університету*

СОЦІАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті розглядаються завдання та функції державної служби в Україні. Виділяються загальні, спеціальні та допоміжні функції державної служби, розкривається дуалізм завдань та функцій державної служби.

Ключові слова: завдання, функції, соціальне значення, державна служба.

Постановка проблеми. Соціальне значення державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, реалізація яких покладається на державну службу, впливають з Конституції України та її законів. Суть їх полягає у забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України — 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 і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Успішне розв'язання завдань подальшого зміцнення держави, подолання кризи в усіх сферах суспільної діяльності, особливо в економіці й соціальній сфері, багато в чому залежать від діяльності державних органів, їх апарату, державних службовців. Заходи політичного, економічного і правового характеру дадуть потрібний результат лише при поліпшенні якісного складу керівників, усіх службовців державного апарату, їх відповідальному ставленні до дорученої справи, вболіванні за результати роботи колективу, галузі, держави [60; 61].

Отже дослідження завдань і функцій державної служби є своєчасним і актуальним для науки адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень та викремлення нерозв'язаних проблем. Ця проблематика висвітлювалася у працях

В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Л. Р. Білої, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушко, В. Ф. Опришко, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, М. М. Тищенко, Ю. М. Тодики, Ю. С. Шемшученко та ін. Але існуючі наукові здобутки лише частково були враховані законодавцем при побудові державної служби України у роки незалежності.

Тому **метою** написання статті є розкриття соціального значення державної служби через аналіз завдань та функцій, що їй притаманні.

Викладення основного матеріалу. Виконання завдань держави спирається на конституційний принцип верховенства права, відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, а Закони та інші нормативні акти приймаються на її основі і повинні їй відповідати. Звернення громадян до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується прямою дією норм Конституції. Одночасно держава гарантує громадянам право на звернення до державних і недержавних органів, їх посадових осіб: з пропозиціями, що містять інформацію про роботу підприємств, установ і спрямовані на поліпшення їхньої діяльності; з заявами з проханням вирішити ті чи інші особисті потреби, усунути недоліки в діяльності; зі скаргами, коли особа вважає, що її права і свободи були порушені діями органів державної влади чи органу місцевого самоврядування (Закон України «Про звернення громадян» [1]).

До найбільш важливих функцій державної служби слід віднести такі: забезпечення та охорона конституційного устрою України, розвиток її як демократичної, соціальної держави; забезпечення вільного розвитку кожною людиною своєї особистості, прав, свобод та їх захисту, особистої свободи і недоторканності, права власності і недоторканності житла;

формування суспільних, державно-правових, економічних і політичних умов для діяльності державних органів, забезпечення ефективної їх діяльності; забезпечення громадянам права на участь в управлінні державними справами, у референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівного доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування; не допускати порушення права громадян мирно збиратися, об'єднуватися у політичні партії та громадські організації; забезпечення дії принципу гласності в діяльності державних органів та державних службовців, дотримання законності та дисципліни в системі державної служби; забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції, належних умов для професійної діяльності державних службовців, їх вірного служіння інтересам держави; забезпечення функцій державного управління, координації, регулювання, стабільності у сферах економіки, соціально-культурного будівництва та адміністративно-політичної діяльності; підготовка та реалізація рішень Верховної Ради України, Президента і Кабінету Міністрів України та інших державних органів; комплектування державних органів висококваліфікованими службовцями, здібними виконувати свої службові повноваження; створення соціальних, інформаційних, правових та матеріально-фінансових умов діяльності державних службовців, встановлення порядку проходження служби; застосування у встановлених законодавством випадках заходів державного примусу.

Конкретизація названих завдань повинна мати місце в законах та інших нормативно-правових актах, що регулюють окремі види державної служби. Верховною Радою ухвалений закон «Про державну службу», але він набере чинності з 1.01.2013 року.

Функції державної служби впливають з основного її призначення — виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави, спрямовані на їх реалізацію. В широкому розумінні функції державної служби — це основні напрями практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей по виконанню державою свого соціального призначення — організації державної

діяльності. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, досягненні цілей правового регулювання у процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [3; 4; 5].

Державна служба при вирішенні завдань держави фактично здійснює функції відповідних державних органів, має чітко виражений управлінський характер і тому притаманна всім сферам діяльності. Вона являє собою цілеспрямований вплив суб'єкта державно-правових відносин на об'єкти з метою впорядкування, організації і практичної діяльності системи державних органів — законодавчих, виконавчих, судових. Таким чином, при визначенні функцій державної служби мають на увазі управління в широкому розумінні як організаційний вплив з боку спеціальних суб'єктів на суспільні відносини. У той же час найбільший комплекс державно-службових відносин здійснюється в рамках виконавчої влади, на яку покладена державна управлінська діяльність. Функції державного управління здійснюють й інші органи управління, не віднесені Конституцією України до системи виконавчих, — адміністрації державних підприємств, установ та організацій. У процесі управління державною службою виконуються функції як зовнішнього, так і внутрішнього характеру.

При класифікації функцій державної служби доцільно виходити з тих функцій, які здійснюються державними органами: законодавчої (регулятивної), виконавчої (виконавчо-розпорядчої) та судової (правоохоронної). При цьому найбільш типовими є функції регулювання, керівництва (у тому числі безпосереднього управління), прогнозування, планування, координації, обліку, контролю, діловодства. В юридичній літературі розглядаються різні варіанти поняття функцій державного органу та їх видів, але автори визнають, що це основні напрями діяльності як самого органу, так і його апарату.

