УДК 351.86:659.3

DOI: 10.35340/2308-104X.2020.86-1-17

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ
ФУНКЦІОНУВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ
СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

**CONCEPTUAL FOUNDATIONS
OF THE STATE SERVICE
FUNCTIONING IN UKRAINE AT
THE PRESENT STAGE OF
SOCIAL DEVELOPMENT**

СОЛОХА Д. В.,
доктор економічних наук,
професор,
ГОНЧАРЕНКО Д. В.,
аспірант,
ЧЕРТОК С. П.,
аспірант,
Донецький державний
університет управління

SOLOKHA D.,
Doctor of Science in Economics,
Professor,
HONCHARENKO D.,
PhD student,
CHERTOK S.,
PhD student,
Donetsk State University of
Management

За підсумками проведеного наукового пошуку визначено основні концептуальні засади функціонування державної служби України в умовах реформування владної вертикалі й формування територіальних громад в Україні на підґрунті фінансової автономії.

Отримані за підсумками дослідження результати ґрунтуються на системоутворюючих положеннях нормативно-правової бази та чинного законодавства сформованого в Україні.

Авторами надано порівняльну характеристику розвитку вітчизняної державної служби відповідних структур розвинених країн Європейського союзу. Представлено сутнісну характеристику й завдання вітчизняних держслужбовців, відповідно до стану й вимог сучасного етапу суспільного розвитку, розкрито функції держслужбовця сучасної формації.

Ключові слова: державна служба; розвиток; суспільний розвиток; управління; публічна служба; законодавче регулювання; система.

По итогам проведенного научного поиска определены основные концептуальные основы функционирования государственной службы Украины в условиях реформирования властной вертикали и формирования территориальных общин в Украине на почве финансовой автономии.

Полученные по итогам исследования результаты основываются на системообразующих положениях нормативно-правовой базы и действующего законодательства сформированного в Украине.

Авторами дано сравнительную характеристику развития отечественной государственной службы соответствующих структур развитых стран Европейского союза. Представлена сущностная характеристика и задачи отечественных госслужащих, в соответствии

с состоянием и требованиями современного этапа общественного развития, раскрыты функции госслужащего современной формации.

Ключевые слова: государственная служба; развитие; общественное развитие; управление; публичная служба; законодательное регулирование; система.

Based on the results of the scientific search, the main conceptual foundations of the functioning of the civil service of Ukraine in the context of reforming the power vertical and forming territorial communities in Ukraine on the basis of financial autonomy are determined.

The results obtained based on the results of the study are based on the system-forming provisions of the regulatory framework and the current legislation formed in Ukraine.

The authors provide a comparative description of the development of the domestic civil service of the relevant structures of the developed countries of the European Union. The article presents the essential characteristics and tasks of domestic civil servants, in accordance with the state and requirements of the current stage of social development, reveals the functions of a civil servant of a modern formation.

Keywords: public service; development; public Development; Management; Public Service; legislative regulation; system.

Постановка проблеми. Сучасний стан суспільного розвитку на теренах України, вимагає теоретико-методологічного підґрунтя забезпечення ефективного довгострокового розвитку, цілком адекватного вимогам, що сформовані з одного боку вимогами територіальних громад, з іншого, такого, що відповідає дотриманню вимог, сформованих владною вертикаллю.

Виходячи з вимог, що склалися в умовах реформування механізмів державного управління на демократичних засадах розвитку, потрібно сформулювати принципово нові концептуальні засади функціонування державної служби України в довгостроковій пролонгованій перспективі.

Державна служба на сучасному етапі становлення держави – ключова ланка в системі державного управління. Ефективність державного механізму безпосередньо залежить від діяльності державної служби як соціально-правового та політичного інституту, який діє на єдиних організаційних, нормативно-правових, кадрових й інформаційних засадах.

Досвід багатьох розвинених країн світу засвідчує діалектичний взаємозв'язок соціально-економічних зрушень та зміцнення державної служби, адже саме з розвитком та виходом на якісно новий рівень державної служби в цих країнах спостерігається їх соціально-економічний підйом.

Різноманітні аспекти державної служби є об'єктами пильної уваги адміністративних реформ у всіх країнах світу. Але для того, щоб реформи

були успішними необхідною умовою є розуміння як державними службовцями, так і громадянами сутності завдань й функцій державної служби, її ролі та місця в сучасній демократичній державі.

