

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПЛЕТНЬОВА ТЕТЯНА РУСЛАНІВНА

УДК 342.98:35.08

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ **Т. Р. Плетньова**

Науковий керівник:

Федчишин Сергій Анатолійович,

доктор юридичних наук, доцент

Харків – 2023

АНОТАЦІЯ

Плетньова Т. Р. Адміністративно-правові засади управління персоналом на державній службі. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2023.

Дисертаційна робота присвячена дослідженню адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі та є однією із перших комплексних праць, у якій: висвітлено історико-правовий розвиток управління персоналом на державній службі; проаналізовано теоретико-методологічні засади управління персоналом на державній службі; охарактеризовано нормативно-правове регулювання управління персоналом на державній службі; узагальнено зарубіжний досвід у сфері організації та правового забезпечення управління персоналом на державній службі та визначено його значення для України; розкрито види суб'єктів управління персоналом на державній службі; охарактеризовано особливості правового статусу Національного агентства України з питань державної служби як суб'єкта управління персоналом на державній службі; визначено місце керівника державної служби в системі управління персоналом на державній службі, особливості його правового статусу; розкрито організаційні та правові засади діяльності служби управління персоналом у державному органі; проаналізовано особливості формування і використання персоналу на державній службі та шляхи його вдосконалення; охарактеризовано новітні технології в управлінні персоналом на державній службі та пріоритети їх розвитку.

У результаті дослідження під «управлінням персоналом на державній службі» запропоновано розуміти урегульовану законодавством діяльність уповноважених державних органів, їх структурних підрозділів, посадових осіб та інших суб'єктів стосовно реалізації державної кадрової політики у сфері державної служби шляхом забезпечення формування та використання персоналу на державній службі,

здійснення його вивільнення. При цьому, обґрунтовано, що управління персоналом на державній службі є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення підходів до його розуміння: а) функціонального – характеристика такого управління як діяльності; б) організаційно-структурного – розгляд такого управління як системи суб'єктів (державних органів, їх структурних підрозділів тощо), які реалізують завдання та функції відносно персоналу на державній службі; в) процедурного – сприйняття такого управління як сукупності процедур у державній службі, організацію, здійснення та оформлення яких мають забезпечити уповноважені на те суб'єкти управління персоналом на державній службі; г) інституційно-правового – розуміння його як сукупності правових норм, що спрямовані на регулювання відносин з управління персоналом на державній службі та входять до правового субінституту – «управління державною службою» у межах інституту державної служби як складової підгалузі адміністративного права.

Доведено, що управління персоналом на державній службі, будучи видом державного управління, характеризується як загальними ознаками, властивими державному управлінню загалом (підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер та ін.), так і спеціальними – притаманними лише для нього. З-поміж останніх ознак можна відзначити такі: а) особливий об'єкт управління – персонал державної служби; б) спрямовується на забезпечення формування та використання персоналу на державній службі, здійснення його вивільнення; в) реалізується уповноваженими на те суб'єктами (Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, керівник державної служби в державному органі, служба управління персоналом та ін.) у певних формах та за допомогою особливого набору методів і технологій; г) врегульовується переважно нормами адміністративного права.

Виокремлено функції управління персоналом на державній службі залежно від завдання, на реалізацію якого вони спрямовані: а) функції, що спрямовані на забезпечення формування персоналу на державній службі (прогнозування та планування потреб державного органу у персоналі, професійна орієнтація, встановлення вимог до претендентів на зайняття посад державних службовців, відбір та комплектування персоналом державних органів та ін.); б) функції,

пов'язані із забезпеченням використання персоналу (адаптація новопризначених державних службовців, професійний розвиток персоналу, його стимулювання, оцінювання, забезпечення службової дисципліни, створення належних умов для проходження державної служби тощо); в) функції, що спрямовані на забезпечення мобільності персоналу та здійснення його вивільнення (як-то планування службової кар'єри, забезпечення передачі справ та майна від державного службовця, який звільнився, та ін.); г) функції, що реалізуються одночасно задля формування та використання персоналу, здійснення його вивільнення (як-то документальне оформлення вступу на службу, її проходження та припинення тощо). Проаналізовано форми управління персоналом на державній службі.

