



О. П. Западнчук,
*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку
Національної академії державного управління
при Президентові України,
завідувач сектору Національного інституту
стратегічних досліджень*

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД У ФОРМУВАННІ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті визначається місце інституціонального підходу в методології дослідження державної служби. Розкривається зміст терміна «інститут» у контексті комплексного розуміння сутності поняття «державна служба», що створює передумови для визначення перспектив розвитку державної служби в Україні з погляду інституціонального підходу. Пропонується авторське визначення поняття «інститут державної служби». З'ясовується, що місце і роль державної служби в суспільстві зумовлюються належністю її представників до особливої соціальної групи, яка за родом своєї професійної діяльності має виконувати державно-управлінські функції. Обґрунтовується, що від вибору парадигм і підходів до її реформування залежать підходи до теорії та організації державної служби, управління нею, а також ефективність діяльності державної влади.

Ключові слова: державне управління, інститут, інститут державної служби, державна служба, публічна служба, громадянська служба, службова діяльність.

О. P. Zapadynchuk,

Postgraduate of Public Policy and Society Development Department of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Head of Sector, National Institute for Strategic Studies

INSTITUTIONAL APPROACH TO FORMING OF THE STATE SERVICE INSTITUTION IN UKRAINE

This article specifies the place of institutional approach in the methodology of state service study. It explains the «institution» term in view of comprehensive understanding of the «state service» concept, which creates preconditions for forecasting of the state service development in Ukraine in view of the institutional approach. It offers the author's definition of the «state service institution» concept. The place and role of state service in the society are conditioned by its adherence to a special social group that is professionally commissioned to perform state administration functions. Choice of reforming paradigms and approaches affects approaches to the state service theory, organization, management, as well as efficiency of the state power activity.

Key words: state management, institute of state service, state service, public service, service, civil service, service activities.

А. П. Западнчук,

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку
Національної академії державного управління при Президенті України,
заведуючий сектором Національного інституту
стратегічних досліджень*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД В ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

В статье определяется место институционального подхода в методологии исследования государственной службы. Раскрывается содержание термина «институт» в контексте комплексного понимания сущности понятия «государственная служба», что создает предпосылки для определения перспектив развития государственной службы в Украине с точки зрения институционального подхода. Предлагается авторское определение понятия «институт государственной службы». Указывается, что место и роль государственной службы в обществе обусловлены принадлежностью ее представителей к особой социальной группе, которая по роду своей профессиональной деятельности должна выполнять государственно-управленческие функции. Обосновывается, что от выбора парадигм и подходов к ее реформированию зависят подходы к теории и организации государственной службы, управления ею, а также эффективность деятельности государственной власти.

Ключевые слова: государственное управление, институт, институт государственной службы, государственная служба, публичная служба, гражданская служба, служебная деятельность.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Одним з основних напрямів державного будівництва в Україні в умовах адміністративної реформи є інституціональний розвиток державної служби. Цей напрям передбачає підвищення авторитету, престижу і конкурентоспроможності державної служби в суспільстві на основі сучасних технологій організації, ефективної взаємодії державних органів зі структурами громадянського суспільства. Реформування органів державної влади супроводжується як відчутними успіхами, так і невдачами. Проте існує цілий спектр проблем, пов'язаних з інституціональним розвитком державної служби.

Особливістю інституціонального регулювання державної служби є те, що її інститути (норми, принципи, правила), закріплюючись у правовому полі, створюють нормативні передумови для розвитку державної служби як цілісного інституту, а об'єктивні умови і суб'єктивні фактори, що впливають на державну службу, потребують обов'язкового узгодження з волею, бажанням та інтересами українського народу.

Дослідження інституціонального розвитку державної служби до цього часу не отримали належного наукового обґрунтування. Тому розробка основних напрямів інституціонального розвитку державної служби забезпечить ефективне та результативне державне управління, яке відповідає стандартам демократичної, правової держави, що і визначає актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям статті є праці, присвячені розробці проблем державної служби як інституціонального утворення та методологічним аспектам державного управління. У роботах І.Василенко [1], Н.Т.Гончарук [2], Н.М.Льченко [3], Н.А.Липовської [4], В.Я.Малиновського [5], [6], А.В.Моїсєєва [7], О.Ю.Оболенського [8], О.С.Петренко [9], В.Б.Слатинова [10], Ю.Н.Старилова [11], Ю.П.Сурміна [12] та інших науковців подано результати досліджень інституціонального розвитку державної служби, факторів її дестабілізації, виявлено зв'язки державної служби й суспільства, інституціональні засади державної служби тощо.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на посилення уваги до проблем державної служби, проблеми інституціонального розвитку державної служби в контексті проведення адміністративної реформи залишаються малодослідженими. Звернення до аналізу теоретико-методологічних і організаційно-правових засад інституціоналізації державної служби зумов-

