

ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ І ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ

Для визначення сутності та особливостей управління державною службою, насамперед, необхідно з'ясувати поняття терміна «управління». Як відомо, в юридичній науці термін «управління» використовується в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні управління — це керівництво кимсь або чимось, вплив на когось або на щось [2; 5; 8; 9; 28; 33; 34]. 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 таке управління характеризується цілями, завданнями, функціями, принципами, правовими та організаційними засадами.

Важливим є визначення співвідношення термінів «державне управління», «управління державною службою» і «управління персоналом державної служби». Державне управління є видом соціального управління і здійснюється від імені держави спеціально створеними суб'єктами державного управління (державними органами, адміністраціями державних підприємств, установ і організацій, органами місцевого самоврядування при здійсненні делегованих державних повноважень, іншими юридичними та фізичними особами при здійсненні державних функцій) щодо об'єктів державного управління (економічної, адміністративно-політичної та соціально-культурної сфери суспільного життя, державних органів, органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих державних повноважень, державних підприємств, установ і 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 складовою 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 та часткове. Більше того, управління державною службою є чинником державного управління.

У свою чергу, поняття «управління державною службою» є також складним явищем, основним змістом якого є:

- визначення й реалізація єдиної державної кадрової політики;
- формування кадрового корпусу державних службовців;
- встановлення державних посад та визначення їхнього статусу;
- встановлення класних чинів, військових звань, спеціальних звань і порядку їх присвоєння;
- визначення порядку і правил проходження державної служби;

- оцінювання діяльності державних службовців;
- встановлення соціально-правових гарантій для державних службовців;
- встановлення та реалізація умов функціонування державних службовців та ін.

Таким чином, поняття «управління державною службою» включає в себе таку важливу, однак не єдину, складову, як «управління персоналом державної служби».

При з'ясуванні поняття та сутності цілей управління державною службою важливо зазначити, що ця категорія є похідною від цілей державного управління загалом та цілей функціонування державної служби, зокрема. Стосовно цілей державного управління важливо звернутися до наукових досліджень таких відомих вітчизняних науковців, як В. Б. Авер'янов [1–7], О. Ф. Андрійко [10; 11], О. М. Бандурка [26], Ю. П. Битяк [14–19], І. П. Голосніченко [23–25], Є. В. Додін [20; 26; 27], Р. А. Калюжний [26; 27], С. В. Ківалов [29–32], І. М. Пахомов [35; 36], М. К. Якимчук [39; 40] та ін., які є методологічним підґрунтям як для адміністративної науки, зокрема, так і для юридичної науки в цілому.

Звернення до цілей державної служби зумовлено предметом цього дослідження, а саме тим, що державна служба є правовим інститутом, який, власне, є об'єктом державного управління. Відповідно до чинного законодавства про державну службу і, насамперед, Закону «Про державну службу» [37], основними цілями державної служби є створення:

- 1) єдиної, професійної, політичної нейтральної і авторитетної державної служби;

- 2) кадрового потенціалу, здатного забезпечувати: реалізацію завдань і функцій держави, надання управлінських послуг, реалізацію та охорону прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Враховуючи, що цілі — це уявлення про тривалі та значущі напрямки та очікувані наслідки певної діяльності, цілями управління державною службою є:

- а) забезпечення єдиної державної кадрової політики;

- б) підвищення професіоналізму і компетентності державних службовців;

- в) підготовка державних службовців, здатних захищати права і свободи громадян, брати на себе відповідальність і проявляти ініціативність і творчість у виконанні посадових обов'язків.

Як відомо, цілі завжди конкретизуються у завданнях, які є не тільки похідними від цілей, але, у свою чергу, визначають функції та повноваження. Як правило, під терміном «завдання» прийнято вважати уявлення про напрямки та очікувані результати певної діяльності. Таким чином, відмінність між поняттями «цілі» та «завдання» полягає у ступені узагальненості напрямків та наслідків [2; 5].

Для визначення основних завдань управління державною службою, насамперед, також необхідно звернутися до основних завдань самої державної служби.

