

А. Гаркуша,

аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Відповідно до статті 12 Закону України «Про державну службу» [1] (далі – Закон 2015) до системи управління державною службою належать такі суб'єкти: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, тобто Національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба); Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівники державної служби; служби управління персоналом. Таким чином, Нацдержслужба є одним із суб'єктів управління державною службою, а саме у сфері державної служби. Однак з огляду на те, що чинне законодавство про державну службу використовує поняття «управління державною службою», саме воно буде використовуватись у статті. Вважаємо, що дослідження правового статусу Нацдержслужби є неможливим без з'ясування цілей, завдань, функцій і принципів управління державною службою. Оскільки питання принципів управління державною службою нами вже досліджувалось [2], у цій публікації увагу буде приділено питанням цілей, завдань і функцій управління державною службою.

Насамперед варто зазначити, що для визначення сутності й особливостей управління державною службою необхідно з'ясувати сутність поняття «управління». Як відомо, у юридичній науці слово «управління» використовується в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні управління – це керівництво кимось

або чимось, вплив на когось або на щось [3]. У вузькому розумінні управління – це свідомий, цілеспрямований і регулятивний вплив суб'єкта управління на об'єкт управління як безпосередньо, так і через спеціально створені структури з метою досягнення певного результату. Саме такий вузький аспект поняття «управління» характеризується цілями, завданнями, функціями, принципами, правовими й організаційними засадами, і саме вузьке розуміння управління використано в статті.

Не менш важливим є визначення співвідношення понять «державне управління», «управління державною службою» та «управління персоналом державної служби». Державне управління є видом соціального управління та здійснюється від імені держави спеціально створеними суб'єктами державного управління (державними органами, адміністраціями державних підприємств, установ та організацій, органами місцевого самоврядування під час здійснення делегованих державних повноважень, іншими юридичними й фізичними особами під час здійснення державних функцій) щодо об'єктів державного управління (економічної, адміністративно-політичної й соціально-культурної сфери суспільного життя, державних органів, органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих державних повноважень, державних підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, інших юридичних осіб, громадських і релігійних організацій, фізичних осіб) з метою забезпечення реалізації прав, свобод та



законних інтересів фізичних і юридичних осіб та надання їм управлінських послуг, реалізації державної політики. Оскільки державна служба як публічно-правовий інститут є складником державного управління, вона є також об'єктом державного управління. Таким чином, поняття «державне управління» є набагато ширшим, ніж поняття «управління державною службою», оскільки вони співвідносяться як ціле й часткове. Більше того, управління державною службою є чинником державного управління в цілому.

У свою чергу поняття «управління державною службою» є також складним явищем, основний зміст якого складають такі моменти: 1) визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики; 2) формування кадрового корпусу державних службовців; 3) встановлення державних посад і визначення їхнього статусу; 4) встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; 5) визначення порядку й правил проходження державної служби; 6) оцінювання діяльності державних службовців; 7) встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; 8) встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців тощо. Аналіз сутності цього поняття свідчить про те, що одним із його складників є «управління персоналом державного органу».

З огляду на наведене варто вказати, що Закон 2015 [1] уперше ввів у нормативний обіг для державної адміністративної служби (ми цілком згодні з поділом державної служби на три види: державну адміністративну службу, державну спеціалізовану службу та державну мілітаризовану службу) поняття «персонал», «персонал державного органу», «служба управління персоналом державного органу». Водночас у Законі 2015 не надано визначення поняття «персонал державного органу», що зумовлює необхідність звернутися до з'ясування його сут-

ності. Зокрема, зазначимо, що персонал – це колектив працівників або сукупність осіб, які здійснюють трудові функції на основі трудового договору; сукупність працівників, які входять до облікового складу підприємства; сукупність постійних працівників, які отримали необхідну професійну підготовку та мають досвід практичної діяльності; категорія співробітників, якими безпосередньо здійснюються управлінські функції або виконуються роботи, пов'язані з технічним забезпеченням підприємства, установи, організації. Аналізуючи названі визначення та враховуючи особливості державного органу, можна зробити висновок, що персонал державного органу – це сукупність державних службовців і працівників, на яких покладається виконання функцій з обслуговування.

