DOI: 10.15276/ETR.03.2020.9
DOI: 10.5281/zenodo.4579895
UDC: 35.08.
JEL: G18, M12, J53

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ТА ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

THEORETICAL, LEGAL AND ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF THE CIVIL SERVICE AND HUMAN RESOURCES MANAGEMENT SYSTEM

Volodymyr I. Melnyk
*Odessa Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Odessa, Ukraine*
ORCID: 0000-0001-8257-5999
Email: v_i_melnyk@ukr.net

Received 12.06.2020

Дослідження змістовної характеристики та особливостей функціонування системи управління державною службою та визначення адміністративно-правового статусу її суб'єктів надає нам можливість сформулювати чітке уявлення про структуру системи та характер адміністративно-правових відносин її суб'єктів, а також здійснити аналіз їх нормативно-правового, організаційно-функціонального та структурного забезпечення.

Слід зазначити, що цьому питанню в науковій літературі не було приділено належної уваги. Окрім того, чинне законодавство не чітко регламентує деякі складові організаційних, адміністративно-правових та управлінських відносин в системі управління державної служби. Тому зазначене актуалізує необхідність дослідження цього питання і необхідність поглиблення наукових розробок у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Аналіз останніх досліджень і публікацій з питань управління державною службою засвідчує високий рівень уваги науковців до інституційних положень Закону України «Про державну службу». Сутність та адміністративно-правова характеристики змісту цих положень знайшла своє відображення в працях таких учених, як В. Авер'янов, Н.О. Армаш, В.Д. Бакуменко, Д. Бахрах, Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, М. Бояринцева, К.О. Ващенко, М. Вітрук, В.В. Васильківська, Н.Т. Гончарук, І. Іллічов, В.Я. Малиновський, В. Мозоль, Ю. Старилов, Л.В. Прудіус, С. Шестаков, Н. Янюк та інші. Окремі питання з порушеної проблематики також висвітлювалися в наукових статтях Н. О. Рунової, Н.С. Наулік, Н.С. Панова, І.Л. Олійник, О.П. Рябенко, М. Халіняк. Разом із цим в наслідок швидких змін в суспільстві, актуальним

Мельник В.І. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування системи управління державною службою та людськими ресурсами, Оглядова стаття.

У статті здійснюється адміністративно-правова та теоретико-наукова характеристика системи управління державною службою. Визначено поняття, структуру, складові елементи та особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів цієї системи.

Ключові слова: державна служба, системи управління державною службою, керівник державної служби, управління персоналом, адміністративно-правовий статус

Melnyk V.I. Theoretical, legal and organizational principles of functioning of the civil service and human resources management system. Review article.

The article provides administrative and legal and theoretical and scientific characteristics of the civil service management system. The concepts, structure, constituent elements and features of the administrative and legal status of the subjects of this system are defined.

Keywords: civil service, civil service management systems, head of civil service, personnel management, administrative and legal status

і сьогодні залишається необхідність дослідження організаційно-правових засад системи управління державної служби.

Мета даної статті полягає у розкритті особливостей функціонування система управління державною службою та людськими ресурсами, визначення поняття, а також характеристики адміністративно-правового статусу її суб'єктів.

