

Наталія ЛИПОВСЬКА

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України**Дніпропетровський регіональний інститут державного управління***ІНТЕРПРЕТАЦІЯ КОНЦЕПТУ «ДЕРЖАВНА СЛУЖБА»:  
МЕТОДОЛОГІЧНА ПОЛЕМІКА**

Визначаються й конкретизуються існуючі методологічні обґрунтування державної служби як складного соціального феномену, аналізуються евристичні можливості інституціонального, системного, організаційного підходів до досліджуваної проблеми та її рішення, розглядається співвідношення визначень процесів розвитку державної служби: «еволюція», «системогенез», «інституціоналізація», «організація», «самоорганізація», «модернізація», «стабілізація»; пропонується загальний підхід до опису державної служби як системного утворення інституціонального типу, уточнюється необхідна термінологія і понятійний апарат для цього опису; наводиться ознаковий опис державної служби як соціального інституту.

**Ключові слова:** державна служба, інститут, організація, система, еволюція, системогенез, розвиток.

***Наталія Липовская. Интерпретация концепта «государственная служба»: методологическая полемика***

Определяются и конкретизируются существующие методологические обоснования государственной службы как сложного социального феномена, анализируются эвристические возможности институционального, системного, организационного подходов к исследуемой проблеме и ее решению, рассматривается соотношение определенных процессов развития государственной службы: «эволюция», «системогенез», «институционализация», «организация», «самоорганизация», «модернизация», «стабилизация»; предлагается общий подход к описанию государственной службы как системного образования институционального типа, уточняется необходимая терминология и понятийный аппарат для этого описания; приводится признаковое описание государственной службы как социального института.

**Ключевые слова:** государственная служба, институт, организация, система, эволюция, системогенез, развитие.

***Nataliia Lypovska. Interpretation of the concept public «service»: methodological polemic***

The existent methodological grounds of public service as a complex social phenomenon are determined and specified, heuristic possibilities of institutional, system, organizational approaches to the investigated problem and its decision are analysed, correlation of determinations of processes of public service development is examined: «evolution», «system-genesis», «institutionalization», «organization», «self-organisation», «modernisation», «stabilization»; the general approach to public service description as a system formation of the institutional type is offered, necessary terminology and the concept apparatus for this description are specified; indication description of public service as social institute is given.

**Key words:** public service, institute, organization, system, evolution, system-genesis, development.

Державна служба за своєю сутністю є унікальним і складним соціальним утворенням. Полівалентність інтерпретації цього феномену обумовлюється її існуванням в об'єктно-процесуальній формі: з одного боку, це соціальне явище, для опису якого найчастіше використовуються терміни «інститут», «система», «організація», з іншого – форма соціальної практики, певний вид професійної діяльності (згідно з українським законодавством «державною службою в Україні визнається професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах і їх апараті та на яких покладено практичне виконання завдань і функцій держави» [5]). Саме тому численні спроби створення досить універсальної теорії державної служби поки не мали успіху як у нашій країні, так і за кордоном. Основна причина цього полягає, на наш погляд, у тому, що державна служба як об'єкт наукового дослідження виявилася одночасно в центрі уваги відразу декількох наук (права, політології, філософії, економічної теорії, адміністративних наук, соціології, психології), у кожній з яких надано різні інтерпретації цього складного феномену, і дотепер не вироблено єдиного розуміння природи державної служби та її генезису. Отже, основною рисою теорії державної служби є її міждисциплінарність та мультипарадигмальність. В умовах модернізації державної служби України актуалізується потреба в належній теоретичній аргументації процесів її функціонування й розвитку, що обумовило проблематику цього дослідження.

Теоретичним підґрунтям статті є праці, присвячені розробці проблем державної служби як інституціонального, системного утворення, методологічним аспектам державного управління. У працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, П. І. Надолішнього, Ю. П. Битяка, С. Д. Дубенко, В. Я. Малиновського, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйка, С. М. Серьогіна, І. І. Шпітуна та ін. подано результати досліджень організації та самоорганізації державної служби, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо), виявлено зв'язки державної служби й суспільства, висвітлено засади інституціонального, системного та діяльнісного підходів до розгляду державної служби тощо. Цими науковцями здійснено перші обґрунтування державної служби як соціально-правового інституту [2, с. 48 – 52], як мета-організації [11], виявлено економічні функції інституту державної служби [10, с. 77 – 78].

