

УДК 35.08 (477)

Оксана ПЕТРЕНКО

*Національна академія державного управління  
при Президентові України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД**

**Визначається місце інституційного підходу в методології науки «державне управління». Розкривається зміст терміна «інститут» у контексті комплексного розуміння сутності поняття «публічна служба», що створює передумови для визначення перспектив її розвитку в Україні з погляду інституційного підходу. Пропонується авторське визначення поняття «інтегрований інститут публічної служби».**

*Ключові слова: державне управління, державна служба, інститут публічної служби, інституційний підхід, інтегрований інститут публічної служби.*

Оксана ПЕТРЕНКО

*Национальная академия государственного управления  
при Президенте Украины  
Днепропетровский региональный институт государственного управления*

## **ФОРМИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД**

**Определяется место институционального подхода в методологии науки «государственное управление». Раскрывается содержание термина «институт» в контексте комплексного понимания сущности понятия «публичная служба», что создает предпосылки для определения перспектив ее развития в Украине с позиции институционального подхода. Предлагается авторское определение понятия «интегрированный институт публичной службы».**

*Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, институт публичной службы, институциональный подход, интегрированный институт публичной службы.*

Oksana PETRENKO

*The National Academy of Public Administration,  
Office of the President of Ukraine  
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*

## THE UKRAINIAN PUBLIC SERVICE FORMATION: INSTITUTIONAL APPROACH

**The article defines the place of the institutional approach in the methodology of public administration science. The maintenance of term «institute» in the context of public service complex interpretation is determined. The recommendations of future development of public relations through formation of the Ukrainian public service formation from the institutional approach and author's definition of term «integrated institute of public service» are proposed.**

*Key words:* public administration, institutional approach, integrated institute of public service.

На сучасному етапі державотворення питання подальшого розвитку державної служби, її видів та служби в органах місцевого самоврядування, їх адаптації до стандартів Європейського Союзу є досить актуальними [1]. Особливу значущість у цьому набуває інституціалізація, що являє собою процес упорядкування та формалізації сталих відносин між складовими системами, вона забезпечить результативну та ефективну діяльність відповідних органів. Першим кроком до розуміння державної служби і служби в органах місцевого самоврядування як інститутів публічних послуг є їх відповідальність перед суспільством та перед народом. Інституціалізація на основі принципу служіння від імені народу і для народу має стати об'єднуючим фактором під час створення якісно нової, єдиної (інтегрованої) публічної служби в Україні.

Інституційний підхід заснований на ідеях правової соціології, представлених у роботах Ж. Гурвича, О. Іншакова, П. Сорокіна, М. Оріу, Є. Дюркгейма, С. Кирдіної, А. Матюхіна, Л. Спиридонова та ін. У своїх працях вчені зазначали, що інституційний підхід дозволяє аналізувати траєкторії соціальних змін та їх зміст і на цій основі прогнозувати напрями трансформації суспільства. Управління вони розглядають як цілісну систему, основу цілісності якої становить інституціональна структура [16, с. 158]. С. Кирдіна за допомогою інституційного підходу виявила стійкі мікро- та макроструктури соціальної взаємодії – від соціальних практик повсякденно-побутового рівня до довгострокових державних стратегій розвитку країни [6, с. 29]. Інституційний підхід забезпечує цілісність суспільства, формування соціального життя, оскільки ідея цілісності постає основою будь-якої етичної, духовної, соціальної системи та слугує цільовою функцією еволюції людства [20, с. 522]. Отже, інституціональний підхід як такий, що надає нові евристичні можливості, набуває актуальності як для наукового аналізу публічної служби, так і для практичної реалізації соціальних функцій цього феномену в суспільстві.

Проблемам формування інституту публічної служби присвячені роботи сучасних дослідників – В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Д. Бахраха, Н. Глазунової, С. Дубенко, В. Колпакова, В. Малиновського, О. Оболенського, А. Сіцінського, С. Серьогіна, Ю. Старілова, Ю. Сурміна, Є. Чернонога та ін. Однак незважаючи на численні дослідження щодо практики організації державної служби, напрямів

її реформування теоретичні знання в галузі державного управління потребують систематизації, структурування та розробки методологічної бази стосовно формування інституту публічної служби в Україні.