лено науково-практичним значенням цієї тематики та недостатнім її висвітленням у сучасній науці.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування основних напрямів інституціонального розвитку державної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Методологічний аспект досліджень державної служби за змістом охоплює використання гносеологічних, теоретико-пізнавальних знань різного рівня. Особливості дослідження складних, багатоаспектних актуальних наукових та прикладних проблем державної служби дають змогу розглядати її як таку, що відображає наслідки соціально-історичного розвитку держави.

Формування інституту державної служби в Україні зумовлює необхідність розробки сучасних науково-теоретичних та методологічних підходів до її аналізу. Поглиблене розуміння сутності, динаміки, специфічних ознак державної служби вимагає відповідного наукового обґрунтування. Важливе місце в прогнозуванні перспектив розвитку, науково обґрунтованого вибору пріоритетних напрямів та модернізації державної служби займає інституціональний підхід.

Інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, створювалися для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, в тому числі для регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу визначалися соціально-економічною природою суспільства та ступенем його зрілості.

Первісні форми інституціональних утворень – це традиції, звичаї, що знайшли відображення в давніх релігіях. Вони з'явилися ще на початку формування цивілізацій, у Давньому Єгипті, у державах шумерів та інків. Про них згадується в Старому Заповіті, ведах. Розуміння терміна «інститут» історично виходить з поняття інституції (від лат. *institutio* – «наставляння»), сформованого як елемент римського приватного права в інституції Гая, а потім – як зведення цивільного права в інституції Юстиніана [4, с. 2].

Інституціоналізм, що виник як економічна теорія, формується наприкінці XIX ст. Свій початок теорія інституціоналізму бере з німецької і класичної економічних шкіл, французької соціології та інших течій наукової думки. Його ідейні основи було закладено американським економістом і соціологом Торстеном Вебленом. Значне поширення інституціоналізму було пов'язане передусім з еволюцією економічної теорії в Сполучених Штатах Америки, де в 20-х роках XX ст. він зайняв лідируюче становище.

Поняття «інституціоналізм» походить від термінів «інституція» (звичай, порядок, традиція)

та «інститут» (порядок, що набуває форми закону або установи), а тому й сутність інституціоналізму визначається як неекономічне, інституціональне трактування економічних, соціальних явищ і процесів [13]. Представник інституціоналізму, який ввів у науковий обіг термін «інституціоналізм», У. Гамільтон писав: «Інститути – це словесний символ для кращого описання низки суспільних звичаїв. Вони означають переважний і постійний спосіб мислення, який став звичкою для групи або звичаєм для народу» [14].

Разом з тим у сучасній науці під поняттям «інститут» розуміються досить різні явища. По-перше, це поняття трактується як комплекс норм, правил, що обумовлюють і регулюють діяльність людини. Класичним є визначення Нобелівського лауреата Д.Норта: «Інститути – це «правила гри» в суспільстві, або, висловлюючись більш формально, створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між людьми» [15]. Разом з тим термін «інститут» визначається як організація, установа, орган, асоціація, об'єднання людей. У цьому разі інститут розглядається як «суб'єкт суспільних відносин і дій» [16].

Н.М.Ільченко вважає, що головна роль інститутів у суспільстві полягає у зменшенні невизначеності шляхом установлення стійкості структури взаємодії між людьми [3, с. 2]. Інститути обмежують набір альтернатив, які є в кожній людині, але водночас визначають та структурують людські відносини. Інститути створюють базові структури, за допомогою яких люди в процесі історичного розвитку домоглися порядку і знизили ступінь своєї невпевненості.

З початком виникнення під інституціоналізмом розумілася система поглядів на суспільство. В подальшому категорія «інститут» тлумачилася як сукупність правових норм. У рамках інституціоналізму утворились три основні напрями:

1) соціально-психологічний (Торстен Веблен та ін.) – боротьба видів за існування і природний добір. Т.Веблен розширює сферу економічних досліджень за рахунок вивчення суспільної психології, інстинктів, навичок і схильностей людей;

2) соціально-правовий (Дж. Р. Коммонс) – правові відносини як визначальні соціально-економічні відносини в суспільстві;

3) емпіричний (кон'юнктурно-статистичний), економічний (Уеслі Клер Мітчелл) – проблеми економічних циклів і процесів [17].