Крім зазначених вище підходів, евристичну цінність для пояснення феномену державної служби мають численні теорії організацій, які також використовуються західними й вітчизняними інтерпретаторами державної служби, зокрема: школа людських відносин, системний і антисистемний підходи, ситуаційний підхід, інвайроментальні концепції організації, неінституціональна теорія організації, організаційна екологія та ін., у межах яких розроблені цікаві концептуальні моделі державної служби. Однак у цілому можна зробити висновок, що для

вітчизняної теорії державної служби на сьогодні характерна ситуація онтологічної кризи, розірваності, фрагментарності, мозаїчності нагромаджених знань.

Метою статті є аналіз переваг і обмежень інтерпретації державної служби з позицій інституціонального, системного та організаційного методологічних підходів.

Найпоширеніша наукова практика – розглядати державну службу як адміністративний, правовий інститут або соціальну систему. Обмеження інституціонального підходу чітко окреслені в статті І. І. Шпітуна [11]. Приєднуючись до дискусії з позицій соціологічного підходу, зазначимо, що найперспективнішою з боку інституціональної методології є інтерпретація державної служби як соціального інституту, адже і правові, і економічні, і культурні інститути – це різновиди соціальних інститутів. Такий підхід істотно узагальнює концептуальне розуміння державної служби, переборює стереотип її традиційного «діяльнісного» бачення. Розгляд державної служби як соціального інституту дає додаткові можливості в осмисленні соціальних основ державної служби, виявленні її місця в структурі влади і соціального, зокрема державного, управління.

Термін «інститут» утворився від латинського «*institutum*» й означає «установу, установа». Інститут традиційно розглядався в рамках юридичної науки як «сукупність норм права, що регулюють певну групу суспільних відносин одного порядку і, як правило, є складовою частиною відповідної галузі права» [12, с. 226] (наприклад, інститут спадкування, власності, родини і шлюбу). Таке розуміння інституту історично виходить з поняття інституції (від лат. *institutio* – наставлення), сформованого як елемент римського приватного права – інституції Гая, а потім як зведення цивільного права – інституції Юстиніана.

У соціології поняття інституту набуло ширшого значення, насамперед воно означає своєрідний спектр соціально регульованої та організованої поведінки людей та їх відносин. Саме цим обумовлюється різниця в теоретичному навантаженні категорій «інституція», «інститут», «інституціалізація» (формування правових та моральних норм), «інституціоналізація» (формування та розвиток інститутів, включаючи відтворення соціальних практик).

У теоретичному вивченні інститутів суспільними науками наголошується на значенні інституту як «установлення», пропонуючи досить широкий діапазон інтерпретацій. Серед них норми, комплекси норм, правила гри, типи соціальної практики та ін. Водночас сам термін «установлення» не розглядається. Ми пропонуємо повернутися до визначення інституту як установлення, що дозволяє зв'язати суперечливі трактування інститутів.

Відповідно до визначень, наведених у словнику В. Даля, слово «установлення», по-перше, пов'язане зі статутом, постановою, законом,

тобто з різними видами правил і норм, насамперед формальних. По-друге, установлення – це процес встановлювання й узаконювання, як ми б сказали зараз – процес набуття стійкості й легітимності. По-третє, установлення – це підстава чого-небудь, розміщення в належному порядку встановителем, тобто діяльність певного суб'єкта [4, с. 277 – 279].

