

## ФУНКЦІЇ, ФОРМИ ТА МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

У статті узагальнені та вдосконалені теоретико-правові підходи до визначення сутності та класифікації функцій, форм та методів управління державною службою. З'ясовані особливості функцій, форм і методів управління державною службою, обґрунтовані їх взаємозв'язок і актуальність їх чіткого визначення та встановлення.

**Ключові слова:** державна служба, управління державною службою, функції управління, форми управління, методи управління.

**Постановка проблеми.** Управління державною службою здійснюється з метою забезпечення ефективного виконання державою своїх функцій, реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина, що, у свою чергу, передбачає необхідність досягнення належного рівня організації та постійного вдосконалення механізмів організаційно-правового регулювання специфічної сфери діяльності державних службовців. Для фактичного здійснення наведених завдань широко застосовуються вироблені юридичною практикою форми та методи, у яких втілюються безпосередні функції управління державною службою. Тому цілком очевидно, що саме чітке формулювання й усвідомлення функцій, розробка прозорих та дієвих форм і методів управління з урахуванням політичних і соціально-економічних тенденцій сьогодення є запорукою забезпечення високого рівня ефективності управління державною службою в Україні в сучасних умовах.

**Мета** статті – комплексне дослідження функцій, форм і методів управління державною службою в сучасних умовах. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити взаємопов'язані завдання: 1) надати авторське тлумачення понять функції, форми та методи управління державною службою; 2) висвітлити класифікацію вказаних правових явищ; 3) проаналізувати наукові підходи до змісту даних понять, визначивши переваги та недоліки кожного із них.

**Об'єктом** дослідження є система відносин, що регулюють форми, функції та методи управління державною службою. **Предметом** дослідження є безпосередній аналіз правових проблем управління державною службою.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженням функцій, форм і методів державного управління займалася велика кількість вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандур-

ка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. П. Гомаль, О. В. Дьяченко, С. В. Ківалов, Ю. О. Оболенський, В. Л. Савченко, Ю. М. Стариков та ін. Проте питання функцій, форм і методів управління саме державною службою представлено фрагментарно й залишається малодослідженим.

**Виклад основного матеріалу.** Слід відмітити, що цілі, основні напрями та завдання діяльності суб'єктів управління державною службою виражаються у функціях управління державною службою, які в цілому є похідними від функцій державного управління. У загальному розумінні функція – це явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; робота, обов'язок, коло діяльності, призначення, роль кого/чого-небудь [1, с. 653]. Ю. П. Битяк визначає функцію державного управління як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [2, с. 126]. Звертаючи увагу на функції державного управління, слід відрізнити їх від управлінських функцій органів державної влади. Як слушно підкреслюють В. П. Гомаль і В. Л. Савченко, обсяг управлінської функції зумовлений місцем державного органу в структурі управляючої системи й окреслює його межі в управлінні суспільними процесами [3, с. 11]. Тому, на нашу думку, функції управління державною службою відносяться саме до управлінських функцій конкретних органів державної влади – суб'єктів управління державною службою в Україні.

Отже, підсумовуючи сказане вище, вважаємо, що функції управління державною службою – це взаємопов'язані та взаємодоповнюючі, цілеспрямовані та юридично виражені владно-організуючі аспекти діяльності уповноважених законодавством суб'єктів управління державною службою.

Варто зазначити, що в юридичній літературі найпоширенішою є така класифікація управлінських функцій: 1) загальні або основні; 2) спеціальні або спеціалізовані; 3) допоміжні або обслуговуючі. Проте серед науковців немає єдності щодо віднесення тих чи інших функцій до даних груп. Так, Ю. П. Битяк вважаючи, що загальні функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються, відносить до останніх прогнозування, планування, організацію, регулювання, координацію, облік і контроль [2, с. 126]. Натомість В. П. Гомаль включає до даної групи адміністративно-політичні, економічні, соціальні, культурно-освітні та ін., тоді як стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організацію діяльності, контроль – до спеціальних [3, с. 12], із чим ми цілком не погоджуємося, поділяючи думку першого автора, оскільки спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта та/або об'єкта управління (управління кадрами, бюджетне, стратегічне, антикризове управління тощо).

Слід звернути увагу й на допоміжні функції управління, виокремлення яких обумовлене особливостями об'єктів управління й спрямоване на забезпечення обслуговування процесів реалізації загальних і спеціальних функцій, створення необхідних умов для нормальної діяльності управлінських структур (матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, кадрове забезпечення, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо) [2, с. 130–131].