Охарактеризовано особливості правового забезпечення управління персоналом на державній службі. Підкреслено, що в умовах наявності прогалин у сфері регулювання управління персоналом на державній службі, знаходження відповідних норм у низці законів актуалізується ідея систематизації законодавства про публічну службу та прийняття Службового кодексу України. Ухвалення такого кодифікованого акту дозволить завершити формування службового права як підгалузі адміністративного права, сприятиме врегулюванню системи публічної служби, визначенню її видів та особливостей їх організації, що поряд з іншим дозволить усунути наявні прогалини, унормувати загальні засади управління публічною службою та її персоналом, а також особливості такої управлінської діяльності щодо окремих видів державної служби. З метою визначення концептуальних (стратегічних) засад функціонування державної служби в сучасних умовах запропоновано розробити та ухвалити Концепцію збереження та розвитку інституційної спроможності публічної служби у воєнний та післявоєнний періоди.

Узагальнено зарубіжний досвід у сфері організації та правового забезпечення управління персоналом на державній службі. Відзначено, що особливості організації системи управління персоналом на державній службі у зарубіжних країнах залежать від моделі державної служби, яка в них розбудовується. Підкреслено, що на шляху адаптації управління персоналом на державній службі до стандартів ЄС особливого значення для України набуває європейський досвід. Запропоновано

використати в Україні провідний зарубіжний досвід у сфері забезпечення захисту прав державних службовців від порушень з боку суб'єктів управління персоналом на державній службі шляхом утворення Комісії із захисту права на державну службу.

Окрему увагу у дисертаційній роботі приділено визначенню видів суб'єктів управління персоналом на державній службі та аналізу правового статусу. Обґрунтовано, що з огляду на особливості правового статусу Національного агентства України з питань державної служби його доцільно віднести до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, адже це Національне агентство: має завданням не лише реалізацію державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом в державних органах, а й забезпечення її формування; діяльність спрямовується та координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України; уповноважене на видання нормативно-правових актів та ін. Зроблено висновок про доцільність доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 188-58 «Невиконання або неналежне виконання вимог Національного агентства України з питань державної служби щодо усунення порушень умов реалізації громадянами права на державну службу».

Запропоновано виокремлювати види керівників державної служби в державних органах, як-то: а) керівники державної служби, що займають вищу посаду державної служби в державному органі (категорій «А» та «Б»); б) керівники державної служби, що не займають посад державної служби, а належать до інших категорій публічних службовців. Обґрунтовано, що такий підхід є необхідним з метою забезпечення ефективного управління персоналом державної служби не лише в органах виконавчої влади, а й у всіх інших органах державної влади, у яких відповідно до законодавства України передбачено утворення посад державної служби. Охарактеризовано організаційно-правові засади функціонування та перспективи розвитку служби управління персоналом державного органу.

Висвітлено особливості формування та використання персоналу на державній службі на основі компетентнісного підходу, а також шляхи розвитку його організаційно-правових засад. Внесено пропозиції стосовно вдосконалення законодавства в частині впровадження компетентнісного підходу до управління

персоналом на державній службі, зокрема щодо доцільності затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та виконують повноваження керівника державної служби в державному органі, а також Типових вимог до професійної компетентності керівника служби управління персоналом та інших державних службовців категорій «Б» та «В», які реалізують завдання та функції з управління персоналом.

Обґрунтовано доцільність організації Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України з урахуванням компетентнісного підходу, що потребує визначення вимог до професійної компетентності та проведення належних процедур з їх оцінювання як щодо осіб, які претендують на зарахування до Резерву, так і осіб, які після підвищення кваліфікації у Резерві можуть визнаватися готовими до призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях.

Доведено, що в умовах безпекових викликів, зумовлених воєнним станом в Україні, важливим є впровадження до управління персоналом на державній службі інформаційно-комунікаційних технологій. Наголошено, що застосування загальних інформаційно-комунікаційних технологій та спеціального програмного забезпечення, їх вдосконалення дозволить забезпечити спроможність державної служби в сучасних умовах, закласти передумови для формування нової цифрової державної служби в Україні. Зроблено висновок, що покращити ефективність управління персоналом на державній службі може застосування й інших новітніх технологій, які позитивно зарекомендували себе у приватному та державному секторах провідних іноземних державах (наставництво, «таємний покупець», «бенчмаркінг»).

Ключові слова: публічна служба, державна служба, державні службовці, персонал, адміністративно-правові засади, управління, управління державною службою, управління персоналом, Національне агентство України з питань державної служби, служба управління персоналом, професійна компетентність, технології управління персоналом.

SUMMARY

Pletnyova T. R. Administrative and Legal Foundations of Personnel Management in the Civil Service. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The thesis for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 «Law» – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2023.

