

### ЩОДО ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті здійснюється розгляд наукових позицій щодо визначення поняття функцій державної служби. З'ясовано, що визначення функцій державної служби більшістю науковців розглядається крізь призму виконання посадовими та службовими особами напрямів державної політики, здійснення організаційно-владного впливу на суспільні відносини у конкретно визначеній сфері людської діяльності. Наголошено на відсутності законодавчого закріплення терміну «функції державної служби» та запропоновано внести зміни до статті 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, у якій закріпити зазначене поняття. У статті досліджено критерії класифікації функцій державної служби за часом здійснення, характером дій, за сферами діяльності, спрямованістю дій, територіальністю тощо, а також автором визначено найбільш важливі функції державної служби, до яких віднесено: правозастосовну, нормотворчу, захисну, регулятивну, організаційну, управлінську, представницьку, політичну, інформаційну, комунікаційну функції.

**Ключові слова:** *функція, державна служба, напрями, діяльність, критерії, класифікація.*

В статье анализируются научные позиции относительно определения понятия функций государственной службы. Доказано, что определение функций государственной службы многими учеными рассматривается сквозь призму выполнения должностными и служебными лицами направлений государственной политики, осуществление организационно-властного воздействия на общественные отношения в конкретно определенной сфере человеческой деятельности. Отмечено отсутствие законодательного закрепления термина «функции государственной службы», а также предложено внести изменения в статью 2 Закона Украины «О государственной службе» от 10.12.2015 № 889-VIII, в которой закрепить указанное понятие. В статье исследованы критерии классификации функций государственной службы по времени осуществления, характеру действий, по сферам деятельности, направленности действий, территориальности и так далее, а также автором определены наиболее важные функции государственной службы, такие как: правоприменительная, нормотворческая, защитная, регулятивная, организационная, управленческая, представительская, политическая, информационная, коммуникационная функции.

**Ключевые слова:** *функция, государственная служба, направления, деятельность, критерии, классификация.*

The article deals with the scientific positions regarding the definition of the functions of the civil service. Investigated that the definition of public service functions most scientists viewed through the prism of performance by officials areas of Government Policy, the implementation of organizational and powerful impact on social relations in a specified field of human activity. Emphasized the absence of legislative consolidation of the term “public service function” and proposed to amend Article 2 of the Law of Ukraine “On civil service” from 10.12.2015 number 889-VIII in which to consolidate these concepts. This article explores the criteria for classification of functions of public service by the time of implementation, the nature of the action for activities, orientation actions, territoriality, etc., and the author defined the most important functions of public service, which include: law enforcement, standard-setting, protective, regulatory, organizational, managerial, representative, political, informational, communicative functions.

**Key words:** *function, public service, directions, activity, criteria, classification.*

**Вступ.** Державна служба, у нашому розумінні, – це складний правовий та політичний інститут, суть якого полягає у виконанні уповноваженими особами, які наділені високим професіоналізмом, діють у комплексному співвідношенні та тісній взаємодії як між собою, так і з іншими системними утвореннями, політичними силами, громадськими організаціями та громадянами, функцій та завдань держави в межах правового поля та у відповідності до наділеної їм професійної компетентності; у створенні соціальних благ; у подальшому розвитку соціального благополуччя та стабільності в державі.

На державну службу покладено ряд важливих завдань, від виконання яких залежить ефективність впровадження державної політики в Україні, реалізація суспільно-корисних завдань, налагодження взаємозв'язку між різноманітними суспільними групами, досягнення оптимального балансу та узгодженості при безпосередній реалізації державної політики. Основні напрями діяльності державної служби спрямовані на досягнення тих цілей, які формуються у процесі здійснення державно-владного впливу на суспільні відносини, безпосереднє та неупереджене виконання функцій держави. Досить часто функції державної служби ототожнюють з функціями держави, оскільки діяльність посадових та службових осіб спрямована на здійснення управління та виконання завдань державного органу, у якому вони працюють та який реалізує державну політику у відповідній конкретно-визначеній сфері життєдіяльності.

**Постановка завдання.** Завданням дослідження є розгляд наукових позицій щодо визначення поняття функцій державної служби.

**Результати.** Проблемні питання визначення та класифікації функцій державної служби у своїх наукових працях досліджувала значна кількість науковців, серед яких варто відмітити роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.І. Іншина, В.Я. Малиновського та інших. Проте у науковій літературі не досягнуто єдиного концептуального підходу до визначення та класифікації функцій державної служби, що є наслідком неоднакового розуміння сутності державної служби загалом та її призначення зокрема. Метою статті є аналіз наукових позицій щодо визначення поняття «функції державної служби» та здійснення класифікації функцій державної служби. Для досягнення поставленої мети у статті здійснюється розгляд наукових позицій вчених щодо розуміння функцій державної служби та проводиться аналіз підстав для їх класифікації.

Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду мети нашого дослідження, зазначимо, що у адміністративно-правовій науці функції – це: 1) самостійний складник змісту управлінської діяльності; 2) елемент адміністративно-правового статусу; 3) основні напрями діяльності суб'єкта державного управління; 4) державний вплив на об'єкт управління; 5) вид взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління [1, с. 134]. Ми погоджуємося із твердженням, відповідно до якого функції є певним видом взаємодії між об'єктом та суб'єктом управління, який спрямований на виконання завдань держави. Що стосується термінологічного розуміння функцій державної служби, варто навести позицію К.С. Бельського, який визначає дане поняття як провідні напрями в діяльності органів виконавчої влади. Кожна функція, як певний вид діяльності виконавчої влади, характеризується відомою самостійністю, однорідністю та повторюваністю, має свою сферу дії і здійснюється зазвичай відповідними методами. Функції відображають зміст діяльності державної влади і певною мірою характеризують її сутність [2, с. 15]. У свою чергу Г.В. Атаманчук зазначає, що функції державної служби – це основні напрями практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання державою свого соціального призначення. Вони полягають у реалізації правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [3, с.126]. Крім того, Г.В. Атаманчук наголошує на тому, що функції державної служби визначаються основним її призначенням – виконанням завдань держави з метою досягнення поставлених цілей. Тому вони безпосередньо пов'язані з функціями держави і спрямовані на реалізацію правових норм, що регулюють відносини в різних сферах, у досягненні цілей правового регулювання в процесі створення державної служби та безпосередньої діяльності державних службовців [3, с. 182]. Ми підтримуємо думку науковців щодо визначення функцій державної служби крізь призму виконання посадовими та службовими особами напрямів державної політики, здійснення організаційно-владного впливу на суспільні відносини у конкретно визначеній сфері людської діяльності. Держава ніби делегує виконання своєї діяльності шляхом надання окремим особам відповідної компетенції та наділенням їх відповідними повноваженнями для виконання поставлених цілей. Проте варто мати на увазі, що державна служба покликана виконувати не тільки функції держави, а й функцію регулятора суспільних відносин, які виникають безпосередньо у системі

державних органів, узгоджувати інтереси між різними гілками влади, врегульовувати суперечності, які виникають у роботі органів державної влади всіх рівнів.

Аналізуючи норми чинного законодавства, а саме Закону України «Про державну службу» [4], зазначимо, що у ньому не має законодавчого закріплення поняття функцій державної служби, що, на нашу думку, є досить негативним, оскільки як самі державні службовці, так і пересічні громадяни мають бути обізнаними з тими напрямками роботи, які виконують державні службовці та з аспектами здійснення адміністративно-правового та організаційного впливу на суспільні відносини у державі, що і здійснюється за допомогою функцій. З огляду на вищенаведене ми пропонуємо внести зміни до статті 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, у якій закріпити поняття функцій державної служби як основних напрямів, які визначають та виражають напрями державної політики та реалізуються спеціально уповноваженими органами державної влади, що наділені відповідною компетенцією, діють у межах визначених законом повноважень та спрямовані на здійснення ефективної взаємодії між різними органами влади для отримання найбільш позитивного ефекту від реалізації державної політики.

Функції державної служби, як і будь-які інші функції, прийнято класифікувати за різними підставами. У юридичній літературі функції державної служби за характером розділяються на загальні, спеціальні (специфічні) і допоміжні [5, с. 278]. Загальні функції – це ті функції, які притаманні всім без виключення органам державної влади, суть яких зводиться до безпосереднього регулювання суспільних відносин у державі та здійснення регулюючого впливу на ті процеси, які виникають у суспільстві, та їх упорядкування. Науковці до загальних функцій відносять функції регулювання, планування, прогнозування, координації, організації, обліку, контролю та примусу. Спеціальними чи специфічними функціями державної служби слід назвати функції, які виконуються конкретним державним органом у системі державної служби у відповідності до покладених на нього завдань. Так, наприклад, спеціальними функціями для органів державної виконавчої служби є примусове виконання судових рішень та рішень інших органів та посадових осіб, для органів поліції – забезпечення громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, захист прав, свобод та законних інтересів громадян тощо.