І. Л. Бачило вважає, що функції управління характеризують спроможність суб'єкта управління виконувати відповідні дії. При цьому кожна функція включає низку послідових дій і операцій, які самі по собі також є функціями, але менш загального характеру [6, 64]. На думку Г. В. Атаманчука, функції

управління — це види владних, цілеорганізуєчих і регулюєчих впливів держави та її органів на суспільні процеси [7, 72].

Ю. М. Старілов під основними функціями державної служби розуміє «загальні, типові, що мають спеціальну спрямованість види взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, характерні для всіх управлінських зв'язків, що забезпечують досягнення узгодженості і впорядкованості в сфері державного управління» [8, 190].

На наш погляд, функції державної служби слід розглядати також з позицій мети їх здійснення — для забезпечення виконання завдань, що стоять перед відповідним органом (зовнішніми для нього), чи для забезпечення діяльності самої служби, оскільки державна служба не може поєднуватись лише з кадровим забезпеченням державних органів. У цьому зв'язку, підтримуючи думку щодо поділу функцій державної служби на загальні, спеціальні (специфічні) і допоміжні, вважаємо, що загальні функції, у свою чергу, поділяються на ті, що пов'язані з виконаннями функцій державного органу, і ті, що спрямовані на вирішення кадрового забезпечення державних органів та їх апарату.

Такий підхід дозволяє до функцій державної служби, що пов'язані з виконанням завдань управління, віднести: регулювання, планування, прогнозування, координацію, організацію, облік, контроль, примус. Слід звернути увагу на те, що у даному випадку функція регулювання розглядається в широкому розумінні — розробка та наступна реалізація, після прийняття, законів і інших нормативних актів; програм (економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля): регулювання господарських відносин у державі, діяльності підприємств, установ та організацій недержавного сектору; управління державним сектором економіки, соціально-культурного будівництва та адміністративно-політичної діяльності. Інші функції державної служби зводяться до практичного виконання завдань державного управління.

До системи загальних функцій, спрямованих на кадрове забезпечення державних органів та їх апарату, можна віднести:

— здійснення державної кадрової політики та встановлення законодавчих основ функціонування державної служби;

— комплектування персоналу державних органів та їх апарату на основі професійних, особистих та моральних якостей;

— розробку та затвердження Державного реєстру службовців центральних та місцевих органів виконавчої влади та реєстру посад державних службовців;

— створення організаційних, соціальних, матеріальних та правових умов, необхідних для діяльності державного апарату;

— організацію управління державною службою;

— прогнозування та планування кадрового забезпечення державної служби, впорядкування переліку спеціальностей, за якими необхідно здійснювати підготовку державних службовців;

— організацію та впровадження чіткої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

— контроль за діяльністю державних службовців, аналіз стану і ефективності державної служби в органах державної влади;

— вирішення питань забезпечення належних умов оплати праці державних службовців та їх соціального захисту;

— координацію та здійснення робіт з нормативно-правового забезпечення державної служби;

— організацію розробки та контролю за виконанням стандартів державної служби, в тому числі етичних вимог до державних службовців;

— визначення пріоритетних напрямів міжнародного співробітництва та створення системи міжнародного співробітництва з кадрових питань;

— формування сучасної інформаційно-аналітичної мережі державної служби;

— адаптацію законодавства про державну службу в Україні до законодавства Європейського Союзу.

Щодо спеціальних (специфічних) функцій державної служби в юридичній літературі не склалось єдиного погляду. В деяких випадках специфічні й спеціальні функції розглядаються як одне і те ж, в інших — як різні за своєю суттю явища. З нашої точки зору, спеціальні функції державної служби пов'язані зі специфікою завдань, що виконуються державним органом у відповідній сфері. Так, для органів внутрішніх справ (міліції) у

справі забезпечення громадського порядку і громадської безпеки властиві такі функції: підтримка громадського порядку та громадської безпеки; захист життя, здоров'я громадян, їх власності від злочинних та інших протиправних посягань; боротьба з організованою злочинністю; боротьба з корупцією, наркобізнесом; здійснення оперативно-розшукових заходів тощо; для органів управління освітою властиві функції розробки освітньо-професійних та професійних програм; визначення змісту і видів навчання; створення системи пошуку талановитої молоді; запровадження сучасних методик та технологій навчання; визначення державних вимог до рівня підготовки фахівців та ін.

Система допоміжних функцій державної служби пов'язана з обслуговуванням діяльності державних органів у межах основних і специфічних функцій – юридичне обслуговування, діловодство, матеріально-технічне забезпечення, визначення статусу та переліку підприємств, які підлягають безпосередньому державному управлінню, перелік спеціальностей, за якими необхідно здійснювати підготовку державних службовців.

Висновки. Розгляд завдань і функцій державної служби дає можливість правильно оцінити її роль у вирішенні проблем здійснення державної влади, з'ясувати її основне призначення, виявити прогалини у правовому регулюванні державно-службових відносин, невирішені питання, недоліки та окреслити головні напрями розвитку державної служби в Україні.

Література:

1. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 27. – Ст. 256.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1990. – 117 с.
4. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 148 с.
5. Битяк Ю. П. Адміністративна реформа і проблеми удосконалення законодавчої діяльності в Україні / Ю. П. Битяк // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. – К., 2003. – С. 68–73.
6. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) / И. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.

7. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с.

8. Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.

Голядова Т. А. Социальное значение государственной службы в Украине

Аннотация. В статье рассматриваются задачи и функции государственной службы в Украине. Выделяются общие, специальные и вспомогательные функции государственной службы, раскрывается дуализм заданий и функций.

Ключевые слова: задачи, функции, социальное значение, государственная служба.

Goloyadova T. A. The Social value of government service in Ukraine

Summary. In the article a task and functions of government service is examined in Ukraine. The public, special and auxiliary functions of government service are selected, dualism of tasks and functions of government service opens up.

Keywords: task, functions, social value, government service.