The thesis is devoted to the research of the administrative and legal foundations of personnel management in the civil service and is one of the first comprehensive papers in which: the historical and legal development of personnel management in the civil service is revealed; the theoretical and methodological principles of personnel management in the civil service were analyzed; the legal regulation of personnel management in the civil service is characterized; foreign experience in the sphere of organization and legal support of personnel management in the civil service is summarized and its significance for Ukraine is determined; the types of subjects of personnel management in the civil service are revealed; the peculiarities of the legal status of the National Agency of Ukraine on Civil Service as a subject of personnel management in the civil service are characterized; the place of the head of the civil service in the system of personnel management in the civil service, the peculiarities of its legal status is determined; the organizational and legal foundations of the personnel management service in the state body are revealed; the peculiarities of the formation and use of personnel in the civil service and the ways of its improvement are analyzed; the latest technologies in personnel management in the civil service and the priorities of their development are characterized.

As a result of the research, it is proposed to define the term «personnel management in the public service» as activity of authorized state bodies, their structural divisions, officials and other entities regulated by law in relation to the implementation of the state personnel policy in the field of civil service by ensuring the formation and use of personnel in the civil service, carrying out his release. At the same time, it is substantiated that personnel management in the civil service is a multifaceted phenomenon, which makes it possible to distinguish approaches to its understanding: a) functional – the

characteristics of such management as an activity; b) organizational and structural – consideration of such management as a system of subjects (state bodies, their structural divisions, etc.) that implement tasks and functions in relation to personnel in the civil service; c) procedural – the perception of such management as a set of procedures in the civil service, the organization, implementation and registration of which should be ensured by the subjects of personnel management in the civil service authorized to do so; d) institutional-legal – understanding it as a set of legal norms aimed at regulating relations with personnel management in the civil service and included in the legal sub-institute – «civil service management» within the civil service institute as a component sub-branch of administrative law.

It has been proven that personnel management in the civil service, being a type of public administration, is characterized by both general features characteristic of public administration in general (sub-legal, executive-administrative nature, etc.), and special features inherent only to it. Among the latter features, the following can be noted: a) a special object of management – civil service personnel; b) is aimed at ensuring the formation and use of personnel in the state service, their release; c) implemented by authorized entities (the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Agency of Ukraine on Civil Service, the head of the civil service in a state body, the personnel management service, etc.) in certain forms and with the help of a special set of methods and technologies; d) is governed mainly by the norms of administrative law.

The functions of personnel management in the civil service are distinguished depending on the task, the implementation of which they are aimed at: a) functions aimed at ensuring the formation of personnel in the civil service (forecasting and planning of the needs of the state body in personnel, professional orientation, establishing requirements for applicants for positions civil servants, selection and staffing of state bodies, etc.); b) functions related to ensuring the use of personnel (adaptation of newly appointed civil servants, professional development of personnel, their stimulation, evaluation, ensuring official discipline, creating appropriate conditions for public service, etc.); c) functions aimed at ensuring the mobility of personnel and carrying out their release (for example, planning a service career, ensuring the transfer of cases and property from a civil servant

who has resigned, etc.); d) functions implemented at the same time for the formation and use of personnel, their release (such as documentation of entry into service, its passage and termination, etc.). Forms of personnel management in the civil service are analyzed.

The peculiarities of the legal provision of personnel management in the civil service are characterized. It is emphasized that in the conditions of the existence of gaps in the field of regulation of personnel management in the civil service, finding relevant norms in a number of laws, the idea of systematization of legislation on public service and adoption of the Service Code of Ukraine is actualized. The adoption of such a codified act will allow to complete the formation of service law as a sub-branch of administrative law, will contribute to the regulation of the public service system, the definition of its types and peculiarities of their organization, which, among other things, will allow to eliminate existing gaps, to standardize the general principles of public service management and its personnel, as well as peculiarities such managerial activity in relation to certain types of civil service. In order to determine the conceptual (strategic) foundations of the functioning of the civil service in modern conditions, it is proposed to develop and adopt the Concept of preservation and development of the institutional capacity of the public service in the war and post-war periods.

The foreign experience in the sphere of organization and legal support of personnel management in the civil service is summarized. It is noted that the peculiarities of the organization of the personnel management system in the civil service in foreign countries depend on the civil service model that is being developed in them. It is emphasized that on the way of adapting personnel management in the civil service to EU standards, European experience is of particular importance for Ukraine. It is proposed to use in Ukraine the leading foreign experience in the field of ensuring the protection of the rights of civil servants against violations by subjects of personnel management in the civil service by forming the Commission for the Protection of the Right to Civil Service.