Метою даного дослідження є визначення місця інституційного підходу в науці «державне управління». Це, у свою чергу, передбачає розкриття змісту терміна «інститут» у контексті комплексного розуміння сутності поняття «публічна служба».

Як напрям управлінської думки інституціоналізм виник під час вивчення еволюції суспільного устрою. Поняття «інститут» походить від латинського слова «*institutum*» – усталення, установлення, установа [16, с. 158], та розглядається як ключовий елемент соціальної структури, що є історичною формою організації та регулювання суспільного життя шляхом упорядкування відносин між людьми в процесі їх взаємодії [19, с. 215]. Термін «інститут» має визначення в таких гуманітарних науках, як філософія, соціологія, політологія, правознавство, на які спирається наука державного управління, що цілком виправдано її міждисциплінарним характером.

У політології інститут постає специфічною формою організації влади та сталим засобом впорядкованості суспільних відносин. Будучи важливим структурним елементом політичної системи він забезпечує стабільне, тривале функціонування політичної організації суспільства [12, с. 172]. У межах юридичних наук інститут традиційно розглядається як сукупність норм права, що регулює певну групу відносин одного порядку та являє собою частину відповідної галузі права [20, с. 620]. Проте, як зазначає О. В. Іншаков, сфера дії інститутів не обмежена лише формально-правовим регулюванням, втілюючись у життя шляхом норм, установ економіки, політики, релігії, моралі, культури та буття, а є основою будь-якої організації діяльності, методологічно інтегруючи сфери дослідження окремих наукових напрямів (шкіл) [20].

У зарубіжних наукових школах поняття «інститут» тлумачиться досить широко: як явище суспільного буття, що розкривається через комплекс суспільних дій (М. Вебер) та соціальних ролей (Т. Парсонс); соціальні факти, які мають зовнішнє примусове значення для індивідів (Є. Дюркгейм), та норми, які регулюють відносини обміну (П. Блау); ідеї підприємства (М. Оріу); органічна єдність ідей та людей (Ж. Ренар) тощо [6; 15; 16; 19; 20]. Як загальні положення для всіх представників інституційного підходу прийнято виокремлювати складові елементи, а саме: ідеї, символи, владу, менталітет, соціальні процедури, технології.

Зазначена багатоваріантність тлумачень категорії «інститут» представникам гуманітарних наук дозволяє виокремити, по-перше, властиві всім інститутам ознаки, такі як наявність організуючої ідеї, власність, нормативно-правовий характер. По-друге, буття інституту включає в себе цілісність (єдність), спільну просторово-часову форму культури та інституалізацію, тобто процеси, що безпосередньо забезпечують універсальність соціальних інститутів [20, с. 622], у результаті чого інститут можна подати як функціональну організацію, яка забезпечує наявність конкретної системи однорідних інституцій як своєї змістової

основи. Отже, підхід, центральною категорією якого є інститут, можна визначити як один із базових компонентів методології державного управління, оскільки:

1) дослідження державного управління на мікрорівні дозволяють виділити й описати наявні соціальні практики, що в подальшому інституалізуються та починають формувати новий простір соціальних обмежень, можливостей та переваг;

2) дослідження на макрорівні дозволяють виділити базові інститути, що формують межі соціоетальних перетворень у процесі безпосередньої економічної, політичної та соціальної діяльності;

3) поєднання макро- та мікрорівнів дослідження дозволяють визначити не тільки характер, а й глибину інституціональних змін та соціальних трансформацій, що утворює базу для побудови прогнозів і перспектив подальших суспільних змін.

Отже, інституційний підхід дозволяє по-новому розглянути предмет дослідження в державному управлінні та отримати нові знання. За такого підходу інститут постає як гнучка структура, здатна змінюватися під впливом практичної дії [6, с. 29]. Дія являє собою внутрішньо осмислену діяльність, зорієнтовану на дію інших. Таким чином, інститути, а в нашому випадку інститут публічної служби, включають правила, які регулюють практику повсякденної діяльності і одночасно отримують імпульси розвитку із практики суспільного життя.