Виклад основного матеріалу дослідження

Процес модернізації системи державної служби та вдосконалення управління людськими ресурсами, започаткований в Україні є одним із основних пріоритетів реформування державного управління і спрямований на удосконалення існуючої системи державної служби. Тому дуже важливим етапом трансформаційних змін стало прийняття нового Закону України «Про державну службу», сутність якого полягає в упорядкуванні суспільних відносин в адміністративно-публічному просторі країни, відповідно до кращих світових практик та стандартів, створення демократичної, правової та соціальної держави, розбудови громадянського суспільства та контролю за діяльністю органів публічної влади. Серед ключових новел цього закону слід відмітити також закріплення правового статусу системи управління державною службою. В науковій літературі на сьогоднішній день відсутнє визначення поняття системи управління державною службою. Тому необхідно відмітити, що як будь-яка інша система, система управління державною службою складається із численних елементів і взаємовідносинах між ними. Складність цієї системи пояснюється наявністю великої кількості елементів, які, з одного боку, перебувають у взаємозв'язку, утворюючи єдину цілісну структуру, а з другого – мають неоднорідну природу, специфічні властивості, що дає право розглядати їх як самостійні структури [3]. Важливою особливістю функціонування системи державної служби є наявність адміністративно-організаційних зв'язків структурних одиниць (елементів) системи, що виявляються в підвідомчості, підпорядкованості, розпорядничстві, підконтрольності, підзвітності та координації. Приймаючи до уваги зазначене, можна зробити висновок, що система управління державною службою представляє собою – нормативно встановлену структуру, яка складається із взаємозв'язаних підсистем управління, які містять у собі елементи системи управління і відрізняються функціональними цілями, задачами, повноваженнями. Враховуючи таке визначення системи, в нашому дослідженні, ми опираємося лише на ту структуру управління державною службою, що закріплена в ст.12 Закону України «Про державну службу», далі (Закон). До складу елементів зазначеної системи віднесено такі суб'єкти управління: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівники державної служби; служби управління персоналом [12]. Всі елементи зазначеної структури є суб'єктами державного управління. В загальних тлумаченнях під суб'єктом управління розуміють особу, групу осіб, або організацію, як носіїв певних прав і обов'язків і яким належить активна роль у певному процесі чи акті. Що стосується визначення поняття «суб'єкт державного управління», то в теорії державного управління існують різні підходи, так В.Д. Бакуменко стверджує, що суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління [2], В. Малиновський під суб'єктом державного управління розуміє систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє [5]. При цьому варто погодитись з визначенням О.В.Рунової, яка вважає, що суб'єкти управління державною службою – це державні органи, їх структурні підрозділи та посадові особи, уповноважені управляти системою державної служби, до компетенції яких належать: планування, забезпечення, реалізація, контроль виконання відповідних функцій і завдань, а також розвиток даного інституту [18].

Отже, аналізуючи нормативно-правові аспекти щодо управління державною службою, необхідно звернути увагу на законодавче закріплення чіткого структурування системи управління державної служби. Тому важливо для характеристики адміністративно-правового статусу, кожен елемент (суб'єкт) цієї системи розглянути окремо.

Відповідно до положень визначених в Законі, Кабінет Міністрів України очолює систему управління державною службою і безпосередньо впливає на процес управління людськими ресурсами в державних органах. До основних повноважень Кабінету Міністрів України, далі (КМУ) у сфері державного управління та державної служби віднесено: здійснення заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробка і здійснення заходів, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади; визначення відповідно до закону умов оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки та інші [16]. КМУ є вищим державним органом, що здійснює управління інститутом державної служби, який безпосередньо впливає на формування правової бази системи державного управління та розвиток інституційної спроможності державної служби, його повноваження закріплені в Конституції України та Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [16].

Наступним елементом системи управління державною службою є Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби далі (НАДС), діяльність якого спрямовується і координується КМУ. Правовий статус та повноваження НАДС визначені в статті 13 Закону, інших законів України та Положенні про Національне агентство України з питань державної служби затверджене постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 50086 [12]. НАДС є ключовим і найважливішим елементом системи управління державною службою, його інституційна місія полягає в забезпеченні розвитку професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, яка відповідає принципам належного врядування, стандартам та кращим практикам держав-членів ЄС, країн організації економічного співробітництва та розвитку, а також організації якісного та ефективного функціонального управління державною службою в державних органах [20].

До основних завдань НАДС слід віднести: здійснення функціонального управління

державною службою, забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах та участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування [13]. Як державний орган управління, НАДС визначає стратегічний плани своєї діяльності, який складає раз на три роки і затверджується КМУ та формує свої стратегічні цілі, які направлені на посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів; підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, законних прав та інтересів державних службовців; посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості діяльності НАДС у сфері державної служби; формування ефективної системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу. Що стосується повноважень НАДС, то вони визначаються Положенням про НАДС, і їх можна за функціональністю структурувати таким чином (табл. 1).