Незважаючи на неоднорідність напрямів, для представників інституціоналізму характерні спільні методологічні принципи:

- еволюційний характер теорії;
- технологічний детермінізм;

- застосування міждисциплінарного підходу;
- чітко визначений критицизм.

Крім економічних наук, інституціоналізм широко використовувався в гуманітарних науках, таких як філософія, соціологія, політологія, антропологія, правознавство, на які опирається галузь науки державного управління, що цілком виправдано її міждисциплінарним характером [18, р. 449]. Істотні відмінності в категоріальних системах гуманітарних наук перешкоджають створенню повної інституціональної концепції. Але, на думку О.С.Петренко, багатоваріантність тлумачень поняття «інститут» представниками гуманітарних наук дає змогу виокремити властиві всім інститутам ознаки, такі як наявність організуючої ідеї, власність, нормативно-правовий характер [9, с. 3].

У ХХ ст. у методології дослідження державної служби набув поширення інституціональний підхід з допомогою якого державну службу можна представити як систему інститутів, що забезпечує її повне концептуальне розуміння. Інституціональний підхід визначають як загальний метод дослідження державного управління. Через зосередження на структурно-функціональних засадах побудови систем органів виконавчої влади та формально-правовій характеристиці політичної системи інституціональний підхід дає можливість дослідити взаємозалежність і взаємозв'язок між змінами інституційних структур апарату державного управління і змістом державної політики [5, с. 74].

Цей підхід об'єднав науковців, які досліджують такі системи, як державна, правова, економічна, політична і т.ін. Але вивчаються ці системи в розвитку і взаємодії з іншими соціальними, психологічними, моральними, етичними, ментальними, організаційними, культурними, суспільними інститутами тощо. Розгляд державної служби як інституціонального утворення синтезує роль соціальних, правових, організаційних, політичних, етичних, ментальних, економічних інститутів у процесі їх функціонування.

У працях М.Вебера, М.Оріу, Е.Дюркгейма, Ф.Ліста, А.Сміта, К.Маркса не приділялася належна увага дослідженням державних і соціальних інститутів, але незалежно від цього вони включали такі постулати, з яких на початок ХХ ст. сформувався один з найбільш змістовних і продуктивних напрямів наукової теорії.

Інституціоналізація державної служби – це складний багатовимірний процес. Крім вивчення правових нормативно-процедурних аспектів, вона передбачає розширення змісту багатьох соціально-управлінських параметрів, насамперед таких, як підвищення професіоналізму державних службовців, зміна їхніх соціальних цінностей і мораль-

них установок, трансформації вікової, професійної структури державної служби

На наш погляд, інституціоналізація державної служби – це процес визначення і закріплення соціальних норм, правил та впорядкування і формалізації сталих відносин між складовими елементами державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб у вигляді законів, соціальних норм або заведеного порядку, що підвищує її результативність та ефективність.

Головне призначення інституціонального підходу в дослідженні такого феномену, як державна служба, полягає не просто в аналізі, а в системному розгляді сукупностей її інституціональних елементів і зв'язків між ними, які відповідно до своїх завдань визначають державну службу як інститут.

Державна служба як інституціональна система включає основні структурні елементи та системоутворюючі чинники, загальними ознаками якої є:

- наявність спільної мети;
- усвідомлення виконання кожним елементом системи своїх завдань, які впливають із загальної мети;
- ієрархічні відносини між елементами системи і їх координація;
- наявність зворотного зв'язку між керівними і керованими елементами системи.

Тому важливим є виконання кожним елементом завдань, які впливають із загального завдання. В цьому контексті є логічним запропонований Ю.Н.Старилловим поділ інституту державної служби на такі складові елементи:

- 1) інститут принципів державної служби;
- 2) інститут статусу посади в державному апараті;
- 3) інститут статусу посадової особи в державній службі;
- 4) інститут правового статусу державного службовця;
- 5) інститут державно-службових відносин, що, у свою чергу, включає окремі складові як додаткові підінститути: прийому, проходження, переміщення та просування по державній службі, мотивації, атестації, критеріїв і порядку оцінювання професійної діяльності службовців (поточної оцінки та у формі атестації), присвоєння рангів (спеціальних звань) тощо, стимулювання (заохочення) та відповідальності службовців, припинення державно-службових відносин;
- 6) інститут етики державного службовця;
- 7) інститут державної дисципліни;
- 8) інститут умов державної служби (грошове утримання, відпустки, пенсійне забезпечення тощо);

9) інститут підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

10) інститут управління державною службою [11].