Аналіз державної служби як публічно-правового, соціального, організаційного та процесуального інституту та чинного законодавства про державну

службу дає підстави виокремити такі основні завдання управління державною службою:

- а) визначення й реалізація єдиної кадрової політики у державній службі;
- б) підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави;
- в) адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей;
- г) розвиток нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної системи державної служби;
- д) забезпечення політичної незалежності та стабільності державної служби; подальший інституційний розвиток державної служби;
- е) професіоналізація державної служби;
- ж) теоретико-правове визначення статусу державного службовця;
- з) формування кадрового корпусу державних службовців;
- і) застосування інформаційних технологій в системі державної служби;
- ї) підвищення відповідальності державних службовців;
- к) створення єдиної системи оцінювання державних службовців;
- л) правовий і соціальний захист державних службовців, фінансування державної служби;
- м) ведення Єдиного реєстру посад державних службовців;
- н) протидія корупції; проведення науково-теоретичних досліджень інституту державної служби.

В адміністративно-правовій науці прийнято вважати, що функції — це самостійні складові 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 і операцій, які самі по собі також є функціями, але менш загального характеру [13]. На думку Г. В. Атаманчука, функції управління — це види владних, цілеорганізуючих і регулюючих впливів держави та її органів на суспільні процеси [12]. 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 і впорядкованості у сфері державного управління» [38]. 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 і специфічні» [21]. В. В. Волошина виділяє ще одну групу (вид) функцій державної служби в Російській Федерації — допоміжні (факультативні) [22].

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, як: прогнозування,

планування, організаційне проектування, регулювання, керівництво, координація, організація, реорганізація, раціоналізація, контроль, кадрове забезпечення, фінансування, стимулювання та ін. У свою чергу, основними функціями державної служби є: інформаційне забезпечення, прогнозування і моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік, здійснення державної кадрової політики, кадрова, надання управлінських послуг, надання рекомендацій з питань формування та реалізації державної політики та ін. Безперечним є той факт, що функції державного управління та функції державної служби у більшості випадків співпадають, оскільки державна служба є складовою державного управління. Їхній аналіз щодо управління державною службою дає підстави виокремити цілу низку функцій, які можна класифікувати на три групи:

1) основні (загальні), властиві для будь-якої управлінської діяльності: планування; регулювання; розпорядження; нормативно-правова; організаційна; кадрова; контрольна; фінансова; соціальна;

2) спеціальні, тобто такі, що є характерними для окремих видів управлінської діяльності. На відміну від основних функцій, спеціальні є менш консервативними та більш динамічними. Вони можуть змінюватися у залежності від пріоритетних напрямків політичного, економічного, соціального розвитку держави і суспільства, проведення конституційної, судової, адміністративної реформ та інших чинників. Серед спеціальних функцій управління державною службою слід виокремити такі:

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

б) планування: ця функція набуває особливого значення для подальшого становлення та розвитку авторитетної, стабільної та професійної державної служби;

в) кадрова: підготовка та залучення молоді до державної служби; розроблення і 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 та 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 та ін. є обов'язковою умовою адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу;

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

д) інформаційно-аналітична: розширення доступу до інформації щодо ва-

кантих 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 і обліку проходження державної служби;

з) допоміжні, які мають на меті забезпечення реалізації основних та спеціальних функцій управління державною службою (діловодство, юридичне обслуговування, матеріально-технічне забезпечення та ін.).

На підставі викладеного можна зробити висновок, що:

— державна служба як об'єкт державного управління являє собою систему суспільних відносин, урегульованих нормами публічних галузей права (переважно конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним) пов'язаних з організацією і функціонуванням державної служби;

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

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

Література

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления : содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. — К. : Наук. думка, 1990. — 117 с.
2. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. — К. : Наук. думка, 1979. — 148 с.
3. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. — 2002. — № 3. — С. 20–27.
4. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України : доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998. — № 8. — С. 8–13.
5. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. — К., 1997. — С. 43.
6. 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 : ювіл. щоріч. наук. пр. — К., 1999. — Вип. 10. — С. 47–71.
7. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади : проблеми реформування у світлі конституційних вимог // Право України. — 2003. — № 9. — С. 24–30.
8. 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.
9. Алексин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алексин, Ю. М. Козлов. — М : ТЕИС, 1995. — 280 с.
10. Андрійко О. Ф. Контроль в демократическом государстве : проблемы и тенденции / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 1994. — 116 с.

11. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ф. Андрійко. — К., 1999. — 390 с.
12. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1990. — С. 72.
13. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы формирования и реализации) / И. Л. Бачило. — М. : Юрид. лит., 1976. — С. 61.
14. Битяк Ю. П. Авторський проєкт Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті» / Ю. П. Битяк, О. П. Петришин // Вісник Академії правових наук України. — Х., 1998. — № 1. — С. 150–169.
15. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 3. — С. 58–65.
16. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2005. — 304 с.
17. Битяк Ю. П. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади / Ю. П. Битяк, О. П. Петришин // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. — Х., 2001. — Вип. 1. — С. 91–98.
18. Битяк Ю. П. Поняття посади і посадової особи, класифікація посад // Адміністративне право України : підручник : у 2 т. / Ю. П. Битяк. — К., 2003. — Т. 1 : Загальна частина. — С. 313–318.
19. Битяк Ю. П. Проєкт Закону «Про службу в органах виконавчої влади та їх Апараті» / Ю. П. Битяк, О. П. Петришин // Вісник АПРн України. — Х., 1998. — № 1. — С. 150–159.
20. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2002. — С. 395.
21. Волошина В. В. Государственная служба Российской Федерации : теоретико-правовые аспекты / В. В. Волошина, К. А. Титов. — М. : Луч, 1995. — С. 27.
22. Волошина В. В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Волошина. — М., 1993. — С. 12–13.
23. Голосніченко І. П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень // Право України. — 1998. — № 11. — С. 21–22.
24. Голосніченко І. П. Напрямки реформування адміністративного права України // Право України. — 1998. — № 8. — С. 9–13.
25. Голосніченко І. П. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // Право України. — 2002. — № 10. — С. 20–24.
26. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999. — 266 с.
27. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні / за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчана. — К., 2002. — 95 с.
28. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні : актуальні проблеми реформування. — К., 1999. — 52 с.
29. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — О. : Юрид. л-ра, 2001.
30. Ківалов С. В. Державна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — С. 115–117.
31. Ківалов С. В. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. комент. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. — 2-ге вид., змін. і допов. — О. : Фенікс, 2009. — 692 с.
32. Ківалов С. В. Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. — О. : Юрид. л-ра, 2002. — 328 с.
33. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 752 с.
34. Оболенский А. Д. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. — 1996. — № 16. — С. 122–124.
35. Пахомов И. М. Административно-правовые вопросы государственной службы в СРСР / И. М. Пахомов. — К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. — 128 с.
36. Пахомов И. Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности / И. Н. Пахомов. — Л., 1965.
37. Про державну службу* : Закон від 26 груд. 1993 р. [Електронний ресурс. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.
38. Становлення судової влади на шляху побудови правової держави // Організація судової вла-

- ди в Україні : перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України» / за наук. ред. А. О. Селіванова. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — С. 190.
39. Якимчук М. К. Особливості управління кадрами органів прокуратури України : проблеми правового регулювання // Вісник Академії прокуратури України. — 2006. — № 1. — С. 9–14.
40. Якимчук М. К. Проблеми правового регулювання служби в органах прокуратури України // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. — О., 2003. — Вип. 19. — С. 47–51.

Анотація

Стець О. М. Цілі, завдання і функції управління державною службою в Україні. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення змісту цілей, завдань і функцій управління державною службою в Україні. Особлива увага акцентується на класифікації функцій управління державною службою, співвідношенню понять «управління державною службою» і «управління персоналом державною служби».

Ключові слова: управління, цілі управління, завдання управління, функції управління, управління персоналом.

Аннотация

Стець О. М. Цели, задачи и функции управления государственной службой в Украине. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов определения содержания целей, задач и функций управления государственной службой. Особое внимание акцентировано на классификации функций управления государственной службой, соотношению понятий «управление государственной службой» и «управление персоналом государственной службы».

Ключевые слова: управление, цели управления, задачи управления, функции управления, управление персоналом.

Summary

Stets O. M. Aims, Tasks and Functions of the State Service Governance in Ukraine. — Article.

The article is devoted to the questions of definition of the essence of aims, tasks and functions of the state service governance in Ukraine. Special attention is devoted to the classification of functions of the state service governance, and correlation of terms «the state service governance» and «the state service staff governance».

Keywords: governance, aims of governance, tasks of governance, functions of governance, staff governance.

УДК 347.454

С. В. Білуга

ПОНЯТТЯ І ЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ПІДСУДНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Конституція України 1996 р. встановила головним обов'язком держави утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Важливу роль у реалізації даного положення відведено адміністративним судам, поява та становлення яких стала важливим чинником розбудови правової, соціальної держави в Україні та наближення національного правосуддя, а також системи судів в Україні до загальноєвропейських та світових стандартів судової системи та здійснення ними правосуддя.