Щодо останньої категорії варто акцентувати увагу на тому, що поняття «функції з обслуговування» також уперше введено в нормативний обіг Законом 2015. Сутність функцій з обслуговування полягає в тому, що це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням таких дій: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій щодо її формування, у тому числі розроблення й проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами та майном, контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів;



реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Вважаємо, що до функцій з обслуговування варто віднести такі види діяльності: матеріально-технічне й господарське забезпечення; бухгалтерський облік і звітність (крім головного бухгалтера та його заступника); державні закупівлі; документальне забезпечення й діловодство (крім працівників, які опрацювають документи з обмеженим доступом); комп'ютерне забезпечення та забезпечення інформаційними технологіями (крім працівників, до компетенції яких належить адміністрування загальнодержавних реєстрів і баз даних, а також захист інформації); виконання обов'язків секретаря й стенографіста, комп'ютерний набір тексту, роботу з копіювальною та розмножувальною технікою, запис та опрацювання цифрових даних; виконання обов'язків прес-секретаря; виконання технічних обов'язків із ведення архіву й бібліотеки; комплексне обслуговування та ремонт будинків, реставраційні й будівельно-монтажні роботи тощо.

Під час з'ясування поняття та сутності цілей управління державною службою важливо зазначити, що ця категорія є похідною від цілей державного управління загалом і цілей функціонування державної служби зокрема. Щодо питання цілей державного управління важливо звернутись до наукових досліджень таких відомих вітчизняних науковців, як В.Б. Авер'янов [4], О.Ф. Андрійко [5], Л.Р. Біла-Тіунова [6], Ю.П. Битяк [7], І.П. Голосніченко [8], С.В. Ківалов [9], І.М. Пахомов [10], М.К. Якимчук [11] та інші, розвідки яких є методологічним підґрунтям як для юридичної науки в цілому, так і для адміністративної науки зокрема. Звернення до цілей державної служби зумовлюється предметом цього дослідження, а саме тим, що державна служба є правовим інститутом, який є об'єктом державного управління.

Відповідно до чинного законодавства про державну службу, насамперед Закону 2015 [1], основними цілями державної служби є створення єдиної, професійної, політичної нейтральної й авторитетної державної служби, кадрового потенціалу, здатного забезпечувати реалізацію завдань і функцій держави, надання управлінських послуг, реалізацію та охорону прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Оскільки цілі – це уявлення про тривалі й значущі напрями та очікувані наслідки певної діяльності, цілі управління державною службою є такими: а) забезпечення єдиної державної кадрової політики; б) підвищення професіоналізму й компетентності державних службовців; в) підготовка державних службовців, здатних захищати права й свободи громадян, брати на себе відповідальність та проявляти ініціативність і творчість у виконанні посадових обов'язків.

З огляду на те, що цілі завжди конкретизуються в завданнях, які не лише є похідними від цілей, а й визначають функції та повноваження, варто зазначити, що під терміном «завдання» прийнято вважати уявлення про напрями та очікувані результати певної діяльності. Таким чином, відмінність між поняттями «цілі» й «завдання» полягає в ступені узагальненості напрямів і наслідків [12; 13]. Для визначення основних завдань управління державною службою насамперед необхідно звернутись до основних завдань самої державної служби.