Particular attention is paid in the dissertation work to the definition of the types of subjects of personnel management in the public service and the analysis of the legal status. It is substantiated that in view of the peculiarities of the legal status of the National Agency of Ukraine on Civil Service, it is appropriate to attribute it to the central bodies

of executive power with a special status, because this National Agency: has the task not only of implementing state policy in the field of civil service and personnel management in state bodies, but also ensuring its formation; activities are directed and coordinated directly by the Cabinet of Ministers of Ukraine; authorized to issue normative legal acts, etc. A conclusion was drawn on the expediency of supplementing the Code of Ukraine on administrative offenses of Art. 188-58 «Non-fulfilment or improper fulfillment of the requirements of the National Agency of Ukraine on Civil Service Issues regarding the elimination of violations of the conditions for citizens' exercise of the right to public service».

It is proposed to define the types of civil service managers in state bodies, such as: a) civil service managers who hold a higher civil service position in a state body (categories «A» and «B»); b) civil service managers who do not hold civil service positions, but belong to other categories of public servants. It is substantiated that such an approach is necessary in order to ensure effective management of civil service personnel not only in the executive power bodies, but also in all other state power bodies, in which, in accordance with the legislation of Ukraine, the creation of civil service positions is provided for. The organizational and legal principles of functioning and prospects for the development of the personnel management service of the state body are characterized. The peculiarities of the formation and use of personnel in the civil service based on the basic competence approach, as well as ways of developing its organizational and legal foundations, are highlighted. Proposals have been made regarding the improvement of the legislation in terms of the introduction of a competency-based approach to personnel management in the civil service, in particular regarding the approving the Typical requirements for the professional competence of civil servants who hold civil service positions of category «B» and exercise the authority of the head of the civil service in a state body, as well as Typical requirements for the professional competence of the head of the personnel management service and other civil servants of categories «B» and «C» who implement tasks and functions in personnel management.

The expediency of the organization of the Reserve of employees of state bodies to work in the de-occupied territories of Ukraine is substantiated, taking into account the competence approach, which requires the definition of requirements for professional

competence and the implementation of appropriate procedures for their assessment, both for persons who apply for enrollment in the Reserve, and for persons who, after promotion qualifications in the Reserve can be recognized as ready for appointment to positions in state bodies in the de-occupied territories.

It has been proven that in the conditions of security challenges caused by the state of war in Ukraine, it is important to introduce IT technologies to personnel management in the civil service. It was emphasized that the use of general information and communication technologies and special software, their improvement will allow to ensure the capacity of the civil service in modern conditions, to lay the prerequisites for the formation of a new digital civil service in Ukraine. It was concluded that the use of other modern technologies that have proven themselves positively in the private and public sectors of leading foreign countries (mentoring, «mystery shopping», «benchmarking») can improve the effectiveness of personnel management in the civil service of Ukraine.

Keywords: public service, civil service, civil servants, personnel, administrative and legal principles, management, civil service management, personnel management, National Agency of Ukraine on Civil Service, personnel management service, professional competence, personnel management technologies.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких відображено основні наукові результати дисертації:

1. Плетньова Т. Р. Повноваження керівника державної служби в державному органі як суб'єкта управління персоналом на державній службі. *Правові новели*. 2020. № 12. С. 66-72.

2. Плетньова Т. Р. Національне агентство України з питань державної служби в системі суб'єктів управління персоналом на державній службі: особливості адміністративно-правового статусу. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 39-44.

3. Плетньова Т. Р. Система суб'єктів управління персоналом на державній службі: законодавче регулювання у державах-членах Європейського Союзу. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 95-103.

4. Плетньова Т. Р. Управління персоналом на державній службі: деякі проблеми теорії та нормативно-правового регулювання. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 2. Т. 33 (72). С. 111-118.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Плетньова Т. Р. Окремі проблеми та шляхи підвищення рівня спроможності служб управління персоналом державних органів. *Юридична осінь 2020 року*: зб. тез доп. та наук. повідом. уч. міжнар. наук.-практ. конф. молод. уч. (м. Харків, 23 листоп. 2020 р.). Харків: НЮУ, 2020. С. 160-162.

2. Плетньова Т. Р. Управління персоналом на державній службі: зарубіжний досвід правового регулювання та пропозиції для України. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріал. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9-10 квіт. 2020 р.). Харків: Право, 2020. С. 243-246.

3. Плетньова Т. Р. Історико-правовий аналіз розвитку управління персоналом на державній службі України (окремі питання дослідження). *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріал. V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20-21 трав. 2021 р.). Харків: Право, 2021. С. 298-302.