Отже, інститут – не тільки певна стійка норма, правило, закон, але й саморозвиток цієї норми, правила, закону, а також діяльність щодо встановлення норми, правила і закону. Тут поєднуються статична, динамічна й управлінська характеристики інституту, його стійкість, здатність встановлюватися і здатність бути встановленим. Водночас не кожна норма (правило, закон), не кожен процес встановлення і не кожна діяльність є інститутом. На наш погляд, застосовуючи до об'єкта термін «інститут», слід брати до уваги наявність у нього таких ознак, як стійкість і організуючий вплив на соціальне життя. Стійкість означає, що інститут усталився, став самостійним соціальним фактом, віддільним від інших. У такому випадку потрібен досить великий вплив, щоб інститут був змінений. Організуючий вплив інституту на соціальне життя означає, що, по-перше, інститут організовує значну частину соціального простору у вигляді ролей і статусів, по-друге, результати діяльності інституту можуть трактуватися як функції і дисфункції для суспільної системи в цілому, по-третє, ліквідація інституту утворить «нішу», яка може бути заповнена тільки порівнянною інституціональною конфігурацією, що має ряд збіжних ознак. Таким чином, на наш погляд, інститут – це стійке встановлення, що організує соціальне життя.

Додавання до терміна «інститут» слова «соціальний» указує на ширше тлумачення інституту, ніж це прийнято в юридичній науці. У науковій соціологічній літературі категорії «інститут» і «соціальний інститут» звичайно використовуються як синоніми.

У вітчизняній та світовій науці соціальний інститут визначається як: продукт історичного розвитку суспільства і відносин у ньому; результат диференціації людської діяльності і суспільних відносин; форма залучення людей до соціальної діяльності через систему установ; засіб регулювання діяльності людей, закріплення, відтворення й розвитку соціальних відносин [12, с. 226]. Отже, інституціоналізація є механізмом, що забезпечує організацію спільної діяльності людей і припускає формування певних установ, у межах яких відбувається ця діяльність. Наявність необхідного стійкого комплексу соціальних інститутів є умовою, формою існування, а також системоутворюючим фактором для цільової спільності, взаємної погодженості діяльності, що забезпечує виживання, функціонування і розвиток держави й суспільства в цілому. Для організації як соціального інституту характерними є такі ознаки: наявність суспільно значущих статусу, функцій і цілей, що виражають конкретні соціальні потреби; наявність стійкої структури і матеріальної, фінансової і ресурсної бази для здійснення своєї місії, що виражає

інтереси суспільства чи конкретних соціальних верств і груп; реалізація в її структурі і діяльності інституціональних норм, що не суперечать прийнятим інституціональним стандартам і упорядковують рольові функції, права й обов'язки персоналу; стійкість соціальних зв'язків і відносин у межах соціальної структури суспільства.

Отже, державна служба за своєю сутнісною характеристикою – соціальний інститут для реалізації функцій держави. Державна служба виникає разом з державою; розвиток соціальної держави детермінує перетворення державної служби на один із основних соціальних інститутів українського соціуму.

Розуміння державної служби як особливого соціального інституту потребує виділення її основних структурних компонентів. З цією метою нам необхідно використовувати системний підхід. Наявність системотвірних чинників дозволяє визначити державну службу як соціальну систему. Загальними для всіх систем є: наявність спільної мети для всієї сукупності компонентів; підпорядкування цілей кожного компонента спільній меті системи; усвідомлення кожним компонентом своїх завдань і розуміння загальної мети; виконання кожним елементом своїх функцій, які впливають з поставленого завдання; відносини субординації і координативності між елементами системи; наявність зворотного зв'язку між керівною і керованою підсистемами. Усі ці положення в повному обсязі характерні для розуміння державної служби як системи.

Мета і завдання державної служби визначаються потребами і волею соціуму, його першосуб'єкта – народу. Її соціальна роль, соціальний статус обумовлені характером соціально-економічного ладу, типом держави, режимом правління, кількісним і якісним складом службовців, внутрішнім устроєм, характеристикою функціонування, системою її правового регулювання. З огляду на це державна служба, будучи соціальним інститутом, основною родовою ознакою має на меті задоволення соціальних потреб; під впливом зовнішнього середовища вона не тільки може, але й повинна зазнавати змін, як структурних, так і якісних, оскільки задоволення потреб безпосередньо пов'язане з якістю життєдіяльності. В. Л. Романов слушно зазначив, що державна система, побудована на раціональних стратегіях і тактиці, громіздка і традиційно консервативна, «не в змозі регулювати відхилення, породжувані поведінкою, що розриває рамки як формальних, так і неформальних норм» [7, с. 77]. У той самий час як усяка система, що самоорганізується, з метою існування й розвитку успадковує родові ознаки, державна служба набуває нових властивостей, адекватних змінам зовнішнього середовища. Наявність об'єктивних передумов системного підходу до вивчення державної служби дозволяє перейти до завдання виділення системи державної служби. Це виділення визначає межі системи як об'єкта дослідження, тобто вказує, які елементи, зв'язки тощо належать до системи, а які – до середовища (оточення системи).

