

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ І ПРОФЕСІЙНА СЛУЖБОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

**Гришина Н.В.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувачка кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6828-5338>  
e-mail: [grishinanavi@ukr.net](mailto:grishinanavi@ukr.net)*

**Гришина Н.В. Державна служба як соціально-правовий інститут і професійна службова діяльність.**

Розбудова Української держави після проголошення незалежності України, процеси інтеграції до світової спільноти ставлять перед Україною нові виклики, одним з яких можна вважати потребу в оптимізації здійснення державою своїх функцій, зокрема за допомогою державного апарату. Виникає потреба розглянути питання щодо подальших шляхів удосконалення інституту державної служби з огляду на низку сутнісних моментів, які нині є не висвітленими, або ж висвітленими частково. У статті акцентується увага на соціальному, правовому аспекті державної служби, визначенні загальні особливості. Соціальний характер функціонування державної служби визначається демократичними процедурами та стилем управління діяльності державних службовців: колективність у прийнятті адміністративного рішення; звітування та контроль за виконанням рішень; наявність прямого зв'язку із суспільством та інші. Соціальними задачами державної служби можна віднести захист та реалізацію інтересів, прав, свобод громадян; ефективне рішення соціальних задач і зобов'язань держави перед суспільством; забезпечення соціальних державних послуг таких як охорона здоров'я, освіта, безпека; вирішення соціальних конфліктів у суспільстві; усунення безробіття; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби. Можна стверджувати, що в очах населення країни державний службовець уособлює собою державу, а його посадова поведінка для громадян має велике значення. У повсякденній свідомості часто саме психологічні та моральні, а не професійні і ділові, якості представників державної служби більше за все визначають ставлення населення до оцінки роботи державного органу влади і управління. Державна служба продовжує і завершує організацію механізму держави, робить її готовою і придатною до практичної реалізації завдань і функцій держави. У процесі становлення та розбудови державності будь-якого виду, саме державна служба виступає в якості найпершого організаційного засобу виконання державою своїх цілей.

**Ключові слова:** державне управління, служба, державна служба, державні службовці, управління державною службою, соціальний інститут, правовий інститут.

**Hryshyna N.V. Civil service as a social and legal institution and professional service activity.**

The development of the Ukrainian state after the declaration of Ukraine's independence, the processes of integration into the world community pose new challenges to Ukraine, one of which can be considered the need to optimize the state's performance of its functions, in particular with the help of the state apparatus. There is a need to consider the issue of further ways to improve the civil service institute in view of a number of essential points that are currently not covered, or partially covered. The article focuses attention on the social and legal aspects of public service, defining general features. The social nature of the functioning of the civil service is determined by democratic procedures and the management style of civil servants: collectivity in making administrative decisions; reporting and control over the implementation of decisions; presence of direct connection with society and others. The social tasks of the civil service include the protection and implementation of the interests, rights, and freedoms of citizens; effective solution of social tasks and obligations of the state to society; provision of social state obligations such as health care, education, security; solving social conflicts

in society; elimination of unemployment; ensuring equal access of citizens to public service. It can be argued that in the eyes of the country's population, a civil servant represents the state, and his official behavior is of great importance to citizens. In everyday consciousness, it is often the psychological and moral, rather than the professional and business, qualities of civil service representatives that most determine the attitude of the public to the evaluation of the work of the state authority and management. The civil service continues and completes the organization of the state mechanism, makes it ready and suitable for the practical implementation of state tasks and functions. In the process of formation and development of statehood of any kind, it is the civil service that acts as the first organizational means for the state to fulfill its goals.

**Key words:** public administration, service, public service, civil servant, public service management, social institution, legal institution.

**Постановка проблеми.** Практика державного управління засвідчує, що державна служба – це не тільки апарат державних органів, а також правовий, соціальний інститут. У ході становлення та розвитку сучасної державної служби важливого значення набуває формування її як соціального та правового інституту. У теперішній час зросло розуміння першочергової потреби розвитку державної служби як соціального та правового інституту.

**Стан опрацювання.** Особливості державної служби як соціального та правового інституту досліджувались у працях багатьох вітчизняних науковців, у тому числі у галузі публічного управління та адміністрування, адміністративного права тощо, серед яких Т.І. Биркович, Ю.П. Битяк, Б.І. Гуменик, Л.В. Заболотна, Т.Є. Кагановська, Т.О. Коломоєць, О.В. Селецький, В.Г. Ціватий, О.В. Щерба та ін. Відповідна проблематика аналізується переважно фрагментарно у контексті більш загальних досліджень. Наведені обставини і зумовлюють постановку **завдань цієї статті**, що полягають у визначенні особливостей державної служби як соціально-правового інституту та професійної діяльності державних службовців.