Актуальність теми наукового дослідження, основні результати якого відображені в даній статті, обумовлена необхідністю реформування державної служби України та перетворення її дійсно на дієвий, ефективний механізм державотворення та задоволення потреб громадян відповідно до вимог провідних розвинених держав світу.

Фундаментом успішного реформування державної служби є правильне розуміння її сутності, завдань і функцій, які вона повинна виконувати в сучасній демократичній державі, ций посил підкреслює своєчасність й доцільність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В демократичних суспільствах держава виступає основною формою консолідації загальнолюдських та національних, соціальних та професійних цінностей та інтересів його громадян.

Вагомий внесок у дослідження сучасного розуміння державної служби та її динамічних характеристик, відповідно до умов трансформації суспільних відносин, зробили такі вчені як В. Авер'янов, Л. Біла, Ю. Битяк, І. Василенко, В. Гомаль, В. Граждан, В. Ігнатов, С. Ківалов, В. Комаровский, В. Малиновський, О. Оболенський, В. Осейчук, Ю. Щербаков, Л. Якобсон [1–9] та інші.

Свої завдання держава вирішує за допомогою державної служби, яка являє собою комплексний правовий та соціальний інститут, який функціонує шляхом здійснення людьми професійної діяльності з реалізації компетенції державних органів та державних посад.

Як зазначають українські дослідники, «послугами державних службовців користуються всі сучасні країни незалежно від державного устрою, форми правління чи державного режиму.

Державні службовці виконують усі завдання і функції, які цивілізоване суспільство покладає на свою державу. Державні службовці у сучасному суспільстві здійснюють контрольну, організаційну, правозастосовну та інші види діяльності» [7].

І. Василенко, характеризуючи сутність та важливість державної служби слушно зазначає, що «спеціально підготовлені державні службовці реалізують на практиці функції державного управління: його ефективність залежить від професійності, знань, ділової етики, чесності державних службовців» [2], тобто вчений підкреслює значущість, актуальність й

доцільність даного дослідження, яке є складовою науково-дослідної роботи Донецького державного університету управління.

Мета статті – визначити концептуальні засади забезпечення ефективного функціонування державної служби України на сучасному етапі суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Україна не стоїть осторонь масштабних світових глобалізаційно-інтеграційних процесів. Перед державним управлінням в Україні постає багато викликів сучасності і вирішення багатьох з них залежить від ефективної роботи державної служби.

Як зазначає український науковець Ю. Битяк, «державна служба в Україні визнається одним з важливих інститутів у справі формування і розвитку державності, від якого залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи, вирішення різноманітних завдань і функцій сучасної держави. Державна служба є основою сучасного державного будівництва, здійснює свій вплив на всі найважливіші конституційно-правові формування» [1].

В найбільш загальному вигляді в розумінні державної служби можна виокремити два підходи – широкий та вузький. За широкого підходу до державних службовців відносять найрізноманітніші категорії працівників, в тому числі вчителів державних шкіл, викладачів закладів вищої освіти, працівників державних лікарень, бібліотек, музеїв, пошти – тобто всю сукупність людей, які працюють в державних та муніципальних закладах та підприємствах, незалежно від характеру їх діяльності.

За вузького підходу під державною службою розуміють лише персонал органів державної влади та управління, тобто осіб, які володіють виконавчо-розпорядними повноваженнями та здійснюють їх від імені держави.

В багатьох країнах даних осіб відносять до чиновників та вирізняють з поміж простих державних службовців. З точки зору права різниця між ними полягає в тому, що службові права та обов'язки, правовий статус чиновників визначається нормами адміністративного права, а права та обов'язки простих, так би мовити, державних службовців, їх правовий статус в трудових відносинах – нормами трудового права. Окрім того, чиновник вступає на службу особливим чином, має певні привілеї, приносить присягу на вірність державі тощо.

Варто відзначити, що в багатьох країнах діяльність багаточисельної групи працівників державного сектору називають публічною службою, а

діяльність власне державних службовців відносять до громадянської служби.

В той же час громадянська служба розуміється як різновид публічної служби. У Франції, наприклад, під публічною службою розуміють саме те, що ми називаємо державною службою.