А. С. Сіцінський, досліджуючи феномен публічної служби, виділяє ряд ознак, властивих їй як соціальному інституту. По-перше, публічна служба – це сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. По-друге, як сполучна ланка між державою й громадянином, публічна служба має захищати права й інтереси громадян. По-третє, публічна служба як суспільне явище являє собою дещо більше, ніж діяльність державних службовців і органів управління, це своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм. По-четверте, публічна служба не лише відображає суспільні відносини, вона орієнтована на досягнення конституційного ідеалу правової, демократичної держави. По-п'яте, публічна служба – не тільки правова, а й етична система [14, с. 233]. Формуючи правосвідомість громадян, вона одночасно є носієм моралі; орієнтує державних службовців і громадян на дотримання моральних норм і правил суспільного життя.

С. М. Серьогін розглядає державну службу з позицій інституційного підходу як таку, що охоплює клас феноменів та процесів, частково спільний із публічною службою. Державна служба являє собою організаційно-управлінський, політичний та соціальний інститут держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами та їх спільнотами, між державами, використовуючи при цьому державні владні ресурси. Система державної служби постає комплексною структурою – «владу для ...» (чим забезпечує сам процес спільної діяльності) та «владу над ...» (що обмежує інтереси суб'єктів з метою реалізації самої можливості спільної діяльності) [13, с. 30 – 32]. Державна служба є необхідним елементом життєдіяльності державної системи. Ця система шляхом

підпорядкування волі носіїв державної служби – індивідів, груп, об'єднань, виконує різні соціальні ролі пануючі і підвладні.

Отже, з огляду на інституційний аспект у вузькому розумінні державну службу можна розглядати як діяльність службовців органів державної влади. На думку ряду дослідників, державна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками всіх організацій державного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ [4, с. 8; 10, с. 139 – 140]. Таким чином, виникає суперечність щодо визначення: по-перше, структури державної служби, як системи органів; по-друге, терміна «публічна служба». Тому застосування саме інституційного підходу, який дозволяє визначити предмет компетенції кожної складової держслужби (наприклад, митна, дипломатична служби, служба безпеки, інші), є актуальним.

Так само до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічно значущі, громадсько важливі завдання та функції, у тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів, поштарів, працівників музеїв, притулків тощо [10]. Прихильником широкого розуміння публічної служби є О. В. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, навіть приватних підприємствах). На його думку, для публічної служби характерні такі ознаки, як:

- зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;
- службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;
- професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності;
- являє собою основне джерело матеріального забезпечення працівників [10, с. 139 – 140].

Погоджуючись з такою позицією, мусимо зробити застереження щодо дискусійності віднесення служби в недержавних організаціях і тим більше в приватних підприємствах до публічної служби. Адже стає незрозумілою різниця між публічним і приватним сектором, між зайнятістю за приватним (трудовим) правом і власне публічною службою, що керується нормами адміністративного права. Тому, на наш погляд, є потреба чітко визначити інституційні межі публічної служби. Відповідь на це питання пов'язана з різними підходами щодо розглянути явище публічної служби в інституційному аспекті та виокремити найактуальніші площини цього підходу щодо її формування:

1. Характеристика публічної служби як інституту, її місце серед інших соціальних інститутів. Публічна служба, як соціальний інститут, є інструментом реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства [9]. Вона забезпечує певні гарантії життєдіяльності громадян, формує основні їх потреби, якісний рівень життя, етичні цінності й

норми, що певним чином впливають на суспільство в цілому, соціальні стандарти, тобто надає державні публічні послуги. Під публічними послугами розуміються послуги у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, особистої безпеки, створення і регулювання ринку, забезпечення здорового середовища існування тощо, у тому числі комунальні послуги. Очевидно, можна говорити про «ринку публічних послуг» як про соціальний механізм обміну діяльністю, товарами, послугами, ідеями між соціальними інститутами, соціальними інститутами і громадянами, які, у свою чергу, є «замовниками» цих послуг, оплачуючи їх за допомогою податків, членських внесків та інших способів [15, с. 10]. Це обумовлене тим, що громадянам надаються послуги не тільки інститутами держави, а й соціальними інститутами громадянського суспільства, включаючи службу в органах місцевого самоврядування.