Аналіз державної служби як публічно-правового, соціального, організаційного та процесуального інституту й чинного законодавства про державну службу дає підстави виокремити такі основні завдання управління державною службою:

- визначення й реалізацію єдиної кадрової політики в державній службі;
- підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави;



- адаптацію інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей;
- розвиток нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної системи державної служби;
- забезпечення політичної незалежності й стабільності державної служби;
- подальший інституційний розвиток державної служби;
- професіоналізацію державної служби;
- теоретико-правове визначення статусу державного службовця;
- формування кадрового корпусу державних службовців;
- застосування інформаційних технологій у системі державної служби;
- підвищення відповідальності державних службовців;
- створення єдиної системи оцінювання державних службовців;
- правовий і соціальний захист державних службовців, фінансування державної служби;
- ведення Єдиного реєстру посад державних службовців;
- протидію корупції;
- проведення науково-теоретичних досліджень інституту державної служби.

В адміністративно-правовій науці прийнято вважати, що функції – це самостійні складники змісту управлінської діяльності. При цьому науковці вкладають у це поняття різне змістовне навантаження. Так, І.Л. Бачило вважає, що функції управління характеризують спроможність суб'єкта управління виконувати відповідні дії. При цьому кожна функція включає низку послідових дій та операцій, які самі по собі також є функціями, проте менш загального характеру [14, с. 61]. На думку Г.В. Атаманчука, функції управління – це види владних, цілеорганізуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси [15, с. 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 та впорядкованості у сфері державного управління» [16]. В.В. Волошина та К.О. Титов під функціями, що здійснюються державною службою, розуміють основні, головні напрями діяльності державного апарату; їх можна поділити на загальні та специфічні [17, с. 27]. В.В. Волошина виділяє ще одну групу (вид) функцій державної служби в Російській Федерації – допоміжні (факультативні) [18, с. 12–13].

Особливістю функцій управління державною службою є те, що вони є похідними від функцій державного управління та функцій державної служби. Водночас функції управління державною службою не є результатом автоматичного поєднання перших і других. В адміністративно-правовій науці традиційно виокремлюють такі функції державного управління: прогнозування, планування, організаційне проектування, регулювання, керівництво, координацію, організацію, реорганізацію, раціоналізацію, контроль, кадрове забезпечення, фінансування, стимулювання тощо. У свою чергу основними функціями державної служби є інформаційне забезпечення, прогнозування й моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік, здійснення державної кадрової політики, надання управлінських послуг, надання рекомендацій із питань формування й реалізації державної політики тощо. Безперечним є той факт, що функції державного управління та функції державної служби в більшості випадків співпадають, оскільки державна служба є складником державного управління.

Аналіз щодо управління державною службою дає підстави виокремити низку функцій, які можна класифікувати на такі групи: 1) основні (загаль-



ні), властиві будь-якій управлінській діяльності (планування, регулювання, розпорядження, нормативно-правова, організаційна, кадрова, контрольна, фінансова, соціальна функції); 2) спеціальні, тобто такі, що є характерними для окремих видів управлінської діяльності; на відміну від основних функцій вони є менш консервативними та більш динамічними, можуть змінюватися залежно від пріоритетних напрямів політичного, економічного й соціального розвитку держави та суспільства, проведення конституційної, судової й адміністративної реформ та інших чинників.

Серед спеціальних функцій управління державною службою варто виокремити такі:

1) прогнозування: суб'єкт управління має своєчасно визначати потреби державної служби в нормативно-правовому, організаційному, кадровому, інформаційному, фінансовому та іншому її забезпеченні;

2) планування: набуває особливого значення для подальшого становлення й розвитку авторитетної, стабільної та професійної державної служби;

3) кадрову: підготовка та залучення молоді до державної служби; розроблення й впровадження механізму оцінки професійних, ділових і моральних якостей кандидатів на посади державних службовців; заміщення посад державних службовців професійно підготовленими, висококваліфікованими фахівцями; дотримання державними службовцями норм і правил у межах посадових повноважень; удосконалення системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців; оновлення державних стандартів і змісту професійного навчання; поступовий перехід до безперервного навчання протягом періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій тощо. Є обов'язковою умовою адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу;