При цьому публічна служба не розглядається як будь-яка інша професія, а є соціальною функцією. Адже державний службовець виконує публічну функцію в тому сенсі, що він служить не приватним, а суспільним інтересам.

Аналізуючи підходи до розуміння державної служби можна виокремити дві основні тенденції – деякі автори розглядають її, в першу чергу, як соціальний інститут, а інші – як професійну діяльність в сфері державного управління. А при визначенні важливих властивостей державної служби акцент робиться на понятті «служба».

Поняття «служити» – означає «працювати, займатися розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-, чого-небудь» [3].

Отже, головна функція державної служби полягає в служінні суспільству, вона повинна забезпечувати стійкість держави і суспільства (його єдність), держави та його громадян, в своїй діяльності практично реалізовувати демократичні принципи, розширювати умови для побудови громадянського суспільства, мотивувати розвиток його самоуправлінської діяльності засобами професійної управлінської роботи, максимально делегувати функції управління громадянським інститутам, громадянам, розвивати і підтримувати їх вільну життєдіяльність на основі не лише права, але і тих духовно-моральних принципів, цінностей, які є визначальними для народної самосвідомості.

В контексті даних міркувань варто навести визначення російського вченого В. Ігнатова, який зазначає, що державна служба – це, в першу чергу, служіння державі, його органам і структурам, служіння суспільству групи осіб (державних службовців) на професійній основі, за плату, ангажованих (найнятих) для реалізації волі держави, захисту його інтересів з метою забезпечення ефективного управління [6].

В Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3734-ХІІ державна служба визначається як «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» [5].

Одразу впадають в око певні обмеження, які характеризують даний вид діяльності. Такою не визнається робота в державних установах та на державних підприємствах, навіть якщо вона пов'язана з виконанням виключно управлінських чи інших організаційних функцій, оскільки установи та підприємства не є державними органами.

Наступне обмеження полягає в тому, що для того, щоб бути віднесеним до державного службовця, необхідно займати державну посаду, встановлену у відповідному державному органі.

Обмеження в такому випадку полягає в тому, що не будь-яка посада, що займається особою в апараті того чи іншого державного органу, визнається в якості державної. Існують спеціальні реєстри державних посад, а це засвідчує те, що не будь-якого працівника державного органу можна віднести до державних службовців (наприклад, особи обслуговуючого персоналу – прибиральники, гардеробники і т.п.).

В Законі України «Про державну службу» державна служба визначається дещо по-іншому, а саме як «професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг».

А державний службовець визначається як «громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади тимчасово анексованої Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проєктів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу» [9].

Видається недостатнім просте перерахування принципів державної служби, яке здійснюється в статті 3 Закону. Необхідно розписати їх, розширити їхнє тлумачення і перетворити їх на конкретні норми, які б регулювали діяльність державних службовців. Хоча зрозуміло, що не обов'язково це робити в самому Законі, адже він, як і будь-який інший

Закон містить найбільш загальні норми, які потребують своєї конкретизації в інших нормативних документах відповідних органів державної влади.

Справедливим буде сказати, що деякі принципи отримали подальше уточнення в Законі, наприклад, вимоги до принципу політичної неупередженості розписуються в статті 13. В ній зазначається, що державний службовець:

- 1) повинен неупереджено виконувати свої службові обов'язки незалежно від партійної належності та особистих політичних переконань;
- 2) не має права організовувати страйки та брати в них участь;
- 3) під час виконання службових обов'язків не має права вчиняти дії, що демонструють його політичні погляди або свідчать про особливе ставлення до певних політичних партій.

Окрім того, в даному Законі не має норми, яка б закріплювала, що головною метою державної служби, поряд з обслуговуванням державного механізму є задоволення потреб та інтересів населення України. Тобто, важливим є закріплення соціального характеру державної служби, її орієнтації на благополуччя населення та держави.

Державна служба, як спеціалізований інститут, покликана реалізовувати, втілювати в життя владні повноваження держави. Механізм державної служби відіграє ключову роль в діяльності державної влади.

