



А.С.Сіцінський

доктор наук з державного управління, доцент,
заступник начальника факультету податкової міліції
з наукової роботи Національного університету
державної податкової служби України (м. Ірпінь)

О.В.Литвин

кандидат юридичних наук,
заступник начальника факультету податкової міліції
з навчальної роботи Національного університету
Державної податкової служби України (м. Ірпінь)

УДК 051

ОСОБЛИВОСТІ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Стаття присвячена аналізу функцій державної служби в Україні, дослідженню їх особливості, запропоновано класифікацію функцій державної служби за критерієм захисту прав людини.

Статья посвящена анализу функций государственной службы в Украине, исследованию их особенностей, предложено классификацию функций государственной службы по критерию защиты прав человека.

The article is devoted to the analysis of functions of the government service in Ukraine, researching of their features, also the classification of functions of the government service is offered after the criterion of defense of human rights.

Потреби держави щодо правового розвитку країни, особливо в контексті дуже повільного і суперечливого здійснення адміністративної реформи, вимагають значно ширших і активніших зусиль адміністративної і загалом правової науки щодо аналізу функціонування державної служби та діяльності державних службовців. Україна ХХІ століття перебуває на шляху розбудови демократичного суспільства, коли інститути держави ще не набули завершених стабільних форм. Саме тому державна служба, керуючись людиноцентристською ідеологією діяльності держави, виконує низку завдань, ключовими з яких є наступні: сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у різних сферах суспільного життя; втілення у життя завдань держави у широкому їх розумінні (оборона, безпека, соціальний захист тощо); конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами.

Перше завдання має внутрішню ознаку і спрямовано на людину, на реалізацію її правового статусу. Друге — зовнішню, тобто служить упорядкуванню діяльності самої держави, системи державної служби. Однак заключна мета цих завдань одна — покращення життя та добробуту громадян нашої держави. У свою чергу, третє завдання спрямоване на реальне втілення у життя можливості для громадян України приймати участь в управлінні державними справами, що є одним із важливих показників демократичного способу здійснення державної влади.

Людиноцентристська суспільна роль державної служби полягає в виконанні завдань держави та реалізації її функцій, котрі, у свою чергу, спрямовані на забезпечення прав та свобод громадянина. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, витікають з 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, недоторканість і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав

© Сіцінський А.С., Литвин О.В., 2009.



і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Метою статті є аналіз функцій державної служби, розгляд їх особливостей та класифікація цих функцій за критерієм людиноцентристського призначення державної служби.

Розглянемо функції державної служби, як поняття пов'язане з тими конкретними напрямками діяльності, реалізація яких забезпечує втілення у життя мети започаткування інституту державної служби. Функції державної служби витікають із основного її призначення — виконання завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини у різних сферах, досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців.

На сучасному етапі розвитку країни державна служба покликана забезпечити ефективне функціонування органів державної влади, з її допомогою через оптимальне поєднання особистих, групових і державних інтересів реалізуються інтереси, права і свободи громадян. Водночас державна служба — це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави, а тому їй належать функції, що відображають загальні завдання механізму державного управління. Реалізуючи свої функції, держслужба є таким інститутом, за допомогою якого реалізується демократична сутність держави та підтримується життєдіяльність суспільства. Суспільне призначення державної служби полягає у забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень.

Вирішуючи завдання держави, державна служба носить чітко виражений управлінський характер, фактично здійснюючи функції відповідних державних органів в усіх сферах діяльності. Необхідно зазначити, що найоб'ємніший комплекс державно-службових відносин здійснюється у сфері виконавчої влади, на яку покладена державна управлінська діяльність. Функції державного управління здійснюють й інші органи державного управління, не віднесені Конституцією України до системи виконавчих — адміністрації державних підприємств, установ та організацій [1, с. 277-278]. У процесі управління державною службою реалізуються функції як зовнішнього, так і внутрішнього спрямування. Водночас державна служба існує і в адміністраціях (апаратах) органів законодавчої та судової влади.

Органи, котрі є державними, проте не віднесені до жодної з гілок влади (прокуратура, Національний банк України, Фонд державного майна України), теж можуть вважатись такими, де реалізується державна служба, оскільки вони реалізують функції держави та в їх апаратах теж працюють державні службовці.