Зупинимось на особливостях функціонування державної служби як соціальної системи. Як соціальна система державна служба – це стійкий структурно впорядкований, детермінований своїми складовими і зв'язками цілісний соціальний організм, складна організована єдність, яка виконує функції об'єднання працюючих спільно людей, регулювання їх діяльності на основі поділу праці і посадової ієрархії для досягнення обумовлених державою і суспільством соціальних цілей.

Ієрархічна структура державної служби визначається поділом на департаменти, відносинами керівництва і підпорядкування, системою соціальних позицій, ролей соціальних груп і індивідів, що входять до неї. У ній чітко виділяються керівна і керована підсистеми, стосунки між якими визначаються дією механізмів і засобів регулювання та контролю, основу яких становлять інституціональні норми і правила, що забезпечують стійкість і передбачуваність взаємодії елементів системи в процесі її функціонування. Водночас державна служба за специфікою своїх соціальних функцій, цілей, ролі і статусу є підсистемою соціальної системи в масштабах держави. Крім того, під час дослідження державної служби як системи в тому чи іншому розрізі можна говорити про те, що такі характеристики будуть лише домінувати, але не виключати інших. При цьому необхідно враховувати характер суперечностей у системі державної служби, до них варто зарахувати: суперечності, обумовлені сформованим у її структурі поділом на рівнями чи за підрозділами департаментів; суперечності між особистим і безособовим, індивідуальним, груповим і загальним у структурі зв'язків та діючих норм; суперечності в структурі зовнішніх і внутрішніх соціальних цілей.

Усяке виділення системи, як перший етап дослідження, – неповне й неточне. Тому система державної служби має уточнюватися в процесі подальших досліджень, насамперед на етапі опису системи. Такий методологічний принцип приводить до операційної процедури виділення за С. Біром та У. Р. Ешбі, коли за допомогою орієнтованого аналізу елементів устанавлюються функціональні зв'язки між ними, а також уточнюється елементний склад за функціями системи [3]. Змінність меж системи державної служби залежить, таким чином, від об'єктивних змін, що відбуваються в державній службі, і від зміни наших знань і уявлень про неї. Звідси впливає надзвичайно важливе методологічне положення: встановлення меж державної служби при системних дослідженнях державної служби й, насамперед, її розвитку (системогенезу).

Слід зазначити, що проблема встановлення об'єктивних закономірностей розвитку складних систем, що саморозвиваються (таких, як система державної служби), є насамперед проблемою методологічною. Це передбачає:

– аналіз відповідності цілей розвитку державної служби та інтересів і потреб соціальних верств, склад і соціальна структура яких безупинно розширюються й ускладнюються;

– визначення напрямків і завдань удосконалення організаційних та інституціональних основ взаємодії з громадянами, державними і недержавними структурами, а також з міжнародними інститутами, що формують правові відносини і норми в цій сфері;

– виявлення можливостей активного залучення всіх рівнів посадових осіб державної служби до вирішення завдань розвитку і створення умов для реалізації їх творчого і професійного потенціалу в цьому процесі.