Предметною сферою державної служби виступає сфера відносин держави як соціально-політичного інституту та суспільства (громадянського суспільства). Відносини між державною службою та громадянським суспільством реалізуються у формі професійної діяльності та функціонують в правовому сенсі в рамках повноважень того чи іншого державного органу, а конкретний зміст цієї діяльності визначається змістом повноважень, які являють собою органічний сплав прав та обов'язків, управління та обслуговування.

Український вчений О. Оболенський слушно зазначає, що «державна зобов'язана створювати нормативно-правову базу функціонування інститутів громадянського суспільства і через державну службу контролювати виконання законодавства всіма інститутами, у свою чергу, інститути громадянського суспільства покликані виконувати функцію соціального контролю за діяльністю держави та її органів» [6].

Таким чином, державна служба виступає своєрідною зв'язною ланкою між громадянським суспільством та державою. Вона презентує державу в очах населення та сама змінюється під впливом змін в суспільстві.

В. Ігнатов зазначає, що державну службу можна уявити як триаду «інтереси - влада - управління». Залежно від того, який компонент триади виокремлюється, існують два типи державного управління і державної служби: коли домінує у всьому влада і її прояви (кратологічний тип) чи коли перевага надається інтересам і їх гармонійному поєднанню (екзистенційний тип).

Між цими двома крайніми типами соціального управління існують різні перехідні класи, в яких у різному співвідношенні і пропорціях наголос робиться чи на владу, чи на поєднання інтересів. Як кратологічний спосіб державного управління, так і екзистенційний складають дві гілки державної служби.

В першому випадку вона використовує владу як політичну силу, як важіль, за допомогою якого прагне досягти стабільності, дисципліни і порядку в державі. Це шлях тоталітарної системи державного управління, жорстко організованої служби державного апарату, де немає жодного прагнення до свободи і творчості.

Інший шлях – істинно соціальної організації державного управління – заснований на згоді інтересів різних прошарків і груп населення. За такої організації державної служби основне завдання державного апарату полягає в координації дій людей, в досягненні організованості, стабільності в державі шляхом постійного вивчення їх інтересів, в пов'язуванні інтересів з життєвими потребами громадян.

Природно, що екзистенційний устрій державної служби є найбільш ефективним, значною мірою відповідає потребам і сподіванням людей, слугує ідеалом для багатьох держав світу.

Але варто вказати на те, що за даного підходу державна влада не зникає, не скидає з себе владних повноважень, адже державні органи від початку наділені ними, але їх застосування здійснюється ненав'язливо, непомітно, мов «в білих рукавицях», природно і невимушено.

Для того, щоб зрозуміти сутність державної служби необхідно виокремити завдання, які вона покликана вирішувати О. Оболенський, на нашу думку, слушно називає такі основні завдання державної служби:

- 1) захист прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) охорона конституційного ладу України;
- 3) створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;

4) формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;

5) забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;

6) комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;

7) удосконалення умов професійної діяльності державних службовців;

8) забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;

9) забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

10) створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, які б забезпечували розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективність управлінської праці;

11) удосконалення порядку добору кадрів, просування по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо [8].

В сучасному науковому дискурсі можна виокремити чотири основні напрями дослідження державної служби:

- 1) діяльнісно-функціональний;
- 2) структурно-інституціональний;
- 3) кадровий;
- 4) адміністративного менеджменту.

Цей поділ до певної міри є умовним та невичерпним, адже в кожному з напрямів можна виокремити ще декілька піднапрямків.

Представники діяльнісно-функціонального напрямку основну увагу приділяють з'ясуванню специфіки державної служби як професійної діяльності, структуруванню цієї діяльності відповідно до соціальних потреб, диференціацію державної служби залежно від гілок та рівня влади на різні функції, вироблення результативних технологій підготовки,

прийняття та виконання управлінських рішень, удосконалення технологій інформаційного забезпечення державної служби, вдосконалення документообігу та збереження документів.

Предметом дослідження структурно-інституційного напрямку виступає процес формування державного апарату у різних гілках та на різних рівнях влади, координація його діяльності по горизонталі та вертикалі, структурування державного управління, форми заснування державних посад державної служби, апаратна ієрархія, а також відносини між апаратом і політичним керівництвом, апаратом і групами тиску, апаратом і населенням, апаратом і громадською думкою.