Виходячи з вищевикладеного, можна навести декілька критеріїв для класифікації функцій державної служби. За одним з них (конституційний поділ влади на три гілки), функції державної служби поділяються на три групи:

1) законодавчі, котрі втілюються у життя шляхом прийняття законів. Виходимо із позиції стосовно широкого бачення дефініції "державна служба" як служба державі, котра притаманна і народним депутатам України, хоча останні фактично і не є державними службовцями з позицій тлумачення Закону України "Про державну службу";

2) виконавчі, котрі можуть вважатись найбільш об'ємними, оскільки шляхом саме діяльності державних службовців органів виконавчої влади (та фактично органів місцевого самоврядування) втілюється у життя потенціал державної служби;

3) судові, котрі пов'язані із сприйняттям суддів (котрі теж формально не є державними службовцями з позицій чинного законодавства), як осіб, котрі фактично служать суспільству та від імені держави здійснюють правосуддя.

В. Я. Малиновський, аналізуючи функції держави, пропонує сприймати два їх рівні. До першого належать ті, які відображають роль державної служби в суспільстві, зокрема забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами та захист прав та свобод людини і громадянина, надання громадянам управлінських послуг на високому рівні тощо.

До другого ж рівня автор відносить ті, які забезпечують створення умов для ефективної діяльності органів державної влади, зокрема: установлення професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, максимально об'єктивний і гласний добір та просування кадрів на основі їх ділових та професійних якостей, заслуг і результатів роботи, статистичний облік кадрів державної служби, оцінка раціональності та ефективності затрат на апарат, формування дійового кадрового резерву, відповідне матеріально-технічне та технологічне забезпечення виконання державними



службовцями їх функцій тощо [2, с. 13-14].

У свою чергу, ми пропонуємо наступну класифікацію функцій державної служби. У якості критерію обрано права людини — найбільш об'єктивний чинник, задля забезпечення якого існує держава з різноманітними інститутами державної служби. З цієї точки зору, всі функції державної служби необхідно розділити на наступні групи:

1. Правотворчі — створення норм права, приписи яких визначають, деталізують чи конкретизують права людини.

2. Правореалізуючі — створення інститутом державної служби та безпосередньою діяльністю державних службовців можливостей для реалізації пересічними громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів.

3. Правозастосовчі — застосування норм чинного законодавства, які спрямовані на задоволення потреб людини (прерогатива виключно органів державної влади). Як би це не виглядало парадоксально, але навіть застосування норм права, що визначають притягнення особи до відповідальності — це теж позитив. Але цей позитив має відношення до інших осіб — тих, хто не порушує закон, і по відношенню до яких правопорушник (що притягується до відповідальності) або не буде мати змоги (при перебуванні у місцях позбавлення волі), або бажання (при профілактичній та запобіжній ролі притягнення до відповідальності), не буде вчиняти протиправних дій.

4. Правоохоронні — полягають у діяльності відповідних структур Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України та інших правоохоронних органів щодо охорони прав людини у самому широкому розумінні цього значення.

Як відомо, у юридичній літературі розглядаються різні варіанти поняття функцій державного органу та їх видів. Зазвичай автори визнають, що це основні напрями діяльності, як самого органу, так і його апарату.

Наприклад, І. Л. Бачило вважає, що функції управління характеризують спроможність суб'єкта управління виконувати відповідні дії. При цьому кожна функція включає в себе послідовність дій і операцій, які самі по собі — також функції, але менш загального характеру [3, с. 64]. На думку Г. В. Атаманчука, функції управління — це види владних організуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси [4, с. 72]. С. В. Коновалов зазначає, що державна служба виконує важливі функції забезпечення стабільності політичної діяльності, при якому інтегруються інтереси індивідів [5, с. 34].

Відповідно до наведених ознак, 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 усіх управлінських зв'язків, забезпечують досягнення узгодженості і упорядкованості в сфері держави управління” [6, с. 190]. В. В. Волошина та К. О. Тітов під функціями, що здійснюються державною службою, розуміють основні, головні напрями діяльності державного апарату, які можна поділити на загальні і специфічні [7, с. 25].

На нашу думку, функції державної служби необхідно розглядати також з позицій мети здійснення — для забезпечення виконання завдань, що стоять перед відповідним органом (зовнішніми для нього), чи для забезпечення діяльності самої служби, оскільки державна служба не може поєднуватися лише з кадровим забезпеченням державних органів. Навіть орган, який здійснює керівництво державною службою — Головне управління державної служби України, вирішує кадрові проблеми як для інших органів, так і для себе. У зв'язку з цим, визнаючи думки щодо поділу функцій державної служби на загальні, спеціальні (специфічні) і допоміжні, вважаємо, що загальні функції в свою чергу поділяються на ті, які пов'язані з виконаннями завдань державного органу (регулювання, планування, прогнозування, координацію, організацію, облік, контроль, примус), і ті, що спрямовані на вирішення кадрового забезпечення державних органів та їх апарату.

