



УДК 342.98
<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-1-17-183-189>

<https://orcid.org/0000-0003-3423-8896>

Росіхін Василь Васильович,
 доктор юридичних наук, професор, дійсний член – академік
 Європейської академії природничих наук, Заслужений працівник
 освіти України,
 проректор з інноваційно-корпоративної роботи та
 адміністрування Харківського національного університету
 радіоелектроніки



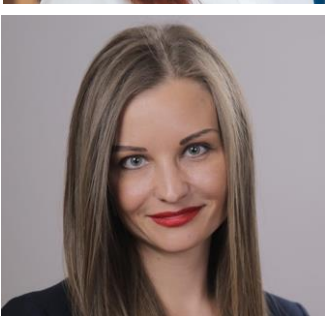
<https://orcid.org/0000-0001-8319-3917>

Омаров Анвер Мурад огли,
 кандидат юридичних наук,
 старший викладач кафедри філософії
 Харківського національного університету радіоелектроніки



<https://orcid.org/0000-0001-8436-049X>

Росіхіна Галина Володимирівна,
 докторка юридичних наук, професорка, дійсна членкиня –
 академік Європейської академії природничих наук,
 професорка кафедри державно-правових дисциплін Харківського
 національного університету імені В.Н. Каразіна



<https://orcid.org/0000-0002-9348-4547>

Панченко Вікторія Валеріївна,
 кандидатка юридичних наук, доцентка,
 доцентка кафедри цивільного судочинства, арбітражу та
 міжнародного приватного права Національного юридичного
 університету імені Ярослава Мудрого

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ ТА ЗАВДАНЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу концептуальних аспектів визначення функцій та завдань публічної служби крізь загальнотеоретичний аналіз.

Аргументовано констатовано, що функції публічної служби доцільно розрізняти в залежності від їх сутності на загальні, спеціальні та специфічні. Підтвердженням їй виправданістю такої думки є й те, що у Концепції адміністративної реформи в Україні наголошено, що цілі, завдання та базові принципи державної служби обумовлюють такі її головні функції як: забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; професійна підготовка,

перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; забезпечення зв'язків з громадськістю.

Критичний аналіз завдань і функцій публічної служби в Україні дозволяє осмислити концептуальну сутність, місце розглядуваної публічної служби в структурі публічної служби нашої держави, соціально-правовий потенціал і значущість цього підвиду публічної служби. Причому аналіз функцій публічної служби у відповідній сфері дає змогу стверджувати, що публічна служба, виконуючи спеціальні та особливі завдання, обумовлені метою функціонування тієї чи іншої сфери, здійснює як особливі функції (ті, які може здійснювати лише відповідна публічна служба), так і загальні функції (тобто ті, що можуть виконуватись публічною службою лише у конкретній сфері, наприклад у антикорупційній, правоохоронній тощо). Це можна пояснити тим, що сутнісна природа публічної служби означена загальними (публічна служба як певний вид служби повинна функціонувати, виконуючи притаманні лише їй функції), а також особливими рисами (ці риси обумовлені конкретною сферою компетенції та виявляються в особливій діяльності, яку не може безпосередньо здійснювати публічна служба іншої сфери відання чи впливу).

Ключові слова: державна служба, публічна служба, принципи публічної служби, публічна форма влади, адміністративний механізм, функції публічної служби, завдання публічної служби.

Annotation. *The scientific article is devoted to the research and comprehensive analysis of the conceptual aspects of defining the functions and tasks of the public service through a general theoretical analysis.*

It has been argued that it is appropriate to distinguish public service functions depending on their essence into general, special and specific. This opinion is confirmed and justified by the fact that the Concept of Administrative Reform in Ukraine emphasizes that the goals, tasks and basic principles of the civil service determine its main functions, such as: ensuring the implementation of state policy in the management of social processes; attracting and retaining the most competent and dedicated personnel to the civil service; career building and promotion based on personal qualities, merits and work results of civil servants; professional training, retraining and advanced training of civil service personnel; effective management of the civil service; ensuring public relations.