Представники кадрового напрямку досліджують моделі колективної чи індивідуальної поведінки державних службовців, відносини керівників та підлеглих в апаратній ієрархії, питання службової кар'єри, професійної підготовки державних службовців, оптимальних форм прийому та звільнення з державної служби, правового статусу та економічного забезпечення державних службовців, адміністративно-політичної еліти, стилю діяльності персоналу державної служби та управління її кадрами.

Напрямок адміністративного менеджменту намагається ефективно управляти технології підприємницької діяльності адаптувати до специфіки державної служби, зробити так, щоб інтереси населення стали основною турботою державного апарату, і, відповідно, для досягнення такого результату пропонується запровадити в державний механізм ринкову динаміку [4].

В. Ігнатов виокремлює деякі особливості державної служби як професійної діяльності. Зокрема, по-перше, особливістю державної служби є те, що вона покликана гарантувати стабільність в державі, узгоджувати інтереси людей.

По-друге, державна служба застосовує для підтримки порядку також і владу, виконує так чи інакше владні функції. Влада пронизує практично всі її структури. В державній службі влада створює всепроникаючий соціальний зв'язок «керівник – підлеглий», «організація – управління», поза якою вона (державна влада) нездійсненна.

По-третє, державна служба – це управлінська діяльність, управлінська праця, покликана керувати роботою органів державної влади, координувати дії людей зі знанням справи, грамотно і компетентно. При цьому управлінська праця має особисто-безособовий характер, адже державна служба урівнює всіх, і в цьому її особливість.

По-четверте, діяльність у сфері державної служби не є у власному розумінні слова економічною, тому що вона не виробляє жодних товарів та послуг; а якщо вони і існують (товари та послуги), то складають лише малу частину державних доходів. З самого початку державна служба існує в позаекономічній системі організації управлінської праці і живе за рахунок податків з населення, тому і визначається як невиробнича сфера. Чиновники не створюють матеріальних цінностей, не виготовляють товари народного споживання, але від організації та управління багато в чому залежить розвиток суспільного виробництва, благополуччя і соціальне здоров'я громадян, якість та кількість необхідних товарів і послуг.

По-п'яте, державна служба носить публічний характер, тобто стоїть між державою і людиною, виступаючи виразником інтересів певних груп людей, з однієї сторони, і державних структур, з іншої. Публічність даного виду діяльності полягає також в тому, що державна служба – це, перш за все, служба в органах публічної влади, діяльність з реалізації, доведення державної політики до широких народних мас.

По-шосте, державна служба являє собою жорстко ієрархічну систему. Її ієрархічність виражається в поділі, розподілі на категорії, групи, ступені, чини, посади.

По-сьоме, державна служба фундується на жорсткій станово-корпоративній чи корпоративно-становій основі, а це говорить про її силу, могутність і всепроникаючий вплив. Станово-корпоративні об'єднання в соціальній структурі наймають нішу середніх верств суспільства, і вони, як правило, орієнтовані як на захист інтересів цих верств, так і на підняття загальної, в тому числі і правової, культури.

По-восьме, державна служба є справою багато в чому політичною, тобто являє собою політичне служіння суспільству і в суспільстві. Державна служба, замішена на інтересах, і втягнута в систему приватних і загальних інтересів, є професією в сфері політики.

При чому політичною державна служба виступає як така діяльність, в основі якої лежить взаємопов'язана узгодженість організаційної, законодавчої і судової влади, які відображають суспільний лад і визначаються інтересами багаточисельних соціальних прошарків і груп. Окрім того, політичною ця діяльність є тому, що вона сприяє виробленню взаємоприйнятних рішень між найбільш конфліктними інтересами людей.

Політичне в державній службі, також полягає в умінні використовувати всі її важелі і засоби для успішного задоволення інколи полярних інтересів. Внаслідок цього державна служба виявляє свій

політичний статус в тому, що вона цілком спрямована на підтримку порядку, збереження внутрішнього суспільного миру, контролю за діяльністю як індивіда, так і різних об'єднань, союзів, суспільних груп.

В орбіту політичного державна служба втягується також тому, що за своєю внутрішньою природою і основою вона є діяльністю у сфері управління, де важливим є усвідомлення, систематичний і цілеспрямований вплив на суспільство і всі його структури.