Таким чином, для вивчення процесів розвитку системи державної служби необхідне залучення методології дослідження великомасштабних соціально-економічних процесів. Розробляти цю методологію необхідно в межах системного підходу, оскільки розвиток характеризує всю публічну діяльність. Він принципово не зводиться до розвитку окремих частин і тим більше до динаміки зміни показників їх роботи. На сьогоднішній день з цією метою широко використовуються експертні методи, методи статистичного аналізу, методи імітаційного моделювання і, нарешті, найбільш традиційні методи історичного аналізу й діалектичного матеріалізму. Відзначимо, що для великих систем неможливо використовувати методи прямого експериментування. Це пов'язано з унікальністю і незворотністю розвитку таких систем, як система державної служби.

Об'єктивна необхідність системного підходу до дослідження процесів розвитку визначає потребу в цілісному розгляді системи державної служби. Тим часом зазначені методи не можуть дати необхідних результатів або за повнотою (статистичні й імітаційні методи обмежені існуючою інформацією), або за точністю (історичний метод дає лише вербальне уявлення, експертний – дуже суперечливі результати). Тому останнім часом деякими дослідниками розробляються ієрархічні ітераційні процедури досліджень, позбавлені зазначених недоліків. Найбільш сильною рисою, що дозволяє говорити про необхідність використання перш за все таких методів, є їх послідовна системність, велика типізованість і гнучкість.

Розглядаючи державну службу з позицій системного підходу, необхідно зупинитися на інтерпретації терміна «системогенез». Термін «системогенез» одним з перших запровадив П. К. Анохін у рамках своєї концепції органічних (тобто таких, що відрізняються випереджувачим відображенням) функціональних систем і для їх характеристики [1]. Як змістовно наповнене поняття цей термін фіксує одну з вельми важливих особливостей органічних систем – їх розвиток у напрямку цілісності й формування в ході цього процесу внутрішніх компонентів, своєрідних «органів», яких не вистачає тій чи іншій подібній системі. Поняття «системогенез», отже, вироблено в контексті розробок переважно онтологічного, а не методологічного спрямування й використовується до цього часу частіше під час вивчення матеріальних органічних систем, як біологічних, так і соціальних.

Системогенез – це явище, процес, який визначає період і процедури формування (створення), розвитку й життєдіяльності (функціонування) системи. Системогенез (розвиток, еволюція) державної служби – це сукупність різновекторних процесів, від яких залежить об'єднання (перетворення) сукупності різнорідних утворень, процедур та формувань, що виникли й склалися історично чи спонтанно в ході практики державного управління, у сплетену численними зв'язками множини взаємозалежних елементів системи. З одного боку, це процеси управління – стабілізація (від лат. *stabilis* – стійкий) – укріплення, приведення до постійного стійкого стану або підтримка цього стану, а також сам стан стійкості, усталеності та модернізація – будь-яке динамічне, свідомо регульоване і якісне покращання стану системи [9]. Очевидно, запропоноване бачення процесів системогенезу доцільно конкретизувати, виділивши зовнішні процеси: управління й модернізацію, і внутрішні – ті, що визначають саморух системи. За такого уточнення принциповим є те, що створюється підстава для розмежування орієнтирів стабілізації, адже процеси, що виникають усередині системи, не завжди корелюють з місією та суспільними очікуваннями щодо державної служби.

Під управлінням у контексті нашого дослідження розуміємо цілеспрямований вплив з метою збереження або зміни рівня організації системи при збереженні її якісної специфіки. Подібну позицію займає С. Бір, вважаючи, що «організаційне» управління «являє собою відновлення природного порядку для системи, що піддається впливу збурень і прагне відновити свою рівновагу; воно, звичайно, не виключає прогресу, тому що під рівновагою зовсім не мають на увазі стаціонарний стан» [3, с. 262]. Це положення повністю підтверджується антиентропійним характером управління, коли керівна підсистема прагне до зменшення ентропії, до підтримки стану динамічної рівноваги з навколишнім середовищем. Водночас, як зазначає Є. Сєдов, існує певна ентропійна міра, пов'язана з мірою бюрократизації управлінських структур соціальних систем, коли розвиток забезпечується тільки законами детермінації [8]. Досягнення стійкого стану соціальної системи передбачає в цьому випадку наявність ієрархічного управління – управління, що містить рівні різного ступеня складності, коли йде постійне коректування й уточнення цілей управління. Подібний погляд на управління виключає можливість досягнення впорядкованості, стабільності за допомогою саморегуляції й самоорганізації. Розглядаючи функції та їх організаційне оформлення у вигляді структур як елементи системи управління, можна вважати, що придушення процесів самоорганізації веде до консервації застарілих організаційних структур, до переваги вольових методів керівництва, до спрощення функцій нижчих ланок і, в остаточному підсумку, позбавляє систему динаміки. Усе це може призвести до виснаження й деградації соціальної системи.