4. Плетньова Т. Р. Комісія з питань вищого корпусу державної служби: окремі проблеми організаційно-правового забезпечення. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 372-375.

5. Плетньова Т.Р. Служба управління персоналом державного органу: аналіз функцій та організаційної структури. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах*: матеріали VI Міжнарод. правн. Форуму (м. Чернівці, 9 черв. 2023 р.). Львів-Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 240-244.

***Наукові праці, в яких додатково відображено наукові результати
дисертації:***

1. Pletnova T. Competence approach in personnel management in the civil service: the essence and shortcomings of regulation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 1. С. 256-260.

2. Плетньова Т. Управління персоналом органів державної влади в системі управління якістю державної служби: впровадження інноваційних практик та методів. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2021. № 8 (44). Vol. 2. С. 129-135.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	12
1.1. Історико-правовий аналіз розвитку управління персоналом на державній службі.....	12
1.2. Теоретико-методологічні засади управління персоналом на державній службі.....	28
1.3. Правове забезпечення управління персоналом на державній службі.....	50
1.4. Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення управління персоналом на державній службі та його значення для України.....	69
РОЗДІЛ 2. СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ	88
2.1. Поняття та види суб'єктів управління персоналом на державній службі.....	88
2.2. Національне агентство України з питань державної служби в системі управління персоналом на державній службі: особливості правового статусу...	105
2.3. Керівник державної служби у державному органі як суб'єкт управління персоналом: особливості правового статусу.....	124
2.4. Служба управління персоналом у державному органі: організаційно-правові засади функціонування та перспективи розвитку.....	141
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ	158
3.1. Формування та використання персоналу на державній службі на основі компетентнісного підходу: проблеми організаційно-правового забезпечення та шляхи вдосконалення.....	158
3.2. Використання новітніх технологій в управлінні персоналом на державній службі: організаційно-правові засади та пріоритети розвитку.....	172
ВИСНОВКИ	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	200
ДОДАТКИ	236

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В сучасних умовах розбудови професійної, політично неупередженої та стабільної державної служби в Україні важливого значення набуває розвиток управління персоналом на державній службі, вдосконалення його організації та правового забезпечення. Від ефективності управління персоналом, що ґрунтується на застосуванні новітніх практик та технологій, безпосередньо залежить успіх у комплектуванні державних органів професійним корпусом державних службовців та їх постійний професійний розвиток.

Необхідною умовою успішного вдосконалення управління персоналом на державній службі є його наукове забезпечення. За часів незалежності України проблеми управління персоналом на державній службі були предметом досліджень багатьох вчених у галузі адміністративного права. Зокрема, можна відзначити кандидатські дисертації Д.В. Балуха «Управління державною службою» (2009 р.), О.О. Кравченка «Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади» (2010 р.), О.М. Стеця «Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України» (2011 р.) та ін. Однак, низка теоретичних проблем у сфері управління персоналом на державній службі все ще залишаються недостатньо осмисленими, рівно як потребують поглибленого аналізу й проблеми його організаційно-правового забезпечення. У свою чергу, констатуємо, що більшість праць, присвячених управлінню персоналом на державній службі, були підготовлені до прийняття нового закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., а отже, не завжди враховують політико-правові реалії, у яких сьогодні функціонує державна служба. Наведені обставини зумовлюють необхідність комплексного аналізу адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Гарашука, А.Т. Гаркуші, Н.В. Гришиної, Ю.С. Даниленко, Т.Є. Кагановської, С.В. Ківалова, А. В. Кірмача, М.С. Ковтун, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова, О.О. Кравченка, О.В. Кузьменко, Л.М. Корнути, Д.В. Лученка, Р.В. Негари, Н.Р. Нижник,

Н.П. Матюхіної, Р.С. Мельника, Н.С. Панової, Д.С. Припутеня, О.С. Проневича, О.П. Рябченко, В.А. Сьоміної, В.О. Спасенко, С.Г. Стеценка, О.М. Стеця, В.П. Тимощука, С.А. Федчишина, Г.В. Фоміч, О.М. Шевчука, А.М. Школика, Н.В. Янюк та ін. Окрема увага приділялась також працям науковців з публічного управління та адміністрування, у яких досліджувались проблеми управління персоналом на державній службі, особливості організації та функціонування служб управління персоналом в державних органах (Н.Т. Гончарук, В.Я. Малиновського, В.І. Мельника, О.А. Носик, О.Ю. Оболенського, С.М. Серьогіна, Є.С. Чернонога та ін.). З огляду на предмет дослідження використовувались також праці представників економічної науки (О.В. Крушельницької, Л.І. Михайлової, Ф.І. Хміля та ін.).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U0009666). Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 22.11.2019 р. (протокол № 4).