Таблиця 1. Повноваження Національного агентства України з питань державної служби

У сфері нормативно-правового забезпечення	У сфері контролю за дотриманням вимог закону № 889	У сфері методичного забезпечення роботи служб персоналу	У сфері професійної підготовки та підвищення кваліфікації
-формує та реалізує державну політику у сфері державної служби; -розробляє проекти і видає нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону та інших нормативно-правових актів з питань державної служби.	-здійснює контроль за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу; -проводить у державних органах службові перевірки і перевірки стану дотримання вимог цього Закону; -вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців -забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів.	-надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах; -веде облік державних службовців категорії «А», строк -розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження.	-забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів; -формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб; -сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців; -організовує із залученням навчальних закладів розроблення освітньо-професійних програм у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та їх погодження.

Джерело: складено автором за матеріалами [13].

До пріоритетних напрямків діяльності НАДС сьогодні слід віднести наступні: впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі, реформування системи оплати праці державних службовців та реформування системи професійного навчання державних службовців, що реалізується шляхом створення електронного порталу управління знаннями. На якому розміщуються освітні програмами підвищення

кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Важлива роль в формуванні державної політики, здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері управління персоналом на державній службі, а також розроблення пропозицій щодо її впровадження або коригування покладена на Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах

місцевого самоврядування, який утворений як самостійним структурний підрозділ НАДС. До компетенції Генерального департаменту відноситься функція забезпечення нормативно-правового регулювання системи управління персоналом на державній службі, розробка нормативно-правові документів таких, як положення, методичні рекомендації, порядок. Також ним була підготовлена методологія визначення рівня спроможності служб управління персоналом державних органів. За допомогою якої, визначити рівень спроможності служби управління персоналом державного органу, можна використовуючи електронний ресурс шляхом тестування.

Розвитком сучасного управління людськими ресурсами на державній службі та формуванням пропозицій щодо здійснення послідовного та ефективного управління людськими ресурсами опікується постійно діючий консультативно-дорадчий орган-Рада управління людськими ресурсами державної служби, який створений при НАДС і до його складу якого входять представники HR-департаментів усіх центральних органів виконавчої влади.

До сфери управління НАДС також відноситься Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, який в свою чергу, є важливим суб'єктом управління державною службою в сучасних умовах євроінтеграції та інших міжнародно-політичних тенденцій. Центр утворено на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби» від 04.06.2008 р. №528 [9], з метою поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління шляхом удосконалення механізму інституціонального забезпечення їх та адаптації до стандартів ЄС, зокрема залученням інструментів інституціональної розбудови ЄС Twinning, TAIEH, SIGMA. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, так як і НАДС наділений повноваженнями утворювати постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи, які також є важливими суб'єктами управління державною службою та людськими ресурсами.

Як центральний орган виконавчої влади, НАДС здійснює свої повноваження безпосередньо та через створені ним територіальні органи. Десять міжрегіональних управлінь, в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах на відповідній території.

Наступним суб'єктом системи управління державної служби, що підлягає теоретико-правовому аналізу є орган зі спеціальним організаційно-правовим статусом - Комісія з питань вищого корпусу державної служби, що утворюється, як постійно діючий колегіальний орган КМУ, який затверджує її персональний

склад та умови оплати праці її членів, крім тих членів Комісії, що входять до її складу за посадою. відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2019 р. № 1006-р «Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу». Склад Комісії формується з представників публічних органів влади та представників громадськості і їх повноваження, в більшості випадків, здійснюються на громадських засадах. Вона утворюється як колегіальний орган без статусу юридичної особи і здійснює свою діяльність на підставі Положення та Регламенту, у її складі створюються комітети. До основною мети створення та діяльності Комісії слід віднести: 1) виключення корупційних ризиків, політичного впливу і суб'єктивізму при прийнятті рішення суб'єктом призначення; 2) сприяння формуванню професійного і кваліфікованого вищого корпусу державної служби; 3) гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, захисту їх законних прав у сфері державної служби» [12]. Все організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії та її комітетів здійснюється секретаріатом Комісії, який є керівником спеціальний структурний підрозділу НАДС і який створюється в структурі НАДС, саме для забезпечення функціонування Комісії. В цьому і полягає особливість структурного та організаційно-правового статусу Комісії, як суб'єкта адміністративно-владних повноважень. Саме тому Н.С. Панова визначає статус Комісії багатоаспектною та багатоелементною категорією, яка включає в себе окремі блоки елементів: цільовий, який проявляється в цілях, завданнях і функціях Комісії; структурно-організаційний, який проявляється в порядку формування Комісії, її організаційній структурі та способі підпорядкування; компетенційний, який проявляється через сукупність повноважень [8].