Наведений перелік інститутів державної служби не є вичерпним і в процесі здійснення змін або реформ може набути іншої конфігурації.

Державна служба з позицій інституціонального аналізу за якісними ознаками різноманітності і поліфункціональності інституціональних проявів є складним багаторівневим явищем. Деякі західно-європейські [19] та російські фахівці (наприклад А.В.Моїсєєв [7, с. 16], В.Б.Слатінов [10]), аналізуючи державну службу, пропонують виділяти три рівні.

1. Інституціональний. Він включає загальні норми і правила, що визначають порядок функціонування всієї системи державних установ, виконання ними функцій щодо забезпечення безперебійної роботи держави як органу управління, підтримання сталого розвитку суспільства, стримування та регулювання соціальних конфліктів.

2. Організаційний. У рамках інституційного поля діють різні державні установи (міністерства, відомства, агентства, служби), які є спеціально створеними структурами для вирішення конкретних завдань і виконання конкретних функцій щодо забезпечення діяльності органів державного управління.

3. Пояснення поведінки державних службовців. Адже вони мають індивідуальні уподобання, психологічні особливості, власні уявлення, погляди і переконання, але змушені діяти у відповідному інституційному середовищі та в рамках цілком конкретних державних установ [7; 10; 19].

На нашу думку, державна служба передусім є інститутом реалізації державної влади. Генеза інституту державної служби визначається об'єктивними умовами існування держави, які під впливом ендегенних і екзогенних чинників постійно трансформуються. У теоретично-філософському уявленні стародавніх мислителів державна служба в буквальному розумінні ототожнювалася з державою. Це знайшло відображення в працях філософів стародавнього світу – Геракліта, Конфуція, Сократа, Платона, Аристотеля, Цицерона. На їхню думку, суспільство поділяється на меншість, яка управляє і керує, та більшість, якою управляють і керують [2, с. 7]. Державна служба з'являється на тій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність регулювання суспільного життя, і стає інститутом управління, що забезпечує розвиток суспільства.

О.Ю.Оболєнський розглядає державну службу як комплексний і багатогранний соціально-правовий, організаційний, економічний та культурний

інститут [8]. Для дослідження інституту державної служби використовують понятійно-категорійний апарат та методологічний інструментарій з права, політології, економіки, менеджменту, соціальної психології, соціології.

Ю.П.Сурмін вважає, що державна служба є політичним, організаційно-управлінським, регулятивним та інтегративним інститутом суспільства, який забезпечує взаємодію громадян і держави, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ і організацій, у яких працюють спеціально підготовлені службовці, діяльність яких базується на відповідних нормах і цінностях [12].

В.Я.Малиновський з огляду на інституційний аспект розглядає державну службу як діяльність службовців в органах державної влади і визначає її як державно-правовий та соціальний інститут, який здійснює в межах своєї компетенції реалізацію цілей та функцій органів державної влади шляхом професійного виконання службовцями своїх посадових обов'язків і повноважень, що забезпечують взаємодію держави та громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків [6, с. 46].

У соціології інститут є ключовим елементом соціальної структури, історичною формою організації і регулювання суспільного життя шляхом упорядкування відносин між людьми в процесі їх взаємодії. Інституціональний підхід до будь-якого соціального явища передбачає його осмислення як історично сформованої стійкої форми організації спільної діяльності та поведінки людей. Виходячи з цього державна служба як соціальний інститут являє собою історично стійку форму організації спільної діяльності осіб, які перебувають на службі держави.

У контексті представлення державної служби як соціального інституту становить інтерес погляд О.Ю.Оболєнського. Він пропонує розглядати державну службу як систему соціальних інститутів, що є сукупністю взаємодіючих підсистем для досягнення загальної мети, де кожна з них окремо виконує певну функцію, але внаслідок синергетичного ефекту при їх взаємодії сама державна служба як система набуває нових властивостей, зокрема: цілісність, збалансованість, рівновагу, розподіл сфер і способів діяльності, єдність підходів до вирішення завдань певного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів [8].