Мета та завдання дослідження. Метою дисертації є отримання нових результатів у формі наукових висновків щодо визначення змісту адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі, виявлення проблемних аспектів нормотворчості та правозастосування у вказаній сфері, а також надання обґрунтованих пропозицій і рекомендацій для їх вирішення.

Відповідно до поставленої мети визначено основні *завдання* дослідження:

- висвітлити особливості історико-правового розвитку управління персоналом на державній службі;
- охарактеризувати сутність та ознаки управління персоналом на державній службі, його функції та форми, особливості правового регулювання;
- встановити особливості зарубіжного досвіду у сфері організації та правового забезпечення управління персоналом на державній службі та його значення для України;

- визначити види суб'єктів управління персоналом на державній службі;
- з'ясувати місце Національного агентства України з питань державної служби в системі управління персоналом на державній службі та особливості його правового статусу;
- встановити особливості правового статусу керівника державної служби в державному органі як суб'єкта управління персоналом на державній службі;
- охарактеризувати особливості організації та правового забезпечення служби управління персоналом в державному органі;
- розкрити особливості формування та використання персоналу на державній службі на основі компетентнісного підходу, а також шляхи вдосконалення його організаційно-правового забезпечення;
- встановити новітні технології в управлінні персоналом на державній службі, їх організаційно-правові засади та пріоритети розвитку в Україні;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в частині регулювання управління персоналом на державній службі.

Об'єкт дослідження є суспільні відносини, пов'язані із організацією та здійсненням управління персоналом на державній службі.

Предмет дослідження є адміністративно-правові засади управління персоналом на державній службі.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети та вирішення обумовлених нею завдань, забезпечення наукової обґрунтованості дослідження і його результатів було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Діалектичний метод застосовано при аналізі історико-правового розвитку управління персоналом на державній службі (підрозділ 1.1), а також при з'ясуванні взаємозв'язків між функціональним, організаційно-структурним, процедурним та інституційно-правовим аспектами управління персоналом на державній службі (підрозділ 1.2). Логіко-семантичний метод використано при вдосконаленні понятійного апарату у сфері управління персоналом на державній службі, з'ясуванні співвідношення таких понять як «керівник державної служби в державному органі» та «суб'єкт призначення» (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3). Системний

метод допоміг при визначенні системи управління персоналом державної служби у зарубіжних країнах (підрозділ 1.4), аналізі компетентнісного підходу до формування та використання персоналу на державній службі (підрозділ 3.1). Методи аналізу та синтезу застосовувались при дослідженні правового забезпечення управління персоналом на державній службі (підрозділ 1.3), характеристиці правового статусу Національного агентства України з питань державної служби, керівника державної служби та служби управління персоналом в державному органі (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4). Логічний прийом класифікації допоміг при виокремленні видів суб'єктів управління персоналом на державній службі (підрозділ 2.1). Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу законодавства іноземних держав у контексті управління персоналом на державній службі та його технологій (підрозділ 1.4). З використанням формально-юридичного методу здійснювався аналіз законодавства України та зарубіжних країн у сфері управління персоналом на державній службі (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні договори, закони України, підзаконні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби, а також інших органів виконавчої влади, що регулюють управління персоналом на державній службі. Вивчалось також законодавство про державну службу іноземних держав (Естонії, Латвії, Литви, Польщі, Словаччини, США, Франції, ФРН, Чехії та ін.).

Емпіричну базу дослідження складають статистичні показники та матеріали практичної діяльності Національного агентства України з питань державної служби та інших державних органів, пов'язані з управлінням персоналом на державній службі.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі в умовах дії нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. До найбільш вагомих результатів роботи, що містять наукову новизну, слід віднести такі:

уперше:

– обґрунтовано доцільність розробки та ухвалення Концепції збереження та розвитку інституційної спроможності публічної служби у воєнний та післявоєнний періоди, котра має охоплювати як державну службу, так і службу в органах місцевого самоврядування, визначити концептуальні засади державної політики щодо: а) збереження спроможності публічної служби та управління персоналом у воєнний період, основні антикризові заходи в умовах сучасних викликів; б) відновлення публічної служби на деокупованих територіях України та зміцнення її спроможності у ході реінтеграції тимчасово окупованих територій; в) реформування публічної служби та управління її персоналом у післявоєнний період;