A critical analysis of the tasks and functions of public service in Ukraine allows us to understand the conceptual essence, the place of the considered public service in the structure of the public service of our state, the socio-legal potential and significance of this subtype of public service. Moreover, the analysis of the functions of the public service in the relevant sphere makes it possible to assert that the public service, performing special and special tasks determined by the purpose of functioning of a particular sphere, performs both special functions (those that can be performed only by the relevant public service) and general functions (that is, those that can be performed by a public service only in a specific field, for example, in anti-corruption, law enforcement, etc.). This can be explained by the fact that the essential nature of public service is defined by general (public service as a certain type of service must function, performing functions inherent only to it), as well as special features (these features are determined by a specific sphere of competence and are manifested in special activities that cannot directly to perform public service in another sphere of knowledge or influence).

Keywords: *public service, public service, principles of public service, public form of power, administrative mechanism, functions of public service, tasks of public service.*

Постановка проблеми. На глибоке переконання переважної більшості науковців, функції та завдання будь-якого правового інституту становлять найбільш значущий характер та опосередковують ту мету, яку покликаний втілити у своїй діяльності той чи інший орган чи службова особа. В контексті визначення функцій та завдань публічної служби постає очевидним, що їх виокремлення та пізнання на загально-доктринальному рівні дозволить виокремити не лише мету існування як в цілому публічної служби, так і окремої посадової особи, але й в який спосіб таку мету може бути досягнуто,

адже правильне її визначення є запорукою повноцінного та належного функціонування публічної служби в цілому.

В той же час, проблема виокремлення функцій та завдань публічної служби ще не була предметом дисертаційного чи іншого комплексного дослідження, яке б носило загальнонауковий характер та відображало результати державно-управлінської реформи в сфері формування та удосконалення державної служби в Україні.

Стан дослідження. Варто зауважити, що окремі аспекти функцій та завдань державної служби, місцевого самоврядування з точки зору адміністративного управління були предметом наукового інтересу таких вчених як І. М. Білодід, В. Г. Гриценко, Д. Л. Лемеш, Д. М. Лук'янець, О. М. Музичук, С. В. Надобко, А. В. Носач, П. В. Онопенко, В. М. Панов, С. М. Сербогін, М. В. Сіцінська та інші вчені.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз концептуальних аспектів визначення функцій та завдань публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи завдання публічної служби, передусім необхідно зауважити, що тривалий час перелік завдань державної служби як структурного елементу публічної служби не висвітлювалось на законодавчому рівні [1, с. 284], хоча, як стверджують окремі науковці, такі завдання виходить із потреб та волі соціуму, і, в першу чергу, народу як єдиного джерела влади [2, с. 2]. В діючому Законі України «Про державну службу» перелік завдань державної служби розкривається за допомогою перерахування функцій цієї служби, хоча позначені поняття не можуть бути тотожними, зокрема як діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, щодо: аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом державних органів; реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [3].

Враховуючи етимологічний зміст поняття «завдання» його можна розкрити як задалегідь визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [4]. Цікавою є позиція В. В. Лагодієнка, який вказує, що завданнями є конкретні та вимірювальні показники для досягнення цілей. Водночас вказані показники мають відповідати таким критеріям: відображати конкретні бажані досягнення, а не способи їх реалізації (завдання повинні передбачати реалізацію конкретних дій, бути докладними, зрозумілими, вказувати чіткий напрям іншим); бути кількісно вимірюваними, що дасть змогу оцінити їхні досягнення; бути в міру складними, але не повинні вимагати неможливого (завдання завжди мають відповідати наявним ресурсам); вказувати на результат; 5) повинні передбачати часові межі реалізації [5, с. 56–57].

Водночас, підтримуємо судження правників, які вказують, що сучасне розуміння поняття «завдання» – це дефініція, яка визначає конкретизацію шляхів досягнення конкретно-поставленої мети [6, с. 41]. Визначення та пізнання сутнісного розуміння поняття «функцій» теж не знайшло свого однозначного закріплення як на загальнонауковому, так і на семантичному рівні та визначається як явище, що залежить від іншого явища, є формою його вияву та змінюється відповідно до його змін; робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [7, с. 1552]. З огляду на представлені аспекти, постає зрозумілим, що функції, як і завдання, варто вважати кількісно-вимірюваними, але кожна з яких має свої особливості, наприклад функції відображають способи реалізації мети і, як правило, не передбачають жодних часових меж.