Розвинена ж самоорганізація дозволяє фактично звести функцію зовнішнього контролю й координації до забезпечення й підтримки умов, які сприяють функціонуванню саморегульованих систем щонайкраще. У складних системах, якою є державна служба, скоріше можливе збереження й підтримка сталого порядку, що може бути спонтанним. Реальні соціальні системи можуть управлятися й детерміністськими законами, і випадковістю. У зв'язку із цим вважаємо конструктивною позицію А. І. Пригожина, який у соціальному управлінні виділяє: організаційний порядок, під яким розуміється система об'єктивованих стосовно людини норм і правил; цільовий управлінський вплив на об'єкт, що підрозділяється на «зовнішнє» управління й самоврядування; самоорганізацію – спонтанне регулювання, додаткове й незамінне джерело організаційної енергії [6].

Відповідно до загальних закономірностей самоорганізації складним системам не можна нав'язувати шляхи їх розвитку. Можна лише сприяти й навчитися відповідати їх тенденціям розвитку, виводити системи на ці шляхи. Управління складними соціальними системами враховує можливість існування непередбачених, неконтрольованих зон соціальних систем, а також тимчасових проміжків їх розвитку. Необхідність і природність самоорганізації пояснюється також тим, що державна служба як об'єкт управління має свою внутрішню логіку функціонування й розвитку, що не може бути простим продовженням управлінського впливу, і як керована підсистема має самостійність, автономність. Абсолютизація ж управлінського впливу здатна загальмувати розвиток системи, придушуючи не тільки негативні, але й позитивні імпульси динамічних процесів, що відбуваються. Тому для життєдіяльності соціальної системи однаково важливі й управління, і самоорганізація, які є двома сторонами процесу системогенезу. Крім того, стійкі системи можуть існувати тільки в умовах самоорганізації. Важливо відзначити, що ефективне застосування системної методології до вирішення проблем модернізації державної служби можливе лише у форматі великої дослідної програми за участю всіх провідних спеціалістів галузі. Реалізація такої програми вимагає істотних змін в організаційній структурі науки, предметом якої є державна служба.

Отже, поєднання інституціонального та системного методологічних контурів створює підстави для розуміння державної служби як системи соціальних інститутів, як процесу розвитку, самоорганізації державної служби як системи інститутів, що диференціюються і функціонально спеціалізуються. Державна служба як система інститутів являє собою сукупність взаємодіючих підсистем задля досягнення загальної мети, де кожна окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту при їх взаємодії сама державна служба як система набуває нових властивостей (цілісність, еквіфінальність, збалансована рівновага, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до розв'язання

завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів). Висловимо припущення, що осмислення інститутів – підсистем усередині системи державної служби дозволить на новому рівні глибше осмислити її соціальні функції. Аналіз службових документів, спеціальної літератури і практики дає підставу для такого висновку. Державна служба як система соціальних інститутів містить інститут державних соціальних послуг, соціально-правовий, організаційно-управлінський, соціально-економічний, інформаційно-комунікативний, інтелектуально-духовний інститути. Таким чином, державна служба є тим чи іншим соціальним інститутом, який, «розгортаючись» у тому чи іншому напрямку, утворює те чи інше функціональне поле. Така структура додає державній службі стійкість, стабільність при всіляких зовнішніх і внутрішніх змінах. Поєднання системного та інституціонального підходів допомагає зрозуміти, що саме необхідно стабілізувати в державній службі.