Узагальнюючи вищесказане, пропонуємо таку класифікацію функцій управління державною службою: 1) за специфікою об'єкта та суб'єкта управління: а) основні (загальні): прогнозування, планування, аналіз, організація, регулювання, координація, облік, контроль, моніторинг; б) спеціальні (специфічні): кадрова політика, у тому числі формування та реалізація механізмів вступу та проходження державної служби, оцінювання її результатів та ін.; організація інформаційної та фінансової систем функціонування державної служби; аналітична робота щодо оцінювання ефективності функціонування інституту державної служби та його вдосконалення; антикризова діяльність; міжнародні зв'язки тощо; в) допоміжні (обслуговуючі): матеріально-технічне забезпечення; організація документообігу, діловодства та архівної справи; юридичне обслуговування; методичне забезпечення та ін.; 2) за правовою формою: а) правотворчі (участь у законотворчому процесі з питань державної служби, прийняття нормативних актів у межах наданої законом компетенції тощо); б) правозасто-

совні (виконання покладених функцій і посадових обов'язків на суб'єктів управління державною службою); в) правозахисні функції (надання адміністративних послуг громадянам; реалізація та захист порушених прав і свобод людини і громадянина) управління державною службою.

У той же час вважаємо розмежування функцій управління державною службою за запропонованими групами умовним, оскільки фактично всі функції реалізуються в комплексі, є взаємозалежними та взаємопов'язаними, часто здійснюються одночасно або паралельно, забезпечуючи таким чином необхідний вплив керуючого суб'єкта на керований об'єкт.

Із проведеного дослідження випливає, що функції управління державною службою відображають його основні цілі та напрями. У той же час на шляху досягнення поставлених цілей важливе значення мають практичні шляхи їх безпосередньої реалізації напрямів, які традиційно втілюються у формах управління. У загальному розумінні форма – це обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішнє вираження [1, с. 617]. На думку Ю. П. Битяка, формою державного управління є зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [2, с. 132]. Інші вчені вважають, що форма управлінської діяльності – це зовнішнє вираження управлінської діяльності в практичних діях [4, с. 185]; або зовнішні, постійно й типізовано фіксовані вияви практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій щодо забезпечення їх власної життєдіяльності [3, с. 23]. Ґрунтовним вважаємо визначення М. К. Якимчука, який під формою управління розуміє зовнішні, постійно й типізовано виражені волевиявлення керуючого суб'єкта, здійснені у межах режиму законності та його компетенції з формування та реалізації управлінської мети і функцій [5, с. 35].

Отже, формами управління державною службою, на нашу думку, є зовнішні, постійні, типізовані та формалізовані втілення конкретних практичних дій суб'єктів управління державною службою, що прямо чи опосередковано відображають стилі, моделі, системи, структури, організаційно-правові механізми, зміст управління, орієнтовані на досягнення поставлених цілей і завдань, виконання функцій інституту державної служби та безпосередньо управління ним.

Традиційно розрізняють правову та неправову форми управління. Зокрема, правова форма управління державною службою, як і державного управління в цілому, пов'язана із практичною реалізаці-

єю розпорядчих повноважень суб'єктами управління, змістом яких є виконання вимог закону й організація застосування правових норм, а також із здійсненням адміністративної юрисдикції, тобто виданням правових актів, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки й призводять до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління [2, с. 133]. На відміну від правової, значна частина управлінської діяльності не пов'язана з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, тому охоплюється неправовою, організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (наприклад, проведення контролю ефективності державної служби, перевірки та оцінювання результатів діяльності державних службовців, різноманітні наради із питань державної служби, організаційні та матеріально-технічні заходи й т. п.). У той же час варто зауважити, що неправові форми управління, як правило, є підставами для наступного здійснення дій юридичного характеру.

Перед із розглянутим поділом форм управління на правові та неправові доцільно звернути увагу й на інші класифікації форм управління. Так, Ю. П. Битяк виокремлює такі основні форми, як: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [2, с. 134]. Цікавою вважаємо класифікацію М. О. Багмета, М. С. Іванова і В. С. Фуртатова, які залежно від характеру волевиявлення виділяють такі форми управління: 1) стимулювання; 2) дозвіл; 3) охорона; 4) вимога; 5) заборона; 6) репресія [4, с. 185]. Проте сумніви викликає доцільність, обґрунтованість і коректність віднесення репресій до форм управління державною службою, через що вважаємо доречним її виключення з даного переліку із заміною на таку загальновизнану в юридичній науці форму, як примус. Більш того, на нашу думку, зазначені «форми управління» за змістовним навантаженням є нічим іншим, як «методами управління». Конструктивною порівняно із розглянутими вище є класифікація форм державно-управлінської діяльності, згідно з якою виокремлюються не лише правові та організаційні (неправові), але й організаційно-правові форми, які констатують той факт, що в органах державної влади більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні форми [3, с. 24], із чим не можна не погодитися.