Допоміжними функціями варто назвати ті напрями діяльності державного органу, які не є його спеціальними напрямками діяльності, проте досить тісно взаємопов'язані з загальними та спеціальними функціями, суть яких зводиться до виконання допоміжних завдань та виконання окремих напрямів діяльності, здійснення взаємодії, обслуговування діяльності державного органу тощо. До допоміжних функцій державної служби В.Ю. Кікінчук відносить юридичне обслуговування, діловодство, матеріально-технічне забезпечення, визначення статусу та переліку підприємств, які підлягають державному управлінню, перелік спеціальностей, з яких необхідно здійснювати підготовку державних службовців тощо [6, с. 285].

Про вищенаведену класифікацію функцій державної служби зазначає Ю.М. Старилів, який виокремлює такі функції державної служби: а) основні – інформаційне забезпечення, прогнозування і моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік; б) загальні – здійснення державної кадрової політики; комплектування персоналу державних органів із урахуванням здібностей, професійних, особистих і моральних якостей; організація державної служби; планування і прогнозування розвитку персоналу державних органів; аналіз стану і ефективності державної служби в органах державної влади тощо; в) специфічні, які можна розглядати як регулятивний і організаційний вплив щодо обмеженого і доцільного втручання у сферу економіки і соціально-культурного будівництва, в яких об'єкти управління володіють значною самостійністю щодо вибору рішень та їх реалізації; г) допоміжні, які мають на меті обслуговування діяльності державних органів держави і права у рамках основних, загальних і специфічних функцій (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення тощо); д) спеціальні, які відображують особливості об'єкта управління (наприклад, методичне, технічне керівництво). Вони можуть доповнювати загальні функції в разі їх недостатності [7, с. 47–48].

Більш детальну класифікацію функцій державної служби у своїх наукових працях наводить А. Ф. Ноздрачов, який вважає, що функціями державної служби є: 1) правозастосовна, що здійснюється через виконання посадових обов'язків і прийняття актів управління про виконання законів тощо; 2) правотворча. Іншими словами, цю функцію можна назвати нормотворчою, яка виявляється у законопроектній діяльності, а також в експертній, аналітичній, довідковій роботі державних службовців у процесі підготовки законопроектів; 3) правозахисна. Одним із основних обов'язків державних службовців є реалізація та захист прав і свобод людини і громадянина,

надання їм управлінських (адміністративних) послуг; 4) регулятивна. Державна служба виявляє себе під час підготовки різних конкретних програм державної діяльності, інших державних рішень. У цьому розумінні державна служба виконує важливу регулятивну функцію, яка виявляється в тому, щоб забезпечити погодженість інтересів різних верств суспільства; 5) організаційна. Державна служба покликана забезпечити координацію й упорядкування діяльності державних органів, об'єднуючи їх в один державний апарат легітимної державної влади [8, с. 43–44]. Ю.М. Старилів функції державної служби пропонує розглядати з огляду на особливості функцій держави та функцій права. На думку науковця, слід виділити два типи функцій державної служби. Державна служба як вид соціально корисної професійної діяльності особи, що перебуває в безпосередній залежності від функцій держави та державна служба як правовий інститут, пов'язаний з функціями права [7, с. 44–45]. Ми погоджуємося із таким твердженням, оскільки, дійсно, з одного боку, державна служба є професійною діяльністю уповноважених на здійснення державної влади осіб, які виконують функцію реалізації такої влади у суспільне та державне життя, а з іншого – державна служба покликана забезпечити упорядкування суспільних відносин на основі правових норм, тобто виконує функцію регулятора суспільних відносин у державі.