При цьому слід зазначити, що і системний, і інституціональний підходи мають певні евристичні обмеження. Адже і інституціональний, і системний підходи у своїй основі спираються не на реальність, а на певну абстракцію, яку називають системою або інститутом. Система – це будь-яка відносно цілісна сукупність взаємозалежних елементів. При такому формулюванні важко знайти об'єкт, який не можна було б назвати системою.

На наш погляд, більш перспективною є інтерпретація державної служби як соціальної організації: кожна соціальна організація – це соціальний інститут, але не кожен соціальний інститут набуває рівня соціальної організації. Інтерпретація державної служби як мета-організації наведена в науковій статті І. І. Шпітуна [11]. Не зупиняючись детально на аналізі організаційного підходу до державної служби, визначимо державну службу як соціальну організацію. Ми підтримуємо таке визначення: соціальна організація – це відносно стійка соціальна цілісність (соціальна спільність), що виявляє розумне поведіння, при цьому стійкість організації виявляється в здатності зберігати свої життєві культурні цінності, незважаючи на виклики внутрішнього та зовнішнього середовища, а розумне поведіння виявляється в здатності адекватно відповідати на виклики. На наш погляд, перспективною є інтерпретація державної служби як організації, здатної адекватно реагувати на виклики внутрішнього та зовнішнього середовища. Застосування організаційного підходу дозволяє врахувати потенції державної служби не тільки діяти в межах встановлених норм, але й адекватно реагувати як на відхилення від встановлених норм, так і на невідповідність застарілих норм потребам суспільства, що змінюються, власне на це і спрямований процес модернізації державної служби.

Отже, поєднання організаційного, інституціонального та системного методологічних підходів для аналізу феномену державної служби

дозволяє «зняти» певну інтерпретаційну напруженість, яка виникає в результаті дихотомії її тлумачення або як явища, або як діяльності. З позицій інституціонального підходу ми розглядаємо її не тільки як «систему норм і правил», а і як діяльність щодо встановлення цих норм. З позицій організаційного підходу ми враховуємо її можливість адекватно реагувати на суспільні виклики. Системний підхід дозволяє не тільки зафіксувати просторові межі системи, а й дослідити особливості процесу розвитку державної служби (системогенезу, інституціоналізації, еволюції).

### Список використаних джерел

1. **Анохин П. К.** Идеи и факты в разработке теории функциональных систем / П. К. Анохин. – Режим доступа : [www.keldysh.ru/pages/BioCyber/RT/Anokhin/Anokhin.htm](http://www.keldysh.ru/pages/BioCyber/RT/Anokhin/Anokhin.htm).

2. **Атаманчук Г.** Методологічні проблеми сучасного державного управління / Г. Атаманчук // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 9 – 12.

3. **Бир С.** Кибернетика и управление производством : пер. с англ. / С. Бир. – М. : Физматгиз, 1965. – 275 с.

4. **Даль В.** Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. Даль. – М. : Рус. яз., 1994. – Т. 4. – 779 с.

5. **Про державну службу** : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 1. – С. 9 – 28.

6. **Пригожин А. И.** Современная социология организации / А. И. Пригожин. – М. : Интерфакс, 1995. – 296 с.

7. **Романов В. Л.** Креативные аспекты социального управления / В. Л. Романов // Синергетика и соц. упр. – М. : РАГС, 1998. – 248 с.

8. **Седов Е.** Информационно-энтропийные свойства социальных систем / Е. Седов // Обществ. науки и современность. – 1993. – № 5. – С. 24 – 41.

9. **Философский** энциклопедический словарь / под. ред. А. М. Прохорова. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 840 с.

10. **Хартамович К. В.** Экономические функции института государственной службы и профессиональная подготовка кадров для их реализации / К. В. Хартамович // Ежегодник – 97: Государственная служба России : науч. тр. – М., 1997. – С. 75 – 81.

11. **Шпітун І. І.** Науково-світоглядні аспекти феномена «державна служба» / Шпітун Іван Іванович // Публ. адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 2 (2). – Режим доступу : [www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html).

12. **Энциклопедический** социологический словарь / под общ. ред. Г. В. Осипова. – М. : Канон, 1995. – 940 с.

*Надійшла до редколегії 07.09.11*