Закон, також відніс до елементів управління системи державної служби конкурсні комісії, склад, порядок формування і роботи та повноваження, якої визначаються Законом та Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [14]. Зазначений суб'єкт управління утворюється з метою проведення конкурсу в державному органі на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В» керівником державної служби, або суб'єктом призначення. Конкурсна комісія утворюється у у складі голови і членів комісії в загальній кількості не менше п'яти осіб. До її складу входять представники служби управління персоналом та юридичної служби, а також окремих структурних підрозділів державного органу. До складу комісії не можуть входити державні службовці інших органів, проте до її роботи вони можуть залучатися, так як і інші працівники, науковці та експерти у відповідній сфері. Необхідно відмітити, що важливою посадовою особою в

складі конкурсної комісії є особа на яку покладено функції адміністратора. вона визначається керівник державної служби, органу, в якому проводиться конкурс з числа працівників служби управління персоналом. За результатами конкурсного відбору, який здійснюється в два етапи для державних службовців категорії «В» і в три для категорії «Б», конкурсна комісія визначала за результатами проведення конкурсу його переможця. Юридичне оформлення цього процесу здійснювалось складанням протоколу засідання комісії, засвідченого усіма її членами. Рішенням комісії визначався переможець конкурсу і суб'єкт призначення на підставі цього рішення, в обов'язковому порядку призначає його на посаду. В даному випадку конкурсна комісія фактично реалізує адміністративно-правову функцію управління що до добору персоналу в державному органі. Слід відміти, що з моменту прийняття Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» № 844 [11], змінився адміністративно-правовий статус конкурсної комісії, що до участі в доборі на державну службу. Комісія організує тестування, розв'язання ситуаційних завдань і визначає п'ять кандидатів з найбільшою кількістю балів відповідно до загального рейтингу. В даному випадку спостерігається в діяльності комісії перехід від адміністративно-правових функцій до організаційних. Так як уже не комісія, а керівник здійснює завершальний етап конкурсного відбору – співбесіди та за її результатами приймає рішення про переможця конкурсу або про його відсутність. На сьогодні змінився статус конкурсної комісії і звичайно її вплив, як суб'єкт системи управління на процес формування кадрового складу державної служби.

Досліджуючи систему управління державною службою України, необхідно зазначити, що одним з найважливіших елементів структурних реформ у сфері державного управління та державної служби є запровадження інституту керівника державної служби. Характеризуючи сутність поняття «керівник державної служби», то важливо звернутись до положень Закону, який визначив, що це є посада особа державного органу, яка займає вищу посаду в даному органі і до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [10]. Зазначене поняття є новелою в системі адміністративно-правових наук, тому більш дослідженою є категорії поіннятий «керівник органу виконавчої влади» та «керівник органу державної влади». Характеризуючи поняття «керівник органу виконавчої влади» Н.О. Армаш звертає увагу що це є посада керівника, а не його особи, яка розуміється, як структурна одиниця апарату державного орган, на яку покладено встановленими нормативними актами коло службових (організаційно-розпорядчих) повноважень [1]. У науковій літературі також

органу державної влади», це - посадова особа, яка, з огляду на характер та зміст повноважень, очолює цей орган, розпоряджається його ресурсами, приймає рішення про їх використання й несе персональну відповідальність за його роботу.

Керівник органу державної влади - особа, яка обіймає певну посаду, офіційно призначена вищестоящим керівництвом, забезпечує реалізацію компетенції державного органу шляхом здійснення функцій керівництва, є структурною одиницею апарату державного органу, наділена регламентованими правами і обов'язками, забезпечує створення умов ефективної діяльності державного апарату [7]. Малиновський дає наступне визначення «керівник державного органу», що це є посадова особа, яка, виходячи з характеру та змісту повноважень, очолює цей орган і несе персональну відповідальність за його діяльність [6].