Інституціональний підхід є важливим елементом загальнометодологічних досліджень і сприяє більш глибокому усвідомленню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних зв'язків між собою та навколишнім середовищем, різноманітних дій та факторів. Ідея інституціонального підходу полягає у зменшенні не-

визначеності, визнанні взаємозалежності елементів державного управління та зовнішнього середовища і їх взаємозв'язків, тобто із суспільством у цілому.

Н.А.Липовська стверджує, що державну службу необхідно розглядати як соціальний інститут-організацію, з позицій соціальних цінностей, норм, структурних компонентів і соціальних ролей, де державна служба виступає як соціальна система [4, с. 2].

Логічним є твердження, що розуміння державної служби як системи соціальних інститутів дає змогу розглядати її як своєрідний інструмент реалізації потреб людини і громадянина. Адже до найважливіших функцій, які виконують соціальні інститути, як правило, відносять такі, що уможливають задоволення потреб членів суспільства, забезпечують соціальну інтеграцію, соціалізацію індивідів, розвиток суспільства тощо.

На думку А.В.Моїсеєва, державну службу необхідно визначати як комплекс норм, правил, що регламентують діяльність осіб, які забезпечують роботу державних органів [7, с. 15]. Такий погляд не тільки відповідає загальноприйнятій традиції в сучасній науці, а й дає змогу навести комплексну характеристику державній службі, зрозуміти специфіку правовстановлювальних норм, виявити особливості їх функціонування та відмінності між загальними принципами функціонування державної служби як інституціонального утворення і низкою специфічних правил, що визначають порядок роботи окремих державних установ (організацій).

Державна служба як інститут державного управління покликана забезпечити реалізацію положень конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо реалізації цілей, завдань і функцій держави. Крім того, вона пов'язана із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що відбуваються з приводу суспільного виробництва, а й опосередковано, через свідомість громадян, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії і концепції. Наприклад, М.Дюверже досліджує інститут у вигляді «моделі людських відносин, з якої копіюються конкретні відносини, набуваючи, таким чином, характеру стабільних, стійких і згуртованих» [20].

Деякий час під поняттям «інститут» розуміли «регулюючі інструменти, що виникли в процесі історичного розвитку або були створені державою і суспільством, за допомогою яких організуються взаємовідносини між суб'єктами відносин. Особливості конкретної інституціональної системи проявляються в діяльності органів державної влади та громадських об'єднань, поведінці соціальних груп, характері їх взаємодії» [21]. З цього випливає,

що об'єктивна необхідність влади здійснювати державні управлінські функції зумовлює появу спеціального інституту управління – державної служби.

Знання про витоки державної служби суперечливі, як сама об'єктивна реальність буття, а тому й трактуються по-різному. Державна служба може бути відображенням різної сутності, «природи» держави. Наприклад: держава як насильство у чистому вигляді; держава як вираження класового панування; держава як вираження панування певного етносу; держава як засіб збереження цілісності суспільства; держава як вираження своєї самодостатності. Зокрема, М.Дюверже зазначає, що «будь-яка конституція малює не одну, а безліч схем правління, побудова яких залежить від розстановки сил у певний момент. Різні політичні режими можуть функціонувати в одних і тих самих юридичних рамках» [22, с. 102].

Такі погляди спонукають розглядати державну службу як один з основних інститутів політичної системи суспільства, що на основі права та за допомогою спеціального механізму здійснює управління суспільством. На думку Т.О.Бутирської, теорія держави побудована на категорії «належного». З цієї категорії виводяться поняття влади як відносин повинності одного індивіда перед іншим; права – як належного, необхідного підпорядкування; праці – як належної, необхідної для існування та буття [23, с. 51].

У першій половині ХХ ст. у дослідженнях представників інституціоналізму Е.Баркера, Дж.Брюса, Т.Коула, Г.Ласкі, К.Фрідріха головна увага приділялася базовим інститутам, що забезпечують розвиток держави у форматі трьох основних складових влади (законодавча, виконавча, судова), політичним партіям та бюрократії. Такий підхід дає підстави стверджувати, що інститут державної служби, будучи сталим засобом впорядкованості суспільних відносин, забезпечує стабільний розвиток суспільства. Значення державної служби як політичного інституту в цьому контексті суттєво зростає, коли доводиться мати справу зі стабільними демократичними суспільствами, де політичний процес характеризується регулярністю та повторюваністю, внаслідок чого і сам інститут державної служби набуває значного розвитку.