**Метою цієї статті** є спроба розглянути питання щодо подальших шляхів удосконалення інституту державної служби з огляду на низку сутнісних соціальних та правових моментів.

**Виклад основного матеріалу.** Державна служба це перш за все суспільне явище, що має не тільки правову, організаційну, а також соціальну природу.

У соціології під соціальним інститутом можна розуміти сукупність правил, принципів, норм, що урегулюють форми діяльності людини та організують їх в систему певних ролей та конкретних статусів. У суспільстві діють різні соціальні інститути – економічні, політичні, духовні та інші. Існує і такий інститут як державна служба, що має особливий політико-адміністративний характер.

З соціальної точки зору, термін «служба» має декілька значень: робота, місце роботи, суспільна діяльність людини або організація, відомство або ж інтелектуальна, психічна, вольова напруга людини. З'ясування соціальної природи державної служби є важливою умовою пізнання її змісту та особливостей, визначення її ролі та місця у системі соціальних інститутів суспільства та держави взагалі.

Державна служба як соціальний інститут у широкому розумінні це:

- стійка форма організації діяльності осіб, що знаходяться на службі у державі;
- особливий вид соціальної діяльності, що реалізовує функцію держави, націлена на реалізацію прав та свобод громадян, а також на формування сприятливих соціальних умов для їх життя;
- інструменти формування та підняття рівня соціального статусу державного посадовця;
- носій культури і традицій суспільства, моралі та духовності;
- суспільні відносини, що формуються у процесі виконання державним апаратом функцій із забезпечення зв'язку держави і громадянського суспільства;
- функція особливої категорії людей – державних службовців.

Як механізм державного управління, державна служба має особливості, що характерні їй як соціальному інституту:

- соціальний характер так як представляє собою соціальну сферу професійної діяльності особливої групи суспільства – державних службовців;
- соціальну орієнтованість – оскільки пріоритетом у діяльності є здійснення соціальних (сервісних) функцій;
- соціальну природу – оскільки представляє собою особливу соціальну групу державних службовців;
- служіння посадовців соціуму – суспільству, яке утримує інститут державної служби за рахунок своїх податків;

- захист прав і свобод людини та громадянина як найважливіша соціально-політична цінність. Вказані особливості характеризують соціальний зміст та характер державної служби у будь-якому демократичній державі, демократичному суспільстві.

Соціальний характер державної служби визначається такими факторами:

- змістом політичного устрою та політичним режимом у державі;
- процедурами управлінської діяльності посадовців;
- професійним рівнем розвитку державних службовців.

У демократичному суспільстві державна служба має постійний соціальний характер, так як направлена на задоволення інтересів громадян і суспільства.

Соціальний характер функціонування державної служби визначається демократичними процедурами та стилем управління діяльності державних службовців: колективність у прийнятті адміністративного рішення; звітування та контроль за виконанням рішень; наявність прямого зв'язку із суспільством та інші.

Соціальний характер державної служби також визначається професійними (професійність, компетентність), політичними (патріотизм, служіння народові держави), діловими (інтелектуальні та організаторські здібності), моральними (чесність, непідкупність, відкритість) та особистісними (вміння слухати людей, комунікативність, уміння налагоджувати відносини) якостями державних службовців.

Соціальними задачами державної служби можна віднести захист та реалізацію інтересів, прав, свобод громадян; ефективне рішення соціальних задач і зобов'язань держави перед суспільством; забезпечення соціальних державних послуг таких як охорона здоров'я, освіта, безпека; вирішення соціальних конфліктів у суспільстві; усунення безробіття; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби.

Треба відмітити і соціальні функції державної служби, до яких відносяться:

- соціальна організація;
- соціальна комунікація;
- соціальна інформація;
- соціальне регулювання;
- контролю;
- освітня та виховна.

Отже, державна служба як соціальний інститут являється важливим елементом системи державної служби, недооцінювати яку неможна.

Таким чином, державна служба – необхідний елемент сучасного суспільного ладу, тобто вона соціально обумовлена, так як переслідує суспільно-корисні цілі та завдання, які полягають в служінні загальнонародним інтересам. Вирішуючи суспільні та державні завдання, державна служба виконує функції забезпечення, виконання та реалізації державної влади, яка повинна служити соціуму. Але для того, щоб державна служба успішно виконувала свої цілі та завдання в суспільстві, вона повинна стати розвиненим соціальним інститутом цього суспільства [1, с. 199-200].

Значний внесок в розробку теорії державної служби зробив М. Вебер. Це була модель організації управління, яку тривалий час враховували при створенні професійної державної служби як у Європі, так і за її межами. Без усвідомлення цієї теорії неможливо зрозуміти суть діяльності сучасних владних установ розвинених країн світу. Але сучасна теорія державної служби зазнала певної трансформації і значною мірою відрізняється від механістичної моделі веберівської раціональної бюрократії, що відповідає загальній тенденції демократизації управління, орієнтації владних установ на вирішення проблем громадян, надання послуг населенню, забезпечення його потреб.