Отже, практично вся система державної служби політизована, бо має справу з інтересами, владою, управлінням, з тими атрибутами, які складають сутність політичного.

По-дев'яте, державна служба є кар'єрним видом діяльності, вона заснована на тому, що чиновники пов'язують свою діяльність в її надрах з просуванням по службі, ростом, підйомом ієрархічними сходами.

При чому сутність кар'єри необхідно розглядати в двох аспектах: по-перше, в професійному просуванні індивіда, у сходженні його до професійності, від одних рівнів професійності до інших, більш високих; по-друге, в посадовому його просуванні: в досягненні певного соціального статусу, заняття більш високої посади.

По-десяте, державна служба є меритократичною в тому сенсі, що кандидатів для неї обирають та зараховують, ґрунтуючись на їх особистих якостях, здатностях і заслугах. Меритократія сприяє рекрутуванню на різні посади найбільш гідних і видатних осіб, таких, які готові служити інтересам людей, вона також означає, що державний службовець просувається вгору по службових сходах знову ж таки залежно від своїх особистих чеснот і заслуг.

Таким чином, В. Ігнатов підсумовує, що державна служба покликана гарантувати стабільність в державі, узгоджуючи інтереси людей, застосовуючи для внутрішнього спокою і миру найбільш дієвий та поки що ефективний засіб, яким є влада та владні повноваження.

Саме влада як форма соціальних відносин дає можливість суб'єкту управління впливати певними засобами на поведінку, вчинки і дії громадян. Для того, щоб таким чином здійснювати вплив на всі сфери суспільного життя, влада повинна бути сильною. Влада – це цемент державної служби, матеріал, що закріплює в єдине ціле всі ланки, всі складові елементи держави [6].

Пореформовані територіальні громади потребують формування та впровадження принципово нових технологій механізмів й системоутворюючих концептів здатних забезпечити їх поступову

трансформацію та адаптацію до вимог зовнішнього середовища з притаманним їм ризиками та невизначеністю.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Державна служба являє собою комплексний правовий, соціальний та державно-управлінський інститут який функціонує шляхом здійснення людьми професійної діяльності з реалізації компетенції державних органів та державних посад.

Державна служба як спеціалізований інститут покликана реалізовувати, втілювати в життя владні повноваження держави, державна служба виступає своєрідною зв'язною ланкою між громадянським суспільством та державою. Вона презентує державу в очах населення та сама змінюється під впливом змін в суспільстві.

В найбільш загальному вигляді в розумінні державної служби можна виокремити два підходи – широкий (охоплює всю сукупність людей, які працюють в державних органах, установах та підприємствах) та вузький (визначає державними службовцями виключно персону органів державної влади та управління).

Державна служба являє собою тріаду «інтереси – влада – управління». Залежно від того, який компонент тріади виокремлюється, існують два типи державного управління і державної служби: коли домінує у всьому влада і її прояви (кратологічний тип) чи коли перевага надається інтересам і їх гармонійному поєднанню (екзистенційний тип).

Між цими двома крайніми типами соціального управління існують різні перехідні класи, в яких у різному співвідношенні і пропорціях наголос робиться чи на владу, чи на поєднання інтересів.

У сучасному науковому дискурсі можна виокремити чотири основні напрями дослідження державної служби:

- 1) діяльнісно-функціональний;
- 2) структурно-інституціональний;
- 3) кадровий;
- 4) адміністративного менеджменту.

Цей поділ до певної міри є умовним та невичерпним, адже в кожному з напрямів можна виокремити ще декілька піднапрямів. Кожний з цих напрямів дослідження фокусується на вирішенні певних специфічних проблем, вирішення яких забезпечить ефективне довгострокове функціонування територіальних громад.

Література:

1. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Х.: Право, 2005. С. 7.
2. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. М.: Изд-во «Юрайт», 2010. С. 158.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. С. 1346.
4. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба: учебник 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2007. С. 14–15.
5. Закон України «Про державну службу» прийнятий 17 лист. 2011 р. № 4050-VI. *Урядовий кур'єр*. 17 січня 2012 року. № 8. С. 12.
6. Игнатов В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность: учеб. пособие для студ. вузов. Ростов н/Д: Издательский центр «Март», 2000. С. 67.
7. Кушнірова Г. П. Професіоналізм посадових осіб місцевого самоврядування як основа становлення та розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: матеріали наук.-практ. конф. до 90-річчя держ. служби України (Київ, 18 листопада 2008 р.). К.: НАДУ, 2009. 100 с.
8. Оболенський О., Сороко В. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. *Вісник державної служби України*. 2005. №1. С. 20–27.
9. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. С. 158–159.