Проте, теоретичні визначення категорій суб'єктів державного управління не завжди співпадають з тими, що сьогодні закріплені в нормативно-правових документах. Наряду з термінологічною категорією «керівник державної служби» в положеннях Закону та інших актах законодавства з питань державно служби містяться близькими за змістом та повноваженнями терміни «суб'єкт призначення» та «керівник державного органу», співвідношення яких залишається невирішеним як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі. Керівник державної служби та суб'єкт призначення є різними за змістом категорії, введення яких дало можливість розмежувати політичні й адміністративні посади, та забезпечити реалізацію принципу стабільності державної служби. В залежності від статусу державного органу, керівник цього органу може бути посадова особа, яка є також одноразово і керівником державної служби і суб'єктом призначення, наприклад: Голова НАДС, начальник міжрегіонального управління НАДС, керівник структурного підрозділу облдержадміністрації та інші. Враховуючи, що статтею 17 Закону на законодавчому рівні закріпленні суб'єкти системи управління державною службою, ми більш детально розглянемо адміністративно-правий статус та повноваження керівника державної служби в державному органі, які визначений. Зокрема, частиною першої зазначеної статті чітко визначенні посадові особи, які здійснюють повноваження керівника державною служби в державному органі. В більшості державних органів ці повноваження здійснюються керівником цього державного органу, за винятком деяких органів. Так у Секретаріаті КМУ – Державний КМУ, у міністерстві – державний секретар міністерства, у місцевих державних адміністраціях: – керівник апарату, у структурному підрозділі зі статусом юридичної

особи публічного права – керівник структурного підрозділу.

Запровадження посад керівника державної служби та державних секретарів стало одним з найпрогресивніших положень нового Закону та вплинуло на формування нової моделі державного управління, адже юридично, в перше на законодавчому рівні був здійснений розподіл керівних посад на адміністративні та політичні та визначено і закріплено: поняття, статус та повноваження керівника державної служби. До основних його вповноважень в сфері управління людськими ресурсами віднесено наступні: 1) планування роботи з персоналом державного органу та планування службової кар'єри; 2) забезпечує оприлюднення інформації про вакантні посади державної служби; 3) призначає громадян України, на посади державної служби та звільняє з таких; 4) укладає та розриває контракти про проходження державної служби; 5) присвоює ранги державним службовцям державного органу; 6) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців; 7) здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі та умов контрактів про проходження державної служби; 8) розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців; 9) виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями; 10) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення [10]. Керівник державної служби здійснює і інші повноваження, а також має право делегувати окремі повноваження керівникам самостійних структурних підрозділів державного органу. Розглядаючи питання компетенції керівника державної служби, то слід визначити, що вона поширюється на відносини в сфері управління персоналом державного органу, і стосується посад державної служби категорій «Б» і «В» та спрямована в першу чергу на упорядкування, забезпечення керованості діяльності персоналу державного органу [19].

Аналізуючи сутність, мету, завдання, функції та повноваження (адміністративно-правовий статус) суб'єктів системи управління державною службою, слід відзначити, що служба управління персоналом є базовим елементом цієї системи, так як належить до тих органів, які здійснюють управління шляхом забезпечення організації і функціонування державної служби. Тому, саме Законом встановлено, що у кожному державному органі на різних рівнях системи державної служби має функціонувати служба управління персоналом. В залежності від чисельності персоналу, вона утворюється як структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу.

Враховуючи рівень, статус та об'єм повноважень державного органу, а також обсяг, характер і складність кадрової роботи служба управління персоналом може бути виділена в

самостійний структурний підрозділ органу, утворення якого, можливе лише на підставі дотриманням вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 р. № 179 [14]. Цим нормативно-правовим актом встановлено такі організаційно-правові форми утворення самостійних підрозділів: сектор, відділ, управління та департамент. Враховуючи зазначене, можна зробити визначення, що служба управління персоналом – це структурний підрозділ у складі апарату державного органу (сектор, відділ, управління, чи департамент з питань управління персоналом чи з питань персоналу тощо) або окрема посада спеціаліста з питань персоналу, що організує кадрову роботу та забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень.