Таким чином, в контексті визначення сутності функцій впливає, що це комплекс дій за допомогою яких реалізується мета й завдання, причому, як відомо, в теоретичному й практичному сенсі завдання того чи іншого органу публічної влади регламентуються на нормативному рівні, саме поруч із такими інститутами як мета та цілі створення та функціонування тієї чи іншої державної інституції. Зокрема, в одній із редакцій Національної концепції адміністративної реформи зазначалося, що основними цілями й завданнями державної служби має бути: охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина; забезпечення ефективної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

В цілому, вважаємо, що досить обґрунтованим є поділ завдань на такі три групи: функціональні завдання (завдання соціально-економічної сфери, охорони громадського порядку); допоміжні завдання (сприяють виконанню головних завдань і здійснюються тими особами, що забезпечують управління кадрами та майном, розробку документів, юридичну службу тощо); завдання управління (охоплюють розробку політичної лінії служб, безпосереднє управління адміністративними одиницями та здійснюються за допомогою співпраці з політичною владою) [8].

Досить виправданим є розгляд завдань публічної служби саме через постулат державної служби як більш вузької категорії, зокрема основними завданнями державної служби є: охорона інтересів суспільства, прав і свобод громадян; досягнення стійкості засад і цілісності держави; виконання вимог Конституції та законів України, постанов органів державного управління; забезпечення ефективності діяльності державних органів на основі постійного вдосконалення функціонування апарату, впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів виконання управлінських завдань; подальша демократизація шляхів формування та діяльності апарату викорінювання бюрократизму, протекціонізму, корупції, створення соціальних, правових та інших умов, необхідних для успішної роботи службовців [9, с. 305].

На переконання низки науковців, основними завданнями державної служби є: охорона конституційного ладу, створення умов для розвитку громадянського суспільства, виробництва, забезпечення вільної життєдіяльності особи, захист прав, свобод та законних інтересів громадян; формування суспільно-політичних і державно-правових умов для практичного здійснення функцій державних органів; забезпечення ефективної роботи державних органів відповідно до їх компетенції; удосконалення умов державної служби та професійної діяльності державних службовців; забезпечення дії принципу відкритості в діяльності державних службовців і державних органів; створення та підтримання в державних органах сприятливих міжособистісних відносин, які забезпечували б розвиток позитивних особистих якостей працівників [10].

На думку С. М. Сєрьогіна доцільно виділити такі основні завдання державної служби: захист прав, свобод і законних інтересів громадян, охорона конституційного ладу України; створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного й соціального партнерства; формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей, здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату; комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійним чином виконувати власні посадові обов'язки; удосконалення умов професійної діяльності державних службовців; забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі; забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; створення соціальних,

інформаційних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування [11, с. 62].

Отже, враховуючи різні концепції та підходи, можна стверджувати, що завдання публічної служби – це взаємодоповнюючий та взаємообумовлюючий від мети напрямок функціонування публічної служби, що визначає шляхи досягнення окресленої мети. Вказані завдання умовно можна поділити на три групи: загальні завдання; спеціальні завдання та особливі (ті, що стосуються окремого напрямку державно-суспільного життя в якому знаходить своє втілення публічна служба).

Не викликає сумнівів той факт, що функції публічної служби, є похідними та взаємозалежними від її завдань. З'ясовуючи сутність цих функцій, слід зауважити, що держава на сьогодні – це не лише і не стільки особливий апарат управління суспільством, скільки організація, яка інтегрує соціально диференційоване суспільство для збереження його існування та забезпечення оптимального подальшого розвитку [12, с. 151]. З цією метою держава реалізує певну систему функцій, які дозволяють їй досягати мети свого існування. Причому, як слушно зауважує К. Ю. Мельник, у юридичній науці термін «функція» має свою специфіку: у теорії держави він означає напрям, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення. Саме в цьому контексті йдеться про функції держави, уряду, міністерства, інших державних органів [13, с. 141].