Досить широкий перелік функцій, які виконує державна служба, у своїх наукових працях надає С.М. Серьогін, який виділяє функції в управлінському аспекті та соціальному. Так, в управлінському аспекті функції державної служби будуть виглядати так: 1) інформаційно-аналітична; 2) планово-прогностична; 3) підготовки рішень (у тому числі у вигляді цільових програм); 4) організації і виконання прийнятих державним органом рішень; 5) контрольна. Роль державної служби в системі управління соціально-економічними процесами відповідно до її визначення полягає в діяльності із «забезпечення повноважень державних органів», а набір розв'язуваних завдань буде визначатися насамперед загальними функціями управління, вимогами різних етапів управлінського циклу, підготовкою і прийняттям рішень. У соціальному аспекті можна виділити такі функції державної служби: соціальної організації; соціальної комунікації; соціальної інформації; контролю; регулювання; виховну [9, с. 63]. Про виділення управлінської, організаційної, правової функції державної служби наголошує й Д.В. Ковальова, яка до основних функцій держави відносить: 1) управління, яке реалізується через планування, прогнозування, програмування, підготовку та прийняття рішень, реалізацію їх виконання, координацію, інформування, контроль, стимулювання, мотивацію; 2) організація життя та діяльності громадян через систему комунікаційних зв'язків; регулювання правовідносин між громадянським суспільством та державними органами влади, між особою, громадянином і державою; 3) надання державних соціальних послуг (система правового захисту, національної безпеки, освіти, розвитку сфери фундаментальних досліджень тощо); 4) планування та прогнозування розвитку державної служби; аналіз стану та оцінювання ефективності державної служби [10, с. 233]. Управлінська функція, на нашу думку, є однією з основних функцій, які виконує державна служба, оскільки остання покликана здійснювати не тільки реалізацію державної політики, а й управління фінансовими ресурсами, майном, здійснювати контроль за їх використанням, управління персоналом державних органів тощо. Управлінська функція державної служби полягає в упорядкуванні та налагодженні організаційної взаємодії між компонентами, які функціонують у системі державної служби, ефективно скоординувати дії структурних елементів державної служби, її службових та посадових осіб.

З огляду на те, що державну службу варто назвати певним соціальним утворенням, остання має виконувати й соціальну функцію. Конструктивним з цього приводу є підхід В.Д. Граждана, який наголошує на тому, що державна служба, окрім функцій з обслуговування держави, покликана здійснювати і соціальні функції. До них належать такі: розробка проектів та реальна участь у вирішенні проблем відтворення соціальних ресурсів, забезпечення стабільності суспільної системи, зниження соціальної напруженості, підвищення рівня та якості життя людей тощо. Але практика засвідчує, що ці та інші проблеми наоазі не складають суттєвого змісту державної служби. Одна з причин такого стану справ полягає в тому, що в законодавстві про державну службу дуже мало прописано статей про її суспільне призначення, законодавство в цій сфері має значні прогалини [11, с. 86]. Дійсно, сьгодні соціальна функція державної служби досить слабо виражена та не є однією із головних її функцій, що, на нашу думку зумовлено застарілими поглядами на суть та значення державної служби загалом. На цей час у процесі реформування системи органів державної влади варто впроваджувати соціальні програми та здійснювати подальшу соціалізацію діяльності органів державної влади, а отже, здійснювати кроки до соціалізації державної служби в цілому.

Досліджуючи функції державної служби, варто окремо виділити функції за такою підставою, як розподіл на зовнішні та внутрішні. Зовнішні функції державної служби спрямовані на здійснення діяльності державного органу у взаємовідносинах з іншими державними органами, громадськими організаціями, громадянами, що націлена на реалізацію спільних проектів у сфері виконання загальнодержавних, галузевих та регіональних програм державного розвитку. До таких функцій ми можемо віднести підтримання та подальший розвиток взаємовідносин між державними органами з приводу реалізації спільних питань, спрямованих на розвиток держави та суспільства, виконання спільних дій щодо забезпечення соціальної стабільності, безпеки, охорони суспільних відносин у різних галузях, консолідації сил щодо зменшення суспільних суперечностей та вчинення дій щодо подальшого вироблення та реалізації гуманної та справедливої державної політики у всіх сферах життя людини. Внутрішні функції – це ті напрями діяльності, які здійснюються у межах окремого органу державної влади та не виходять за його межі, тобто торкаються безпосередньо конкретного органу влади. До таких функцій варто віднести впорядкування та організацію діяльності у межах конкретного органу влади, здійснення управлінської діяльності, кадрове та матеріально-технічне забезпечення діяльності державного органу.

Наступну класифікацію функцій державної служби ми пропонуємо зробити за територіальністю та здійснити їх поділ на національні та міжнародні. Національні – це напрями діяльності, які здійснюються в Україні та не виходять за її межі. Міжнародні – це ті напрями діяльності, які здійснюються на міжнародно-правовій арені та спрямовані на здійснення міжнародного співробітництва, захисту державного суверенітету, здійснення дій щодо реалізації міжнародно-правових проектів у державі. Проте наголосимо на тому, що сьогодні, під час активної спрямованості України до міжнародно-правового простору, взаємозв'язок між національними та міжнародними функціями поступово збільшується, одна функція об'єктивно доповнює іншу і навпаки.