References:

1. Bytjak Ju. P. Derzhavna sluzhba v Ukraini: orghanizacijno-pravovi zasady. X.: Pravo, 2005. S. 7.
2. Vasilenko I.A. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. M.: Izd-vo «Yurayt», 2010. S. 158.
3. Velykyj tlumachnyj slovnyk suchasnoji ukrajinsjkoji movy. K.; Irpinj: VTF «Perun», 2009. S. 1346.
4. Grazhdan V. D. Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba: uchebnik 2-e izd., pererab. i dop. M.: KNORUS, 2007. S. 14–15.
5. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» pryjnjatyj 17 lyst. 2011 p. # 4050-VI. *Urjadovyj kur'jer*. 17 sichnja 2012 roku. # 8. S. 12.

6. Ignatov V. G. Professional'naya kul'tura i professionalizm gosudarstvennoy sluzhby: kontekst istorii i sovremennost': ucheb. posobie dlya stud. vuzov. Rostov n/D: Izdatel'skiy tsentr «Mart», 2000. S. 67.

7. Kushnirova Gh. P. Profesionalizm posadovykh osib miscevogho samovrjaduvannja jak osnova stanovlennja ta rozvytku sluzhby v orghanakh miscevogho samovrjaduvannja. Derzhavna sluzhba Ukrainy v istorychnomu konteksti: problemy stanovlennja ta rozvytku: materialy nauk.-prakt. konf. do 90-richchja derzh. sluzhby Ukrainy (Kyjiv, 18 lystopada 2008 p.). K.: NADU, 2009. 100 s.

8. Obolenskyj O., Soroko V. Profesionalizacija derzhavnoji sluzhby ta sluzhby v orghanakh miscevogho samovrjaduvannja. Visnyk derzhavnoji sluzhby Ukrainy. 2005. #1. S. 20–27.

9. Obolenskyj O. Ju. Derzhavna sluzhba: navch. posibnyk. K.: KNEU, 2003. S. 158–159.

The current state of social development on the territory of Ukraine requires a theoretical and methodological basis for ensuring effective long-term development, quite adequate to the requirements formed on the one hand by the requirements of territorial communities, on the other, such that it meets the requirements formed by the power vertical.

Based on the requirements that have developed in the context of reforming the mechanisms of Public Administration on a democratic basis of development, it is necessary to form fundamentally new conceptual foundations for the functioning of the civil service of Ukraine in a long-term prolonged perspective.

Civil service at the present stage of state formation is a key link in the public administration system. The effectiveness of the state mechanism directly depends on the activities of the civil service as a socio-legal and political institution, which operates on a single organizational, regulatory, personnel and Information basis.

Various aspects of the Civil Service are the subject of close attention of administrative reforms in all countries of the world. But for the reforms to be successful, it is necessary for both civil servants and citizens to understand the essence of the tasks and functions of the civil service, its role and place in a modern democratic state.

Ukraine does not stand aside from large-scale global globalization and integration processes. Public administration in Ukraine faces many modern challenges and the solution of many of them depends on the effective work of the civil service.

The civil service in Ukraine is recognized as one of the most important institutions in the formation and development of statehood, which determines the functioning of the entire socio-political system, the solution of various tasks and functions of the modern state. The civil service is the basis of modern State-Building and exerts its influence on all the most important constitutional and legal formations.

Civil service is understood as a type of Public Service and is a social function, because a civil servant performs a public function in the sense that he serves not private, but public interests.

In the law of Ukraine "On Civil Service", Civil Service is defined as "professional activity of civil servants in preparing proposals for the formation of state policy, ensuring its implementation and providing administrative services".

The civil service as a specialized institution is designed to implement and implement the power of the state. The mechanism of Public Service plays a key role in the activities of public authorities.

Thus, the civil service acts as a kind of link between civil society and the state. It represents the state in the eyes of the population and changes itself under the influence of changes in society.