У зазначеному контексті можна розглядати й функції публічної служби в, адже, як відомо, функції публічної служби переважно збігаються з функціями державної влади та органів державного управління. Цю позицію обстоює В. Ю. Кікінчук, вказуючи, що державна служба під час виконання завдань держави фактично здійснює функції відповідних державних органів [1, с. 284]. А, отже функції публічної служби в, з одного боку, містять те саме сутнісне навантаження, що й визначені в законодавстві функції органів публічної служби, а з іншого – несуть таке саме змістове навантаження, що й напрям, предмет діяльності відповідного державного органу.

На думку С. М. Серьогіна, 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 їх реалізацію [15, с. 63]. Також адміністративісти вказують, що функціями публічної служби слід вважати основні напрями впливу громадських службовців на суспільні відносини для досягнення цілей і завдань, що поставили перед державою [16, с. 50].

Окрім того, варто зауважити, що у спеціальній науковій літературі йдеться про те, що публічна служба як правовий інститут покликана забезпечити реалізацію цілей і функцій держави, створити механізм зв'язку держави з громадянами та їх об'єднаннями, забезпечити сполучення інтересів громадян і їх суспільних об'єднань, створити правовий простір життя і діяльності громадян, їх прав і свобод, інституціоналізуючи соціальні норми, вироблені в суспільстві й необхідні для його існування [17, с. 2-3].

Відтак, дійсно, варто погодитись із тими позиціями вчених, які вказують, що функціями публічної служби є основні напрями практичної реалізації правових норм інституту публічної служби, які сприяють досягненню відповідних цілей правового регулювання державно-службових відносин і виконанню публічною службою своєї соціальної ролі та державно-правового призначення [10]. Таким чином, в об'єктивній дійсності функції публічної служби в сутнісному контексті є своєрідним потенціалом, що «оживляє»: публічний орган влади в правоохоронній сфері виконує функції держави, а отже, «публічна служба цього органу, здійснюючи в межах своєї компетенції функції, не лише «оживляє» відповідний публічний орган влади, а й державу як таку» [18, с. 45].

Отже, під функціями публічної служби, слід вважати нормативно-визначену й спрямовану на виконання комплексу завдань відповідного органу чи інституції, діяльність публічних службовців, яка впливає на функціонування цього органу влади та на суспільні відносини у сфері державно-суспільного життя в цілому.

Усталеною практикою, є поділ функцій публічної служби на загальні та спеціальні чи на загальні, спеціальні (інакше – специфічні) й допоміжні. Зокрема, Т. М. Горшкова функції державної служби розподіляє на такі групи: загальні (соціально-політичні) функції державної служби, а саме: функція управління суспільними справами; функція цілепокладання; прогностична функція; функція планування; організаційна функція; контрольна функція; облікова функція; координаційна функція; функція інформаційного забезпечення – діяльності державних органів у житті суспільства (тобто збір, отримання, обробка, аналіз інформації, необхідної для здійснення державної діяльності); спеціальні (спеціально-юридичні) функції державної служби, тобто: правотворча; правозастосовна та правоохоронна функції [19, с. 220].

Водночас В. Ю. Кікінчук виокремлює такі функції державної служби як загальні (функції регулювання, планування, прогнозування, координації, організації, обліку, контролю та примусу); спеціальні (специфічні) (обумовлені сферою, у якій реалізує власні завдання державний орган); допоміжні (реалізуються під час здійснення загальних і спеціальних функцій та пов'язані з обслуговуванням діяльності відповідних органів державної влади) [1, с. 284-285].