– аргументовано необхідність законодавчого віднесення Національного агентства України з питань державної служби до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з огляду на особливості його правового статусу: а) має завданням не лише реалізацію державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом в державних органах, а й забезпечення її формування; б) його діяльність спрямовується та координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України; в) уповноважене на видання нормативно-правових актів та ін.;

– обґрунтовано доцільність встановлення адміністративної відповідальності за невиконання або неналежне виконання вимог Національного агентства України з питань державної служби щодо усунення порушень умов реалізації громадянами права на державну службу. Запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 188-58 «Невиконання або неналежне виконання вимог Національного агентства України з питань державної служби щодо усунення порушень умов реалізації громадянами права на державну службу». Підкреслено, що такі законодавчі зміни сприятимуть ефективності контролю за діяльністю керівників державної служби та інших суб'єктів управління персоналом на державній службі;

– запропоновано виокремлювати види керівників державної служби в державних органах, як-то: а) керівники державної служби, що займають вищу посаду державної служби в державному органі (категорій «А» та «Б»); б) керівники державної служби, що не займають посад державної служби, а належать до інших категорій публічних службовців. Обґрунтовано, що такий підхід є необхідним з

метою забезпечення ефективного управління персоналом державної служби не лише в органах виконавчої влади, а й у всіх інших органах державної влади, у яких відповідно до законодавства передбачено утворення посад державної служби;

– обґрунтовано доцільність організації Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України з урахуванням компетентнісного підходу, що потребує визначення вимог до професійної компетентності та проведення належних процедур з їх оцінювання як щодо осіб, які претендують на зарахування до Резерву, так і осіб, які після підвищення кваліфікації у Резерві можуть визнаватися готовими до призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях;

удосконалено:

– теоретичні положення стосовно підходів до розуміння управління персоналом на державній службі, зокрема виокремлення таких підходів як функціональний, організаційно-структурний, процедурний та інституційно-правовий, а також характеристику сутності, ознак, функцій та форм цієї діяльності;

– понятійний апарат у сфері управління персоналом на державній службі, зокрема співвідношення категорій «суб'єкт призначення» та «керівник державної служби в державному органі», «керівник державної служби в державному органі» та «керівник державного органу», «керівник структурного підрозділу державного органу» та ін.;

– характеристику правового забезпечення управління персоналом на державній службі, положення щодо доцільності розробки та ухвалення Службового кодексу України, який дозволить завершити формування службового права як підгалузі адміністративного права, систематизувати законодавство у сфері публічної служби та вдосконалити правове регулювання управління персоналом на державній службі;

– класифікацію суб'єктів управління персоналом на державній службі, яку можна здійснювати залежно від їх ролі в управлінській системі, організаційно-правової форми, порядку прийняття управлінських рішень, строку діяльності та ін.

– наукові підходи щодо складових правового статусу Національного агентства України з питань державної служби як суб'єкта управління персоналом на державній службі у межах цільового (цілі, завдання та функції), організаційно-

структурного (порядок утворення, реорганізації та ліквідації, організаційна структура та ін.) та компетенційного (предмет відання та повноваження) блоків;

– характеристику ролі керівника державної служби як головного суб'єкта управління персоналом державної служби в державному органі, положення щодо посадових осіб, які є носіями такого правового статусу, та переліку їх повноважень;

– положення щодо організаційно-правових засад функціонування та перспектив розвитку служби управління персоналом як суб'єкту, що реалізує широкий перелік управлінських функцій, прямо підпорядковується керівнику державної служби та покликаний сприяти здійсненню його повноважень з управління персоналом державного органу;

набули подальшого розвитку:

– положення стосовно особливостей розвитку управління персоналом на державній службі та його організаційно-правових засад на різних історичних етапах формування вітчизняної державної служби (Київської Русі, Литовсько-Польської, козацької держав, перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій, радянський період та часи незалежної України);

– узагальнення європейського досвіду у сфері організаційно-правового забезпечення системи управління персоналом на державній службі, що є схожим у виокремленні суб'єктів, які забезпечують: а) політичне керівництво щодо державної служби (уряд та/або міністр); б) функціональне управління державною службою (спеціалізовані органи управління державною службою, з можливістю утворення допоміжних структур); в) управління персоналом державної служби у державному органі (головний державний службовець органу, якому підпорядковується спеціальний підрозділ (посадова особа) з управління персоналом);

– положення щодо необхідності використання провідного зарубіжного досвіду у сфері забезпечення захисту прав державних службовців від порушень з боку керівника державної служби та інших суб'єктів управління персоналом на державній службі шляхом утворення Комісії із захисту права на державну службу;