Порядок організації кадрової роботи в конкретному державному органі визначається організаційною структурою управління персоналом (ОСУП). Ми пропонуємо розглянути таку схему ОСУП (рис. 1)

Організаційна структура визначає: структуру і штати кадрової служби, впорядкованість завдань, посад, повноважень і відповідальність працівників служби персоналу, враховуючи їх управлінську діяльність. Кожен державний орган самостійно визначає ту чи іншу ОСУП в залежності від його особливостей та кількісного складу. Чисельність працівників служби управління персоналом державного органу визначається з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста цієї служби.

Основні завдання, функції та права (адміністративно-правовий статус) служби управління персоналом визначається Положенням про службу управління персоналом, яке розробляється на основі Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом НАДС від 3 березня 2016 року №47, у кожному державному органі та затверджується його керівником.

Типовим положенням визначені основні завданнями служби персоналу до яких слід віднести: 1) забезпечення здійснення керівником державної служби в органі державної влади своїх повноважень; 2) забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби з питань управління персоналом органу державної влади; організаційно-методичне забезпечення управління персоналом в органі державної влади; спрямування, координація, організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих організаціях; 3) добір персоналу органу державної влади; організація заходів з підвищення рівня професійної компетентності персоналу органу державної влади; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення та ін. [15].

Рисунок 1. Організаційна структура управління персоналом

Джерело: власна розробка автора

Служб управління персоналом приймає участь у всіх етапах розвитку потенціалу державного органу, виконує весь комплекс робіт з підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, а її діяльність направлена на виконання мотиваційної, організаційно-планувальної, контролюючо-регулятивної та координаційної функцій. Враховуюче зазначене, можна зробити висновок, що діяльність служб управління персоналом є комплексним і системним явищем, з власною організаційною структурою та охоплює значне коло адміністративно-управлінських питань, пов'язаних з набором, розстановкою, підготовкою та розвитком персоналу державного органу.

На сучасному етапі реформування державної служби, роль служб управління персоналом є дуже важливою, проте статус більшості кадрових служб та їх можливості, на жаль, сьогодні невисокий. Тому необхідно переходити на нові організаційно-структурні форми побудови і управління персоналом державної служби. Дуже важливо, щоб керівник розумів роль і призначення кадрових служб в управлінні персоналом державного органу, здійснював свої управлінські функції з урахуванням рекомендацій спеціалістів служб управління персоналом. Не можна зводити роботу служб персоналу до обмеженого набору дій, які традиційно виконували кадрові служби та відділи кадрів, вони не мають бути лише технічним додатком управлінських структур, що займаються переважно організаційною, технічною та оформлювальною роботою, а мають активно

допомагати керівництву державного органу у реалізації його кадрової політики.

Аналіз процесу інституційного розвитку служб управління персоналом дає можливість говорити про необхідність формування сучасних підходів до організації управління персоналом. Кадрова служба має виступати каталізатором змін, має трансформувати, змінювати та оновлювати структуру державного органу, запроваджувати та використовувати в своїй роботі сучасні технології, методи та інструменти управління персоналом. Тому слід зазначити, що сучасні реалії вимагають сучасної, абсолютно нової моделі управління персоналом, яка зможе забезпечити колективну роботу та налагоджену співпрацю в державному органі, яка повинна бути спрямована на формування нових HR-служб, які здатні забезпечити впровадження в державних органах сучасні технології, в тому числі HRMS. Питання зміни технології управління персоналом є одними з найактуальніших в умовах цифровізації економіки та формування нової системи HR-менеджменту на державній службі. Так, як швидке старіння професійних компетентностей, обумовлює професійний розвиток персоналу і це є особливо актуальним в умовах розвитку новітніх технологій.

Така позиція, що до розвитку служб управління персоналом, просліджується і в звіті НАДС про результати оцінки рівня спроможності служб управління персоналом державних органів, які здійснюють підготовку та реалізацію

ключових національних реформ. За результатами проведеного оцінювання, НАДС рекомендувало державним органам посилити роботу у напрямках діяльності служби управління персоналом. З урахуванням пріоритетів і потреб відповідного державного органу були визначені такі основні напрямки: 1) розробити стратегію управління персоналом державного органу та план її реалізації; 2) підготувати пропозиції щодо удосконалення управління персоналом та/або кадрового менеджменту; 3) запровадити плановий перегляд посадових інструкцій і положень про структурні підрозділи; 4) здійснити заходи щодо адаптації, формування корпоративної культури, стимулювання до просування по службі та мотивації працівників, в тому числі і нематеріальної; 5) забезпечити використання сучасних методів організації роботи, організувати роботу щодо стажування у державному органі громадян з числа молоді; 6) розроблення HR-бренду для покращення іміджу, привабливості державного органу та державної служби в цілому та інших. [4]

Інституційна спроможність служб управління персоналом державних органів безпосередньо впливає на функціонування та розвиток системи управління державною службою, тому вона є найважливішим елементом цієї системи.