З позиції юридичної науки інститут державної служби являє собою «сукупність норм права, що регулюють певну групу суспільних відносин одного порядку і, як правило, є складовою частиною відповідної галузі права» [24, с. 226]. Дійсно, функціонування держави, права та інших складових державності має інституційний характер. У цьому контексті необхідно наголосити на тому, що

інститут державної служби формувалася у формальних рамках юриспруденції та під значним впливом управлінських процесів. Водночас відбувався інтенсивний пошук теоретико-наукового обґрунтування реальних процесів з допомогою засобів управлінських наук, що передбачало наявність у її змісті великої частки юридичних знань. Інститут державної служби у системі суспільних наук розглядається як один із досліджуваних елементів права, що містить у собі низку положень таких дисциплін, як конституційне право, адміністративне право, теорія держави і права.

Зазначені вище положення далеко не завжди враховуються при дослідженні змісту і форм розвитку інституту державної служби в системі правових інститутів. Гносеологічний акцент ставиться на правовій, нормативній природі держави і права, при цьому уникається комплексний інституційний аналіз соціальної природи державної служби. Об'єктивна обумовленість генезису держави і права, їх еволюції в контексті зміни системи суспільного життя є універсальним механізмом формування інституту державної служби, що реалізується в різноманітних історично визначених формах інституціонального розвитку суспільства. Інституціоналізація постає як загальна закономірність виникнення, розвитку і функціонування інституту державної служби.

Так, початком юридичного оформлення інституту державної служби став прийнятий у 1883 р. в США закон Пендлтона, що дістав назву «Закон про цивільну службу» [1]. З інституціонального погляду цей закон зруйнував стереотип найму федеральних службовців залежно від їхніх політичних уподобань та політичних маніпуляцій. Закон передбачає проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади і до цього часу зберігає юридичну силу у США.

Ю.М.Старилов вважає, що «інститут державної служби складається з первинних юридичних положень – правових норм, які встановлюють численні й різноманітні за характером та важливістю державно-службові відносини» [12, с. 265, 281].

Розглядаючи інститут державної служби з позиції економічної науки, державну службу можна визначити, як професійну діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, кадровими тощо. Виконуючи функції організації та спрямування ресурсних потоків, державні службовці не виробляють конкретного матеріального продукту, але певним чином визначають умови його виробництва, а іноді й усю послідовність його подальшого використання. Економічні характеристики ви-

робництва товарів і надання послуг визначаються за правилами, встановленими законодавчими та нормативними актами, розробленими й запровадженими державними службовцями в органах державної влади. Останнє зумовлює необхідність розгляду економічної складової в діяльності державної служби.

Висновки. Важливою складовою становлення демократичної соціальної правової держави є формування та розвиток системи державної служби в Україні. Розробка різнобічної теорії інституціонального розвитку державної служби є актуальною для практичної реалізації питань державної служби.

Інститут державної служби – це цілісний інституціональний комплекс, в якому завдяки нормативно-правовим актам, нормам, правилам, традиціям регламентується діяльність осіб, що забезпечують функціонування державних органів.

Поєднання окремих компонентів інституту державної служби дає змогу набути державній службі

нових інституціональних якостей, що не властиві окремим її компонентам, а виникають завдяки інституціональній взаємодії цих компонентів. Інститут державної служби впорядковує організаційні структури державної влади та зв'язки між ними, окреслює загальні межі діяльності держави та інститутів суспільства, пов'язаних з реалізацією конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби. Він утворює систему з внутрішньою структурою формальних і неформальних зв'язків, відносин і цілей, метою якої є задоволення певного комплексу соціально-економічних потреб і національних інтересів держави, суспільства та соціальних груп, професійна діяльність яких пов'язана з виконанням завдань і функцій держави у сфері здійснення державного управління в органах державної влади відповідно до законів України та інших нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію механізмів нормативно-правового регулювання державної політики у сфері державної служби.

Список використаних джерел

1. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Электронный ресурс] / И. Василенко. – Режим доступа : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/index.php
2. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
3. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід [Електронний ресурс] / Н. М. Ільченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1. – С. 5. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf>
4. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби [Електронний ресурс] / Н. А. Липовська // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – № 2. – С. 5. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09lnadsu.pdf
5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
6. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.
7. Моисеев А. В. Институт государственной службы в условиях трансформации современной России : дис. ... канд. полит. наук / Моисеев А. В. – М., 2007. – С. 16.
8. Оболенський О. Ю. Державна служба : [підручник] / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.