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

- здійснення державної кадрової політики та підготовка пропозицій щодо встановлення законодавчих основ функціонування державної служби;
- комплектування персоналу державних органів та їх апарату на основі професійних, особистих і моральних якостей;
- розробка та затвердження Державного реєстру службовців центральних і місцевих органів виконавчої влади та реєстру посад державних службовців;
- організація управління державною службою; прогнозування та планування кадрового забезпечення державної служби, упорядкування переліку спеціальностей, за



якими необхідно здійснювати підготовку державних службовців;

— організація та впровадження чіткої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; проведення цілеспрямованої діяльності з формування кадрового резерву та робота з ним;

— організація розробки та контролю за виконанням стандартів державної служби, в 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;

— адаптація законодавства про державну службу України до законодавства Європейського Союзу.

Стосовно управління державною службою, необхідно наголосити, що існуюче сьогодні Головне управління державної служби України забезпечує від імені держави реалізацію політики у сфері державної служби та відповідає за запровадження єдиних стандартів управління персоналом у системі державної служби. Водночас, серед реформ, котрі ініціюються відповідними структурами, пропонується змінити як назву, так і частково призначення даного Головного управління. Пропонується перейменувати його в Адміністрацію державної служби України з певною зміною функцій [8].

Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні, затверджена Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140 визначає, що сучасне законодавство про державну службу, як свідчить практика, не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та визначенням перспективам його розвитку [9]. Саме тому на порядку денному стоїть питання реформування управління державною служби в Україні; затребуваними є і науково-правові дослідження у цій сфері.

Щодо спеціальних функцій державної служби, то в юридичній літературі немає відповідного якісного тлумачення, котре підтримувалося б більшістю фахівців. У деяких випадках специфічні і спеціальні функції розглядаються як одні і ті самі, в інших — як різні за своєю суттю явища. На нашу думку, 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, як 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 і професійних програм; визначення змісту і видів навчання; створення системи пошуку талановитої молоді та запровадження сучасних методик і технологій навчання; визначення державних вимог щодо рівня підготовки фахівців тощо. Сферам економіки, культури, екології, оборони, юстиції та іншим притаманні відповідні свої функції, тому загальний перелік спеціальних функцій органів державної влади без прив'язки до органів, де вони реально здійснюються, встановити важко, та в цьому і немає практичної потреби. Разом з тим, такі спеціальні функції, як обґрунтування фінансових і інших витрат на утримання державного апарату, ефективності їх використання, притаманні для служби в усіх державних органах [1, с. 280].

І, насамкінець, сукупність 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.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що функції державної служби, як основні напрями діяльності державних інституцій, котрі реалізуються у безпосередній діяльності державних службовців, мають важливе значення, а їх вивчення дозволить прогнозувати розвиток тих чи інших напрямів управління, вчасно коригувати державно вплив на розвиток суспільних відносин та правильно оцінити роль державної служби у вирішенні проблем здійснення державної влади.

**Список використаних джерел**

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов (заг. ред.); НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
2. *Малиновський В. Я.* Державна служба: теорія і практика / В. Я. Малиновський: навч. посібник. — К.: Атіка, 2003. — 160 с.
3. *Бачило И. Л.* Организация советского государственного управления: Правовые проблемы / И. Л. Бачило : монография ; отв. ред. Б. М. Лазарев. — М. : Наука, 1984. — 237 с.
4. *Атаманчук Г. В.* Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1990. — 352 с.
5. *Коновалов С. В.* Государственная служба / С. В. Коновалов // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. Ч. 2. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — С. 30-34.
6. *Старилов Ю. Н.* Службное право / Ю. Н. Старилов. — М., 1996. — 238 с.
7. *Волошина В. В.* Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты / В. В. Волошина, К. А. Титов. — М, 1995. — 416 с.
8. Про державну службу в органах виконавчої влади : Проект Закону України від 27.05.2005 р. // Бюрократ. — 2006. — № 4-7. — С. 2-15.
9. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 // ОВУ. — 2006. — № 8. — Ст. 421.

*Рекомендовано до друку кафедрою управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України
(протокол № 1 від 29 серпня 2009 року)*

Надійшла до редакції 02.09.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