Аналіз функціонування системи управління державною службою в Україні говорить про недосконалість цієї системи, це стосується, в першу чергу питання правового статусу та інституційної спроможності таких суб'єктів управління, як керівник державної служби, служба управління персоналом та конкурсна комісія. Так, з метою забезпечення узгодженого використання термінів «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення», чіткого визначення статусу цих категорій в чинному законодавстві з питань державної служби, необхідно переглянути їх адміністративно-правовий статус та можливість застосування цих термінів насамперед у положеннях Закону і інших нормативно-правових актах. Зміна організаційно-правового статусу конкурсних комісій знівелює сам процес проведення конкурсу можливість застосування демократичних принципів добору

персоналу, в першу чергу: прозорості; доброчесності; ефективного і справедливого процесу відбору. Низька спроможність служб управління персоналом, також негативно впливає на функціонування системи управління державною службою та ефективність державного управління. Тому, на нашу думку, є необхідність також здійснити оптимізацію структури управління державною службою в цілому, оскільки дуже часто суб'єкти системи управління підміняють або дублюють функції та завдання один одного, що знижує рівень відповідальності виконавців і ускладнює процес управлінської діяльності.

Висновки

На основі проведеного дослідження розглянуто особливості функціонування системи управління державною службою та визначено поняття «система управління державною службою» - це нормативно встановлена структура, яка складається із взаємозв'язаних підсистем управління, що містять у собі елементи системи управління і відрізняються функціональними цілями, задачами, повноваженнями. Досліджено нормативно-правове, організаційно-функціональне та структурне забезпечення системи управління державною службою. Виділено ключові проблеми елементів системи управління державної служби.

Розкриття адміністративно-правового статусу суб'єктів системи управління державною службою, надає нам можливість сформулювати уявлення про структуру системи та характер адміністративно-правових відносин її елементів, а також зробити висновок, що без чіткої регламентації адміністративно-правового статусу та чіткого визначення адміністративно-організаційних зв'язків структурних одиниць (елементів) системи, не можливо забезпечити її функціонування, як системи відповідно до європейських стандартів належного адміністрування. Тому питання що до вдосконалення системи управління державною службою та трансформації системи органів державного управління є актуальними і в подальшому будуть розглянуті в наступних статтях.

Список літератури:

1. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Армаш Надія Олексіївна; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 18 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст.голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Одеса: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
4. Звіт про результати оцінки рівня спроможності служб управління персоналом державних органів, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ (звітний період 01.01.2018 – 30.11.2018) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/35.pdf>.

5. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, допов. і переробл. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид. доп. і виправл. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.center.gov.ua/publikaciyi-centru/seriya-biblioteka-molodogo-derzhavnogo-sluzhbovcya.html.
7. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади: навч.-метод. матеріали / авт. кол.: Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка. – К.: НАДУ, 2012. – 52 с.
8. Панова Н.С. Правовий статус комісії з питань вищого корпусу державної служби. Проблеми становлення правової демократичної держави. УДК 342.98:35.082(477) DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.11>.
9. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служб: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF#Text>.
10. Про державну службу: Закон України від 26.12.1993 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
11. Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 844. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2019-%D0%BF#Text>.
12. Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 бер. 2016 р. № 243. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248939524>.
13. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовт. 2014 р. № 500. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>.
14. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 246. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.
15. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Нацдержслужби України від 03 берез. 2016 р. № 47. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.
16. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
17. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text>.
18. Рунова Н.О. Суб'єкти управління державною службою // Право та інноваційне суспільство – № 1 (4) – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apir.org.ua/wpcontent/uploads/2015/04/Runova.pdf>.
19. Рябченко О.П. Проблемні питання правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі. // Національний університет державної фіскальної служби України.
20. Стратегічний план діяльності НАДС на 2019-2022 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B8/strat_plan_nads-2019-2022.pdf.