4) мотиваційну: заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів; встановлення рівня оплати праці, що стимулюватиме залучення висококваліфікованих фахівців на державну службу та запобігатиме відпливу професіоналів, сприятиме сумлінній, високопродуктивній праці;

5) інформаційно-аналітичну: розширення доступу до інформації щодо вакантних посад державних службовців, результатів контролю за дотриманням порядку проходження державної служби, державної статистичної звітності з питань державної служби; забезпечення функціонування інформаційної системи з питань професійного навчання, добору кадрів та обліку проходження державної служби;

6) допоміжні, які мають на меті забезпечення реалізації основних і спеціальних функцій управління державною службою (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо).

На підставі викладеного можна зробити висновок, що державна служба як об'єкт державного управління являє собою систему суспільних відносин, урегульованих нормами публічних галузей права (конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним) та пов'язаних з організацією й функціонуванням державної служби.

Основним змістом управління державною службою є визначення та реалізація єдиної державної кадрової політики; формування кадрового корпусу державних службовців; встановлення державних посад і визначення їхнього статусу; встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння; визначення порядку та правил проходження державної служби; оцінювання діяльності державних службовців; встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців; встановлення й реалізація умов функціонування державних службовців тощо.



Правове забезпечення управління державною службою потребує суттєвого вдосконалення, насамперед щодо пріоритетності законодавчої регламентації питань управління державною службою, управління персоналом державної служби, проходження державної служби, правового статусу державного службовця, режиму державної служби.

Ключові слова: цілі управління, завдання управління, функції управління, управління персоналом державного органу, функції з обслуговування.

Статтю присвячено розгляду питань характеристики особливостей цілей, завдань і функцій управління державною службою в контексті Закону України «Про державну службу» 2015 р. Особливу увагу приділено співвідношенню понять «управління державною службою» та «управління персоналом державного органу». З'ясовується сутність понять «персонал», «персонал державного органу» в контексті державної адміністративної служби.

Стаття посвячена розгляду питання характеру особливостей цілей, завдань і функцій управління державною службою в контексті Закону України «Про державну службу» 2015 г. Особливу увагу уделено співвідношенню понять «управління державною службою» та «управління персоналом державного органу». Виявляється сутність понять «персонал», «персонал державного органу» в контексті державної адміністративної служби.

The article is devoted to the research of the question of characteristic of special features of aims, tasks and functions of the state service administration in the context of Law of Ukraine "On the State Service" (2015). Special attention is devoted to the correlation of terms "state service administration"

and "state body staff administration". There is ascertained the essence of the term "staff", "state body staff" in the context of state administrative service.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Гаркуша А.Т. Система принципів управління у сфері державної служби / А.Т. Гаркуша // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 18. – Т. 1. – С. 98–102.

3. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с. ; Авер'янов В.Б. Функції и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Авер'янов. – К. : Наукова думка, 1979. – 148 с. ; Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с. ; Алексин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алексин, Ю.М. Козлов. – М. : ТЕИС, 1995. – 280 с. ; Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. – К., 1999. – 52 с. ; Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с. ; Оболенский А.Д. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.Д. Оболенский // Государство и право. – 1996. – № 16. – С. 122–124.

4. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с. ; Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8–13 ; Авер'янов В.Б. Проблеми реформування державного управління та адміністративного права / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, В.Л. Коваленко // Правова держава: ювілейний щорічник наукових праць. – Вип. 10. – К. : Ін Юре, 1999. – С. 47–71 ; Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: проблеми



реформування у світлі конституційних вимог / В.Б. Авер'янов // *Право України*. – 2003. – № 9. – С. 24–30 ; Авер'янов В.Б. *Адміністративна реформа і правова наука* / В.Б. Авер'янов // *Право України*. – 2002. – № 3. – С. 20–27 ; Авер'янов В.Б. *Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры* / В.Б. Авер'янов. – К. : Наукова думка, 1990. – 117 с. ; Авер'янов В.Б. *Функции и организационная структура органа государственного управления* / В.Б. Авер'янов. – К. : Наукова думка, 1979. – 148 с.