У результаті проведеного аналізу форм державного управління та управління державною службою, зокрема, приходимо до логічно обґрунтованого висновку, що формами управління державною службою є такі: 1) правові (видання нормативно-правових актів із питань управління та функціонування інституту державної служби уповноваженими на те суб'єктами управління державною службою); 2) організаційні або неправові (проведення контролю ефективності державної служби, перевірки та оцінювання результатів діяльності державних службовців, різноманітні наради із питань державної служби, оперативні, організаційні та матеріально-технічні заходи й т. п.); 3) організаційно-правові (різноманітні організаційні процедури у сфері вступу та проходження державної служби, із питань добору та підвищення кваліфікації кадрів, оцінки результатів діяльності державних службовців тощо).

Варто зазначити, що досліджені форми управління державною службою на практиці реалізуються за допомогою низки фактичних способів і прийомів, які в юридичній науці прийнято називати методами управління. У загальному розумінні метод – це спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя [6, с. 692]. О. Д. Єршов вважає, що метод – це сукупність прийомів і способів впливу на керований об'єкт для досягнення поставлених організацією цілей [7, с. 85]. На думку Г. В. Атаманчука, методами управлінської діяльності є способи та прийоми аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках [8, с. 174]. М. О. Багмет пропонує під методами управління державною службою розуміти способи здійснення завдань і функцій, обумовлених компетенцією відповідних органів у межах визначених організаційних форм [4, с. 185].

Отже, на наш погляд, методами управління державною службою є система способів та прийомів реалізації цілеспрямованих практичних дій управлінського характеру уповноваженими суб'єктами управління державною службою у межах наданої їм компетенції та у передбачених законодавством правових, організаційних і організаційно-правових формах, і які використовуються з метою забезпечення ефективного управління державною службою.

Слід відмітити, що методи державного управління, у тому числі й управління державною службою, можна класифікувати за різними критеріями: за внутрішнім змістом, спрямованістю, організаційними формами, характером впливу тощо. Так, як стверджують деякі науковці, основою класифікації методів управління є внутрішній зміст мотивів, якими керу-

ється людина у процесі діяльності, залежно від якого розрізняють матеріальні, соціальні та мотиви примусового характеру й відповідно економічні, соціально-психологічні та організаційні методи управління [4, с. 185]. У той же час В. П. Гомаль і В. Л. Савченко за цим же критерієм виокремлюють такі групи методів управління державною службою: 1) економічні: індикативне планування та розробка цільових державних програм, державне регулювання, економічне стимулювання, фінансова та грошово-кредитна політика та ін.; 2) організаційно-розпорядчі (адміністративні): регламентаційні, розпорядчі та дисциплінарні; 3) правові методи: переконання та примус, субординація й координація; 4) соціально-психологічні: соціальне прогнозування та планування, моральне стимулювання, створення сприятливого морально-психологічного клімату в колективі, змістовність та творчий характер праці, можливості для прояву ініціативи, соціальне визнання власної праці тощо [3, с. 24].

На нашу думку, розмежування даних видів методів управління державною службою є відносно умовним, оскільки останнє, на наш погляд, здійснюється комплексно всією системою управлінських методів. Як слушно зауважує з цього приводу М. О. Багмет, організаційні методи створюють передумови використання економічних методів, соціально-психологічні – доповнюють організаційні та економічні й утворюють у сукупності необхідний арсенал засобів управління організацією [4, с. 186].

Досліджуючи методи управління державною службою, варто звернути увагу й на інші класифікаційні критерії: 1) за правовою оцінкою управління: правові та антиправові методи; 2) за характером управлінського впливу: демократичні та авторитарні; 3) за характером поширення: загальні і конкретні; 4) за сферою застосування: методи оцінки (атестація, оцінювання, іспити та ін.), одержання інформації (моніторинг, спостереження, анкетування, співбесіди) тощо [4, с. 186–188]; 5) за спрямованістю впливу: а) орієнтовані на загальнодержавний рівень; на галузевий, регіональний рівень, рівень підприємства, організації, установи; на окремого працівника; б) за способом здійснення впливу: одноособовий, колективний чи колегіальний методи; 7) за часовою характеристикою впливу: разові та періодичні, тактичні та стратегічні; довгострокові та короткострокові; 8) залежно від особливостей впливу: методи виправлення результатів, запобігання, втручання чи вичікування; 9) за характером: методи прямого (постановка завдання, наказ, розпорядження тощо) чи непрямого (створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів) управлінського впливу [3, с. 24].