References

1. Vasylenko, Y. Admynstratyvno-hosudarstvennoe upravlenye v stranakh Zapada: SShA, Velykobrytaniya, Frantsyya, Hermanyya [Public Administration in the Western Countries: USA, UK, France, Germany] http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/index.php
2. Honcharuk, N. T. Upravlinnya kerivnym personalom u sferi derzhavnoyi sluzhby Ukrainy: teoriya ta praktyka: monohrafiya [Managing Supervision Manpower in the State Service of Ukraine: Theory and Practice: Monograph] / N.T. Honcharuk. -D.: DRIDU NADU, 2012.-343 s.
3. Il'chenko, N. M. Metodolohiya doslidzhennya problem derzhavnoho upravlinnya: instytutsional'nyypidkhd [Methodology of Study of Public Administration Issues: Institutional Approach] / Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya, #1, 2011. – s. 5 [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf>
4. Lypov's'ka, N. A. Osoblyvosti instytutsional'noho rozvytku derzhavnoyi sluzhby [Peculiarities of State Service Institutional Development] / Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka. – 2009. – # 2. – S. 5 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://archive.nbu.gov.ua>
5. Malynov's'kyi, V. Ya. Slovyk terminiv i ponyat' z derzhavnoho upravlinnya [Glossary of Public Administration Terms and Notions] / V. Ya. Malynov's'kyi. – K. : Atika, 2005. – 240 s.
6. Malynov's'kyi, V. Ya. Slovyk terminiv i ponyat' z derzhavnoho upravlinnya. – Tsentri spryannya instytutsionomu rozvytku derzhavnoyi sluzhby, [Glossary of Public Administration Terms and Notions. – Center for Institutional Development of State Service]. K., 2005. – 254 s.
7. Moiseev, A. V. Ynstytut hosudarstvennoy sluzhby v uslovyakh transformatsyy sovremennoy Rossyy [State Service Institution in Conditions of Today's Russia Transformation] / Dys. ... kand. polyt. nauk. Mosk. hos. un-t ym. M. V. Lomonosova. Moskva, 2007. – S. 16.
8. Obolens'kyi, O. Yu. Derzhavna sluzhba [State Service] : [pidruchnyk] / O. Yu. Obolens'kyi. – K. : KNEU, 2006. – 472 s.