У законі України «Про державну службу» визначено, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні повноваження [2].

Наведене визначення дає можливість сформулювати основні ознаки державного службовця України:

це особа, яка працює професійно, а не виконує роботу на громадських засадах чи за сумісництвом, тобто державна служба має бути основною роботою людини;

ця особа має обіймати посаду в державних органах та їх апараті, що пов'язано з певною системою процедур: відбору кандидатур, прийому на роботу, навчання, атестації, стажування та специфіка проходження державної служби за часом;

державний службовець у своїй повсякденній діяльності реалізує завдання і функції держави, що накладає на нього особливу відповідальність і може створювати певні обмеження щодо особистих поглядів, позицій, побажань. Одночасно йдеться про рівень впливу цих осіб, оскільки не всяка їх діяльність може бути віднесена до державних функцій і завдань, хоча в цілому тут існує проблема чіткого розмежування цих питань.

державний службовець повинен утримуватись державою, що одночасно покладає відповідальність як на державу, що виступає як роботодавець, так і на службовця як представника держави. Тут виникає низка проблем щодо фінансової незалежності державних службовців, їх лояльності до держави та її інститутів влади, превалювання інтересів держави над приватними, запобігання корупції.

особи, які найняті на державну службу, мають наділятися відповідними службовими повноваженнями, необхідними для виконання своїх функціональних обов'язків. Ці повноваження забезпечують і регулюють взаємовідносини між державним службовцем та юридичними і фізичними особами під час виконання ним професійних обов'язків, визначають рівень його впливовості в суспільстві.

Можна відмітити, що для всякого державного службовця характерними є дві основні ознаки:

по-перше, зв'язок між інститутом влади та державним службовцем має бути публічно правовим і базуватися на засадах одностороннього призначення, а не на договірній угоді між сторонами з взаємними зобов'язаннями;

по-друге, державний службовець – це особа, яка призначається до адміністрації на постійній основі і на підставі цього має від держави певні правові, економічні та соціальні гарантії, в тому числі і стосовно звільнення з роботи.

Основну роль для визначення якостей (здібностей) особистості державного службовця відіграють професійні якості, які розуміються як індивідуальні якості суб'єкта діяльності, що впливають на ефективність професійної діяльності й успішність її оволодіння.

Категорією, близькою до особистісних якостей, є здатності державного службовця – тобто особливості, що є суб'єктивними умовами успішного здійснення професійної діяльності. Ці особливості мають комплексну структуру, що в свою чергу дозволяє проявитися компенсаторному механізму, завдяки якому яскраво виражені здатності можуть відшкодувати в професійній діяльності недостатній розвиток інших. Якості й здатності особистості тісно взаємозалежні між собою, розділити їх практично неможливо. Однак якості особистості державного службовця являють собою результат реалізації його здібностей у процесі професійної діяльності, тоді як здатності є «невидимі» можливості особистості, які проявляються й розкриваються у певних умовах.

Суспільна роль державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, впливають із 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, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3]. Тому основним завданням державної служби полягає у ефективному забезпеченні комплексної взаємопов'язаної діяльності службовців, спрямованої на вироблення і реалізацію державної політики та управлінських рішень, здійснення регулятивних та обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих складових.

**Висновки.** Як соціальний інститут державна служба має свою об'єктивну історію. На жаль, протягом століть громадська думка страждала тим, що недооцінювалась роль чиновників, в той час як саме чиновництво покликано бути своєрідним двигуном суспільного прогресу. Державна служба являє собою професійну сферу діяльності державних службовців як особливої соціальної групи суспільства. Державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси. Незважаючи на існуючі дослідження цього питання, проблеми держави і влади, принципи, форми, механізми і засоби діяльності державної служби залишаються актуальними до цього часу, що обумовлюється тим, що державна служба є однією зі складових такого фундаментального поняття, як державна влада, а державні службовці завжди були окремою суспільною корпорацією осіб, наближених до влади.

Можна погодитися, що у динаміці свого розвитку державна служба має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської і світової держави. Саме на це має бути зорієнтована діяльність усього управлінського

апарату країни, її кадрова політика, спрямована на збереження в умовах глобалізаційних та інтеграційних світових тенденцій власної державності, створення умов стабільності і розвитку власного суспільства [4].

**Список використаних джерел:**

1. Колобов Ю.В. Державна служба як соціально-правовий та державно-управлінський інститут сучасного суспільства. URL: [https://dut.edu.ua/uploads/1\\_162\\_51845622.pdf](https://dut.edu.ua/uploads/1_162_51845622.pdf).
2. Закон України «Про державну службу» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
3. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/233892765.pdf>.