Проте, на нашу думку, деякі із запропонованих вище груп методів управління некоректно розглядати у сфері управління державною службою, зокрема, антиправові, виходячи з принципів законності та верховенства права в діяльності інституту державної служби. Крім того, наприклад, методи одержання інформації не є власне методами управлінського впливу, тому варто відрізнити дії, що мають зовнішнє юридично-владне значення та вираження, від методів організації роботи апарату управління й методів процедурного характеру. Як слушно підкреслює Ю. П. Битяк, методи управлінського впливу є адміністративно-правовими методами, оскільки саме в них виявляються всі якості державно-управлінської діяльності, у межах якої реалізується виконавча влада [2, с. 159]. Цілком погоджуємося з автором, оскільки без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети впорядковуючого впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин.

Виходячи із вищесказаного, вважаємо найбільш оптимальною класифікацію методів управління державною службою за узагальнюючим критерієм – залежно від сфери застосування: 1) загальні (методи переконання та примусу, адміністративного й економічного впливу, нагляду та контролю, прямого й непрямого впливу, регулювання) та спеціальні методи (атестація, оцінювання результатів діяльності державного службовця тощо); 2) основні (переконання та ін.) та допоміжні методи (примус) управління державною службою. У свою чергу наведені вище групи методів управління державною службою доцільно поділити на відповідні підгрупи залежно від таких основних критеріїв: 1) ступеня управлінського впливу: адміністративно-правові, організаційні та процедурні; 2) внутрішньої природи вмотивованості діяльності державного службовця: економічні, соціально-психологічні, правові; 3) характеру управлінського впливу: методи прямого та непрямого впливу.

**Висновки.** Отже, як бачимо, управління державною службою в Україні базується на реалізації низки функцій як власне управління державною службою, так і забезпечення ефективного функціонування інституту державної служби, які, у свою чергу, охоплені відповідними управлінськими формами, що передбачають застосування різноманітних методів управління. Цілком очевидно, що ефективне управління державною службою вимагає комплексного і постійного застосування взаємозв'язаних і взаємодоповнюючих форм і методів управління для оптимального виконання системи управлінських функцій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Словник української мови : в 11 т. – К. : Наук. думка, 1979. – Т. 10. – 657 с.
2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
3. Гомаль В. П. Державне управління та державна служба : навч.-метод. посіб. / В. П. Гомаль, В. Л. Савченко. – Донецьк : Донец. обл. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2008. – 74 с.
4. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
5. Організація роботи та управління в органах прокуратури : навч. посіб. у запитаннях і відповідях / за заг. ред. М. К. Якимчука та І. В. Європіної – К. : Нац. акад. прокуратури України, 2009. – 207 с.
6. Словник української мови: в 11 т. – К. : Наук. думка, 1973. – Т. 4. – 839 с.
7. Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле : учеб. пособие / А. Д. Ершов. – СПб. : СПБИНВЭСЭП, 1999. – 362 с.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

Н. О. РУНОВА

## ФУНКЦИИ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ

В статье обобщены и усовершенствованы теоретико-правовые подходы к определению сущности и классификации функций, форм и методов управления государственной службой. Выявлены особенности функций, форм и методов управления государственной службой, обоснованы взаимосвязь и актуальность их четкого определения и установления.

**Ключевые слова:** государственная служба, управление государственной службой, функции управления, формы управления, методы управления.

N. O. RUNOVA

## THE FUNCTIONS, FORMS AND METHODS OF PUBLIC SERVICE MANAGEMENT

**Problem setting.** Management of civil service is to ensure the effective implementation of the State's functions, implementation and protection of human rights and civil, which in turn implies the need to achieve the appropriate level of continuous improvement and organizational mechanisms of regulation of specific areas of public servants. For the actual implementation of the above tasks widely used in legal practice developed forms and methods that have implemented direct function of public service management.

**Analysis of resent researches and publications.** Study on the forms and methods of public administration was engaged in a large number of domestic and foreign scientists, including: V. B. Averyanov, O. M. Bandurka, J. P. Bytyak, V. M. Garashchuk, V. P. Homal, A. V. Dyachenko, S. Kivalov, A. F. Nzdrachov, J. O. Obolensky, V. L. Savchenko, Y. Starylov and others. However, the question of functions, forms and methods of management of public service is presented in fragments and remains unexplored.

**Article's main body.** The paper summarized and improved theoretical and legal approaches to determining the nature and classification of functions, forms and methods of public service management. The peculiarities of functions, forms and methods of public service management were determined, and their relationship and relevance of clear defining and establishing were grounded.

**Conclusions and prospects for the development.** So we can see, public service management in Ukraine based on the implementation of a number of functions as a true public service management and the effective functioning of the civil service, which, in turn, is covered by the relevant administrative forms that involve the use of various methods of management. It is clear that effective public service management requires a comprehensive and continuous use of complementary and interrelated forms and methods of management for optimal performance system management functions.

**Key words:** public service, public service management, management functions, management forms, management methods.