5. Андрійко О.Ф. *Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции* / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 1994. – 116 с. ; Андрійко О.Ф. *Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади* : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

6. Біла-Тіунова Л.Р. *Службова кар'єра в Україні* : [монографія] / Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 540 с.

7. Битяк Ю.П. *Державні секретарі в системі органів виконавчої влади* / Ю.П. Битяк, О.П. Петришин // *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. – Х. : Право, 2001. – Вип. 1. – С. 91–98 ; Битяк Ю.П. *Державна служба в Україні, її види* / Ю.П. Битяк // *Вісник Академії правових наук України*. – 2000. – № 3. – С. 58–65 ; Битяк Ю.П. *Державна служба в Україні: організаційно-правові засади* : [монографія] / Ю.П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с. ; Битяк Ю.П. *Поняття посади і посадової особи, класифікація посад* / Ю.П. Битяк // *Адміністративне право України* : [підручник] : у 2 т. / за ред. Ю.П. Битяка. – К., 2003. – Т. 1 : Загальна частина. – 2003. – С. 313–318 ; Битяк Ю.П. *Проект Закону «Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті»* / Ю.П. Битяк, О.П. Петришин // *Вісник Академії правових наук України*. – Х., 1998. – № 1. – С. 150–169.

8. Голосніченко І.П. *Напрямки реформування адміністративного права України* / І.П. Голосніченко // *Право України*. – 1998. – № 8. – С. 9–13 ; Голосніченко І.П. *Значення адміністративного права в*

умовах демократичних перетворень / І.П. Голосніченко // *Право України*. – 1998. – № 11. – С. 21–22 ; Голосніченко І.П. *Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність* / І.П. Голосніченко // *Право України*. – 2002. – № 10. – С. 20–24.

9. Ківалов С.В. *Адміністративне право України* : [навч.-метод. посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юридична література, 2001. – 312 с. ; Ківалов С.В. *Організація державної служби в Україні* : [навч.-метод. посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юридична література, 2002. – 328 с. ; Ківалов С.В. *Державна служба в Україні* : [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юридична література, 2003. – 368 с. ; Ківалов С.В. *Закон України «Про державну службу»: науково-практичний коментар* / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 2-е вид., змін. і доп. – О. : Фенікс, 2009. – 692 с.

10. Пахомов І.М. *Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР* / І.М. Пахомов. – К. : Вид-во Київського ун-ту, 1971. – 128 с. ; Пахомов И.Н. *Виды советских государственных служащих, их права и обязанности* / И.Н. Пахомов. – Львов, 1965. – 355 с.

11. Якимчук М.К. *Проблеми правового регулювання служби в органах прокуратури України* / М.К. Якимчук // *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. – О. : Юридична література, 2005. – Вип. 19. – С. 47–51 ; Якимчук М.К. *Особливості управління кадрами органів прокуратури України: проблеми правового регулювання* / М.К. Якимчук // *Вісник Академії прокуратури України*. – 2006. – № 1. – С. 9–14.

12. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2002. – 395 с. ; *Державне управління в Україні* : [навч. посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с. ; *Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні* / за заг. ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчана. – К., 2002. – 95 с.

13. *Державне управління в Україні* : [навч. посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с. ; *Державне управ-*



ління в умовах адміністративної реформи в Україні / за заг. ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчана. – К., 2002. – 95 с.

14. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) / И.Л. Бачило. – М. : Юридическая литература, 1976. – 200 с.

15. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1990. – 352 с.

16. Стариков Ю.Н. Службное право : [учебник] / Ю.Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.

17. Волошина В.В. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовые аспекты / В.В. Волошина, К.А. Титов. – М. : Луч, 1995. – 179 с.

18. Волошина В.В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В.В. Волошина. – М., 1993. – 21 с.