Дещо схожий постулат до розуміння структури означених функцій використовують й інші науковці, вказуючи, що публічна (державна) служба тією чи іншою мірою виконує три групи функцій: регулятивні (передусім управлінські) функції публічної служби; забезпечувальні функції публічної служби; технологічні функції публічної служби. А на думку С. М. Сєрьогіна сутнісна природа функцій державної служби дозволяє їх розглядати в різних аспектах, зокрема це може бути: інформаційно-аналітична; планово-прогностична; функція підготовки рішень (зокрема у вигляді цільових програм); функції організації та виконання прийнятих державним органом рішень; функції контролю. У соціальному аспекті функціями державної служби є: функція соціальної організації; функція соціальної комунікації; функція соціальної інформації; функція контролю; функція регулювання; виховна функція [11, с. 63].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що зважаючи на різні підходи до розуміння функцій публічної (зокрема державної) служби, вважаємо, що функції публічної служби доцільно розрізняти в залежності від їх сутності на загальні, спеціальні та специфічні. Підтвердженням й виправданістю такої думки є й те, що у Концепції адміністративної реформи в Україні наголошено, що цілі, завдання та базові принципи державної служби обумовлюють такі її головні функції як: забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; здійснення ефективного управління державною службою; забезпечення зв'язків з громадськістю.

Критичний аналіз завдань і функцій публічної служби в Україні дозволяє осмислити концептуальну сутність, місце розглядуваної публічної служби в структурі публічної служби нашої держави, соціально-правовий потенціал і значущість цього підвиду публічної служби. Причому аналіз функцій публічної служби у відповідній сфері дає змогу стверджувати, що публічна служба, виконуючи спеціальні та особливі завдання, обумовлені метою функціонування тієї чи іншої сфери, здійснює як особливі функції (ті, які може здійснювати лише відповідна публічна служба), так і загальні функції (тобто ті, що можуть виконуватись публічною службою лише у конкретній сфері, наприклад у антикорупційній, правоохоронній тощо). Це можна пояснити тим, що сутнісна природа публічної служби означена загальними (публічна служба як певний вид служби повинна функціонувати, виконуючи притаманні лише їй функції), а також особливими рисами (ці риси обумовлені конкретною сферою компетенції та виявляються в особливій діяльності, яку не може безпосередньо здійснювати публічна служба іншої сфери відання чи впливу).

ЛІТЕРАТУРА

1. Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби. Форум права. 2012. № 3. С. 282–286.
2. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2009. № 2. С. 1–8.
3. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. 22 січн. № 4. С. 60.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10. № 11– 12. № 13. Ст. 88.
5. Лагодієнко В. В. Механізм управління розвитком агропромислового виробництва : суть, функції, завдання та регіональні особливості. Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. 2007. Т. 17. № 3. С. 54–59.
6. Бурбика В. О. Адміністративно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 251 с.
7. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ : Перун, 2005. 1728 с.
8. Божко Д.В., Россіхін В. В., Россіхіна Г. В., Надобко С. В. Етимологічні виміри становлення інституту публічної служби в Україні: історіографічний аналіз. Актуальні проблеми держави і права. 2024. №1. <https://doi.org/10.32782/apdp.v101.2024.4.1.2>.
9. Сіцінська М. В. Теоретичний аналіз сутності державної служби. Університетські наукові записки. 2009. № 3. С. 301–305.
10. Россіхін В. В., Россіхіна Г. В., Хабарова Т. В., Надобко С. В. Адміністративно-правові засади становлення публічної служби в Україні: ретроспективний аналіз. Київський часопис права, 2024. №1, С. 17-22. <https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.2>.
11. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. Аспекти публічного управління. 2013. № 1. С. 58–65.
12. Шабанов Р. І. Щодо принципу соціальної відповідальності держави за формування та реалізацію політики сприяння зайнятості населення. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 4. С. 150–152.
13. Мельник К. Ю. Проблеми законодавчого закріплення поняття правоохоронні органи. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2009. № 3. С. 139–146.
14. Костюков А. Н. Должностное лицо: административно-правовой статус. Изв. Вузов. Правоведение. 1987. № 2. С. 20–24.
15. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Бородін Є. І. Публічна служба : навч. посіб. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.
16. Гришук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. 232 с.
17. Лопушинський І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4(8). С. 48–54.
18. Гладкий В. В. Неоднозначність трудової правосуб'єктності державного службовця. Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 16 листоп. 2018 р.). Харків : ХНУВС, 2018. С. 354–357.
19. Коник С. М., Воробей Р. Б., Грабовський В. А. Історія державного управління: навч.-метод. вид. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 104 с.