9. Петренко О. С. Формування публічної служби в Україні: інституційний підхід / О. С. Петренко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 2(2).
10. Слатинов В. Б. Трансформация института государственной гражданской службы в условиях политико-административных реформ в постсоветской России [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. / Слатинов В. Б. – Воронеж, 2011. – Режим доступа : <http://dissers.ru/avtoreferati-doktorskih-dissertatsii/politika/14/>
11. Стариков Ю. Н. Службное право : учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
12. Сурмін Ю. П. Концептуально-методологічні підходи осмислення сутності й тенденцій розвитку державної служби / Юрій Сурмін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2007. – Вип. 1 (16). – С. 354–363.
13. Історія економічних учень : підручник / Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко, А. М. Поручник та ін. – К. : КНЕУ, 1999. – 564 с.
14. Hamilton W. Institution. Encyclopedia of the Social Sciences / W. Hamilton. – N.-Y. : [s.n.], 1932. – V. VIII. – P. 84.
15. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экон. кн. «Начала», 1997. – С. 17.
16. Быченков В. М. Институт социальный / В. М. Быченков // Политическая энциклопедия : в 2 т. – М. : Мысль, 1999. – Т. 1. – С. 443.
17. Титова Н. Е. История экономических учений : курс лекций / Н. Е. Титова. – М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. – 288 с.
18. Bevir M. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – [s.e.] : SAGE Publications, 2007. – P. 1027.
19. Sweet A. S. The institutionalization of Europe / A. S. Sweet, W. Sandholtz, N. Fligstein. – Oxford and N.Y. : Oxford University Press, 2001. – P.6.
20. Дюверже М. Политические партии / Морис Дюверже ; пер. Л. А. Зимина. – М. : Академ. проект, 2000. – 558 с.
21. Хутинаев И. Д. Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации / И. Д. Хутинаев. – М. : Флинта; Наука, 2006. – С. 18.
22. Дюверже М. Политические институты и конституционное право / М. Дюверже // Антология мировой политической мысли : в 5 т. – Т. 2. : Зарубежная политическая мысль. XX в. – М. : Мысль, 1997. – С. 102.
23. Бутирська Т. О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні : монографія / Т. О. Бутирська. – К. : НАДУ, 2007. – 484 с.
24. Энциклопедический социологический словарь / под ред. Г. В. Осипова. – М. : Логос, 1995. – 832 с.
9. Petrenko, O. S. Formuvannya publichnoyi sluzhby v Ukraini: instytutsiynyy pidkhdid: Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya. [Public Service Formation in Ukraine: Institutional Approach] Zbirnyk naukovykh prats'. Vyp. 2(2) / 2009
10. Slatynov, V. B. Transformatsyya ynstitutu hosudarstvennoy hrazhdanskoj sluzhby v uslovyakh polytyko-admyenstratyvnykh reform v post-sovet-skoj Rossyy. [State Civil Service Institution Transformation in Conditions of Political and Administrative Reforms in the Post USSR Russia] Avtoref. dys. ... d. polyt. nauk. Voronezh, 2011. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://dissers.ru/avtoreferati-doktorskih-dissertatsii/politika/14/>
11. Starylov, Yu. N. Sluzhebnoe pravo. [Service Law] Uchebnyk. – M.: BEK, 1996. – 698 s.
12. Surmin, Yu P. Kontseptual'no-metodolohichni pidkhody osmyslennya sutnosti y tendentsiy rozvytku derzhavnoyi sluzhby [Conceptual and Methodological Approaches to Understanding the Nature and Trends of State Service] / Yuriy Surmin // Teoriya ta praktyka derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Kh. : Mahistr. – 2007. – Vyp. 1 (16). – S. 354–363.
13. Istoriya ekonomichnykh uchen'[Economic Science History] : Pidruchnyk / L.Ya. Korniychuk, N.O. Tatarenko, A.M. Poruchnyk ta in. – K.: KNEU, 1999. – 564 s.
14. Hamilton, W. Institution. Encyclopedia of the Social Sciences – N.-Y., 1932. – V. VIII. – P. 84.
15. Nort, D. Ynstytuty, ynstitutsyonal'nye yzmenenyya y funktsyonyrovanye ekonomyy. [Institutions, Institutional Changes and Functioning of Economy] – M.: Fond ekonomicheskoy knyhy "Nachala", 1997, s.17.
16. Bychenkov, V. M. Ynstytut sotsyal'n ыy // Polytycheskaya entsyklopedyya. [Social Institute. Political Encyclopaedia] V dvukh tomakh. T.1. – M.: Mysl', 1999, s.443.
17. Tytova, N. E. Ystoryya ekonomicheskyykh uchenyy : Kurs lektsyy. [Economic Science History: Course of Lectures] – M.: Humanyt. yzd. tsentr VLADOS, 1997. – 288 s. IZVM 5-691-00008-Kh.
18. Bevir, M. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – Copyright 2007 by SAGE Publications, Inc. – P. 1027
19. Sweet, A. S. The institutionalization of Europe / A. S. Sweet, W. Sandholtz, N. Fligstein. – Oxford and N.Y.: Oxford University Press, 2001, p.6.
20. Dyuverzhe M. Polytycheskiye party [Political Parties] / Morys. Dyuverzhe ; per. L. A. Zymyna. – M. : Akadem. proekt, 2000. – 558 s.
21. Khutynaev Y.D. Teoryya y praktyka ynstitutsyonalyzatsyy vetvey hosudarstvennoy vlasty Rosssiyskoj Federatsyy. [Theory and Practice of Institutionalization of Governmental Branches in the Russian Federation] - M.: Yz-vo «Flynta», «Nauka», 2006. S. 18.
22. Dyuverzhe M. Polytycheskiye ynstituty y konstytutsyonnoe pravo // Antolohyya myrovoy polytycheskoj mysly: v 5 t. [Political Institutes and Constitutional Law // Anthology of the Global Political Thought: 5 volumes] T. 2.: Zarubezh. polyt, mysl'. XX v. – M.: Mysl', 1997. S. 102.
23. Butyrs'ka T. O. Derzhavne budivnytstvo: stan, superechnosti, perspektyvy rozvytku v Ukraini: Monohrafiya. [State Building: Status, Contradictions, and Prospects of Development in Ukraine: Monograph] – K.: Vyd-vo NADU, 2007. – 484 s.
24. Entsyklopedycheskyy sotsyolohycheskyy slovar' [Encyclopaedic Sociological Dictionary] / pod. red. H. V. Osypova. -M. : Lohos, 1995. – 832 s.