2. Процес розвитку публічної служби як системи соціальних інститутів, що диференціюються і функціонально спеціалізуються з метою надання громадянам публічних послуг. Під публічною службою відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України розуміється діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5, с. 18]. Отже, публічна служба, як система інститутів, являє собою сукупність взаємодіючих підсистем щодо досягнення загальної мети, кожна з яких окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту за умови їх взаємодії сама публічна служба, як система, набуває нових властивостей (цілісність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Як організаційно-управлінський інститут публічна служба являє собою професійну діяльність, спрямовану на виконання цілей, завдань і функцій держави та громади.

3. Мета, умови, напрями розвитку та діяльності інституту публічної служби відповідно до суспільних очікувань і цілей громади та держави як інституту надання публічних послуг. Публічна служба як система соціальних інститутів виконує різні функції (державно-політичні, економічні, власне соціальні, правові, організаційні тощо), спираючись у своїй діяльності на принципи, цінності, норми публічного управління.

Погоджуючись з думкою Ю. П. Сурміна, що публічна служба являє собою політичний організаційно-управлінський, регулятивний та інтегральний інститут суспільства, що забезпечує взаємодію громадян і держави, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ і організацій, в яких працюють спеціально підготовлені службовці, що спираються у своїй діяльності на відповідні норми і цінності [17, с. 355], пропонуємо на сучасному етапі державотворення в Україні сформувати інтегровану структуру інституту публічної служби, яка забезпечить весь комплекс організаційно-управлінських, політичних та соціальних відносин за умови постійної взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Тим більше формування інтегрованого інституту публічної служби (ІПС) [9] відповідає нині пануючій ідеології, яка дістала назву

інтегруюче врядування (joint-up government) [11, с. 29]. Воно передбачає інтеграцію державної політики наскрізно – через увесь спектр урядових програм. Інтеграція є процесом досягнення єдності зусиль усіх підсистем для здійснення її функцій та цілей [7, с. 266]. Вона передбачає зміцнення позицій даного інституту шляхом приєднання нових структур або розширення ізсередини, тобто як вертикальну, так і горизонтальну взаємоналагоджену роботу.

Інтегрованим інститутом публічної служби визначаємо сукупність органів системи публічної влади, у межах якої здійснюється діяльність на політичних посадах, професійна діяльність в органах державної влади, місцевого самоврядування та комунальних закладів, установ, а також підприємств із реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян та суспільства загалом [9, с. 75]. ІПС не є поєднанням служб на різних рівнях і підсистемах державного апарату, це єдина цілісна служба, яка слугує своєму народові, суспільству, державі (рисунок).



### **Інтегрований інститут публічної служби**

Діяльність інтегрованого інституту публічної служби здійснюється за трьома напрямками: оперативним, тактичним, стратегічним [9, с. 61]. Оперативний (громадський) напрям інституту публічної служби охоплює загальнодержавну сферу – виконання делегованих повноважень, здійснення функцій у державних установах, закладах, підприємствах і організаціях. Тактичний (адміністративний) напрям інституту публічної служби забезпечує публічне управління, що здійснюється державною службою (цивільною та спеціалізованою) та органами місцевого самоврядування. Стратегічний (політичний) напрям інституту публічної служби визначає державну програму суспільного розвитку, прийняття державно-управлінських рішень, що є функцією осіб, які займають політичні посади. Зазначимо той факт, що політична діяльність – це складова інституту публічної служби, яка забезпечує відкритість її діяльності, сприяє впровадженню принципу публічності в систему державного управління, здійснює конструктивну критику і постійний контроль за діяльністю уряду.

В інтегрованому вигляді зміна управлінської парадигми відображається в заміні прямого директивного контролю на неформальний, публічний контроль над соціальними процесами та структурами, що здійснюється управлінською підсистемою управління [18, с. 115]. Зазначена трансформація державної служби дає можливість регулювати взаємодію із громадськістю, інтереси якої вона покликана забезпечити. Для цього сьогодні має відбутися суттєве корегування

державної кадрової політики, що враховуватиме такі основні завдання, як: створення національного кадрового резерву, посилення професіоналізації державного управління та формування його кадрового потенціалу, детінізація трудових ресурсів, проведення активної кадрової політики стосовно жінок, іноземних працівників, пенсіонерів [2] та представників опозиційно налаштованих політичних сил з метою оптимізації кадрового забезпечення [8], поряд з удосконаленням відповідного правового регулювання [1; 3].