References:

1. Armash N.O. (2005). Administrative and legal status of heads of executive bodies. Extended abstract of candidate's thesis, Kyiv [in Ukrainian].
2. Bakumenko V.D. (2000). Formation of state-administrative decisions: Problems of theory, methodology, practice. Kyiv: UADU Publishing House [in Ukrainian].
3. Kovbasyuk Yu.V., Obolensky O.Yu., Seryogin S.M. (Eds.). (2012). Civil service: textbook: in 2 volumes (Vol. 1). NAPA. K.; Odessa: NAPA [in Ukrainian].
4. Report on the results of the assessment of the level of capacity of personnel management services of state bodies that prepare and implement key national reforms (reporting period 01.01.2018 – 30.11.2018). Retrieved from <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/human%20resources/35.pdf>.
5. Malinovsky V.Ya. (2003). Public administration (2nd ed.). K.: Atika [in Ukrainian].
6. Malinovsky V.Ya. Dictionary of terms and concepts of public administration (2nd ed.) Retrieved from www.center.gov.ua/publikaciyi-centru/seriya-biblioteka-molodogo-derzhavnogo-sluzhbovcya.html [in Ukrainian].

7. Savchenko B.G., Melnikova K.I., Bokovikova Yu.V., Bilosorochka S.I. (2012). Organizational and legal principles of activity of heads of public authorities: teaching method. materials. K .: NAPA [in Ukrainian].
8. Panova N.S. Legal status of the senior civil service commission. Problems of formation of a democratic state governed by the rule of law. UDC 342.98: 35.082 (477) DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.11> [in Ukrainian].
9. Questions of the Center for Promotion of Institutional Development of the Civil Service: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine; Regulations on June 4, 2008 № 528. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
10. On State Service. Law of Ukraine on December 16, 1993 № 3723-XII. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
11. On Amendments to the Procedure for Conducting a Competition for Civil Service Positions: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on September 25, 2019 № 844 Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2019-%D0%BF#Text>.
12. On approval of the Regulations on the Commission on the Senior Civil Service: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 25, 2016 № 243. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/ cardnpd?docid=248939524>.
13. On approval of the Regulation on the National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 1, 2014 № 500. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/500-2014-%D0%BF>.
14. On approval of the Procedure for Holding a Competition for Civil Service Positions: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine; Procedure, Terms, Typical Form, Statement, Specification on March 25, 2016 № 246. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.
15. About the statement of Standard position about service of management of the personnel of state body: the order of National civil service of Ukraine from 03 March. 2016 № 47. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.
16. On the Cabinet of Ministers of Ukraine: Law of Ukraine on February 27, 2014 № 794-VII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
17. On streamlining the structure of the staff of central executive bodies, their territorial subdivisions and local state administrations: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 12, 2005 № 179. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text>.
18. Runova N.O. (2015). Subjects of civil service management. Law and innovation society, № 1 (4). Retrieved from <http://apir.org.ua/wpcontent/uploads/2015/04/Runova.pdf>.
19. Ryabchenko O.P. Problematic issues of legal regulation of the status of the head of the civil service in a public body. National University of State Fiscal Service of Ukraine.
20. Strategic plan of National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs activity for 2019-2022. Retrieved from https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%20%D1%82%D0% B0% 20% D0% B7% D0% B2% D1% 96% D1% 82% D0% B8 / strat_plan_nads-2019-2022.pdf.

Посилання на статтю:

Мельник В.І. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування системи управління державною службою та людськими ресурсами / В. І. Мельник // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2020. – № 3 (49). – С. 69-78. – Режим доступу до журн.: <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No3/69.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.03.2020.9. DOI: 10.5281/zenodo.4579895.

Reference a Journal Article:

Melnyk V.I. Theoretical, legal and organizational principles of functioning of the civil service and human resources management system / V. I. Melnyk // Economics: time realities. Scientific journal. – 2020. – № 3 (49). – P. 69-78. – Retrieved from <https://economics.opu.ua/files/archive/2020/No3/69.pdf>. DOI: 10.15276/ETR.03.2020.9. DOI: 10.5281/zenodo.4579895.