За часом здійснення функції державної служби варто класифікувати на постійні та тимчасові. Постійні функції – це ті функції, які здійснюються органами державної влади та їх посадовими особами постійно, безперервно та прямо опосередковують діяльність щодо виконання покладених на державний орган завдань та цілей. Тимчасові функції державної служби полягають у тому, що остання виконує певні завдання, які виникають за конкретних умов та потребують негайного вирішення чи одноразового розв'язання. Такі функції припиняють своє існування після вирішення проблеми чи зникнення обставин, які були наслідком її виникнення. До тимчасових функцій державної служби варто віднести дії щодо реалізації конкретного напрямку державної політики у суспільне життя, як наприклад, під час певної загрози життю людини, появі непередбачених небезпек чи за необхідності реалізувати конкретні дії для полегшення роботи органу державної влади спеціального призначення, які мають разовий чи несистематичний характер.

За сферами діяльності функції державної служби варто класифікувати на різноманітні види, серед яких, як ми вважаємо, основними є: 1) економічна; 2) соціальна; 3) гуманітарна; 4) правоохоронна; 5) екологічна; 6) культурна; 7) виховна тощо. Цей перелік не є вичерпним та реалізується у конкретно визначеній сфері діяльності.

Крім того, ми пропонуємо окремо визначити наступні, на нашу думку, найбільш значущі функції державної служби, а саме:

а) правозастосовна, яка полягає у здійсненні державними службовцями своїх повноважень, виданні нормативно-правових та індивідуальних актів управління та спрямована на виконання законів та нормативно-правових актів, які існують у державі;

б) нормотворча функція, яка полягає у здійсненні державними службовцями законотворчої роботи, складанні відповідних процесуальних документів, здійсненні аналітичної, експертної роботи, здійсненні аналізу виданих нормативно-правових актів, їх опрацюванні та дослідженні.

в) захисна функція державної служби полягає у здійсненні діяльності щодо захисту, з одного боку, відповідного державного органу, а з іншого – забезпеченні належного захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина та, у передбачених законом випадках, застосуванні до винних осіб заходів державного примусу;

г) регулятивна функція державної служби полягає у здійсненні регулятивного впливу на суспільні відносини та суспільні процеси, які виникають у суспільстві та державі. За допомогою регулятивної функції державної служби здійснюється узгодження інтересів не тільки між різними верствами населення, а й узгодження між населенням та державою, а також між органами державної влади;

д) організаційна функція державної служби полягає у налагодженні організаційної діяльності державної служби, здійсненні окремих дій щодо створення та упорядкування структури державних органів та їх роботи.

е) управлінська функція, що полягає у здійсненні планування, прогнозування, координації, стимулювання до виконання певних дій, здійсненні контролю, прийнятті відповідних рішень, їх реалізації у державне та суспільне життя;

є) представницька функція державної служби, що полягає як у представництві інтересів державного органу у взаємовідносинах з іншими органами державної влади, так і у представленні інтересів державного органу у взаємовідносинах з громадянами та організаціями;

ж) інформаційна, яка полягає у тому, що на державну службу в Україні покладено здійснення та проведення інформаційної політики, інформування громадян про зміни у суспільному житті;

з) комунікаційна, яка полягає у налагодженні комунікаційних зв'язків як у самій системі державних органів, так і з іншими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, громадськими спільнотами та окремими громадянами.

**Висновки.** Як висновок, варто зазначити, що державна служба є досить складним та багатогранним політично-правовим утворенням, яке виконує ряд важливих та необхідних функцій, які визначають основні напрями діяльності державного органу. Зазначимо, що функції державної служби не є абсолютними та досконалими, проте функції, які виконує державна служба, часто є взаємозумовленими між собою та в окремих випадках можуть доповнювати одна одну, а тому їх доцільно розглядати у тісному системному зв'язку. Крім того, характерною рисою функцій державної служби є те, що одна і та сама функція може проявлятися у різних суспільних відносинах, напрямках діяльності та різних сферах державного життя, а тому їх необхідно розглядати різносторонньо.

#### **Список використаних джерел:**

1. Біла-Тіунова Л.Р. Функції національного агентства з питань державної служби України. Наукові праці НУ ОЮА. 2011. Т. 10. С. 134–145.
2. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. Государство и право. 1997. № 3. С. 14–21.
3. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: Изд-во РАГС, 2002. 272 с.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. Факт, 2003. 384 с.
6. Кікінчук В.Ю. Щодо визначення поняття державної служби. Форум права. 2012. № 3. С. 282–286.
7. Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. 456 с.
8. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки гос. служащих. М., 1999. 592 с.
9. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. Кадрова політика та публічна служба. 2013. № 1(1). С. 58–65.
10. Ковальова Д.В. Державна служба України як суб'єкт професійної соціалізації. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 3 (26). С. 228–237.
11. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2007. 496 с.