Пріоритет прав та свобод людини і громадянина, нові методи державного управління вимагають змін у його організаційно-структурній побудові, обумовлюють пошук шляхів удосконалення функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування як єдиного правового публічного інституту, який інтегрував би всі суб'єкти державного управління та зберігав би притаманну їм відмінність у реалізації своїх функцій. У свою чергу, вивчення стану даної проблеми не лише обумовлює застосування комплексного підходу до системи управління, а також дає підставу думати, що саме інституційний підхід щодо розуміння публічної служби методологічно є найбільш раціональним у державному управлінні. Водночас формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні передбачає вироблення пропозицій щодо удосконалення публічно-правової діяльності публічної служби України.

#### Список використаних джерел

1. **Про Концепцію** адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05 берез. 2004 р. № 278 (278/2004). – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. **Про Концепцію** розвитку законодавства про державну службу : Указ Президента України від 05 січ. 2005 р. № 1/2005. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
3. **Про Концепцію** розвитку законодавства про державну службу в Україні : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140/2006. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
4. **Авер'янов, В.** Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Вісн. держ. служби України. – 2005. – № 3. – С. 7 – 11.
5. **Кодекс** адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х. : Одиссей, 2005 – 552 с.
6. **Кырдина, С.** Социокультурный и институциональный подходы как основа позитивной социологии в России / Светлана Кырдина // Соц. исслед. – 2002. – № 12. – С. 23 – 33. – Режим доступа : [www.ecsocman.edu.ru](http://www.ecsocman.edu.ru).
7. **Малиновський, В.** Державне управління : навч. посіб. – вид. 2-ге, доп. та перероб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. **Петренко, О.** Політична опозиція як елемент публічного управління / Оксана Петренко, Віталій Баштанник // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ. – 2006. Вип. 4. – С. 65 – 74.



9. **Петренко, О.** Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : дис. ... канд. держ. упр. 25.00.03 / Петренко Оксана Станіславівна ; ДРІДУ НАДУ. – Д., 2008. – 181 с.
10. **Петришин, А.** Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой логико-понятийный анализ : монографія / А. В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 234 с.
11. **Пітерс, Г.** Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація / Гай Пітерс // Демокр. розвиток: вищі держ. службовці та політ.-адмін. стосунки : матеріали XVIII міжнар. конгресу з підготовки вищих держ. службовців, Україна, Київ, 15 – 17 черв. 2005 р. / уклад. С. В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – 27 – 34 с.
12. **Політична наука.** Словник : категорії, поняття і терміни / Борис Кухта, Анатолій Романюк, Любов Старецька [та ін.]. – Л. : Кальварія, 2003. – 500 с.
13. **Серьогін, С.** Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
14. **Сіцинський, А. С.** Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства / Анатолій Сіцинський // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (34). – С. 231 – 239.
15. **Скринька, Д.** Право як фактор економічного розвитку (інституційний підхід) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01 / Дмитро Васильович Скринька. – К., 2004. – 20 с. – Режим доступу : law1.boom.ru.
16. **Соціологічна енциклопедія** / уклад. В. Г. Городяненко. – К. : Академвидав, 2008. – 456 с.
17. **Сурмін, Ю.** Концептуально-методологічні підходи осмислення сутності й тенденцій розвитку державної служби / Юрій Сурмін // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр. – 2007. – Вип. 1 (16). – С. 354 – 363.
18. **Токовенко, В.** Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
19. **Філософський енциклопедичний словник** / [ред. кол. В. І. Шинкарук (голова редкол.)]. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
20. **Homo institutus** – Человек институциональный : монографія / под ред. О. В. Иншакова. – Волгоград : ВолГУ, 2005. – 854 с.

*Надійшла до редколегії 07.05.09*