– наукові підходи стосовно характеристики компетентнісного підходу до формування та використання персоналу на державній службі, а також визначення шляхів вдосконалення його організаційно-правового забезпечення;

– положення щодо виокремлення у межах професійної компетентності державного службовця «первинної професійної компетентності» (або «професійної придатності») та «розвиненої професійної компетентності»;

– пропозиції стосовно вдосконалення законодавства України в частині впровадження компетентнісного підходу до управління персоналом на державній службі, зокрема щодо доцільності затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та виконують повноваження керівника державної служби в державному органі, а також Типових вимог до професійної компетентності керівника служби управління персоналом та інших державних службовців категорій «Б» та «В», які реалізують завдання та функції з управління персоналом;

– положення щодо стратегічної важливості впровадження до системи управління персоналом на державній службі інформаційно-телекомунікаційних технологій як умови збереження спроможності державної служби в умовах воєнного стану й інших глобальних викликів та основи формування цифрової державної служби в Україні, а також застосування інших новітніх технологій, які позитивно зарекомендували себе у приватному та державному секторах провідних зарубіжних держав (наставництво, «таємний покупець», «бенчмаркінг» та ін.).

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані: а) у науково-дослідній діяльності: для подальшої розробки проблем управління персоналом на державній службі, а також при дослідженні дотичних питань теорії адміністративного права та теорії публічного адміністрування; б) у правотворчості: при внесенні змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» та при вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють управління персоналом на державній службі; в) у правозастосовній діяльності: при практичному здійсненні завдань та функцій з

управління персоналом на державній службі; г) у навчальному процесі: при підготовці підручників та навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Протидія корупції у публічній службі», а також у процесі їх викладання.

Наукові результати дисертаційної роботи впровадженні у практичну діяльність апарату Київської обласної державної адміністрації (акт впровадження від 27.11.2023 р.)

Апробація матеріалів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, обговорено на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення роботи оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, форумах, круглих столах: «Юридична осінь 2020 року» (м. Харків, 23 листопада 2020 р.), «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 9-10 квітня 2020 р.), «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 20-21 травня 2021 р.), «Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів» (м. Дніпро, 28 лютого 2023 р.), «Права людини та публічне врядування в сучасних умовах» (м. Чернівці, 9 червня 2023 р.).

Структура та обсяг дисертації обумовлені предметом, метою та завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 238 сторінок, з яких основний текст – 199 сторінок, список використаних джерел (338 посилань) – 36 сторінок, додатки – 3 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

1.1. Історико-правовий аналіз розвитку управління персоналом на державній службі

В умовах реформування державної служби в Україні, що передбачає організацію ефективної системи управління персоналом на основі інноваційних підходів та практик, необхідним є не лише аналіз теоретичних та організаційно-правових засад управління персоналом на державній службі, а й звернення до історичного досвіду у відповідній сфері. Усвідомлення національної традиції державотворення, організаційно-правових засад формування і розвитку державної служби та управління її персоналом сприятиме розумінню умов, у яких відбувалось становлення сучасних підходів до управління персоналом на державній службі в Україні, організації її системи та правового забезпечення, застосування методів, а також є доцільним для пошуку шляхів подальшого вдосконалення організаційно-правового забезпечення управління персоналом на державній службі.

Розділяємо точку зору з Т.О. Коломоець та М.О. Германюк, які вказують, що проведення «ретроаналізу» в адміністративно-правових дослідженнях дозволяє глибоко дослідити певний об'єкт (у нашому випадку – управління персоналом на державній службі), виділити певні його передумови, чинники впливу, тенденції розвитку, уникнувши тим самим помилок та врахувати здобутки минулого [110, с.58].

Становлення та розвиток управління персоналом на державній службі відбувались на перетині з однієї сторони – формування державної служби як окремого соціального інституту та виду професійної діяльності, а з іншої – становлення та сприйняття управління персоналом як окремого виду управлінської діяльності, від якої безпосередньо залежить результативність будь-якої організації або колективу людей. На різних історичних етапах державно-службова діяльність неодмінно зазнавала впливу поглядів мислителів як загалом відносно організації

державної служби, так і щодо управління кадрами, персоналом організації тощо. Думки про те, що ефективність управління державою безпосередньо залежить від осіб, які виконують державні функції, їх належного відбору, навчання, дисципліни та ін., культивувались філософами ще у період стародавніх Греції, Риму, Китаю та ін.

Привертає увагу, що серед вчених відсутній єдиний підхід до періодизації становлення та розвитку державної служби в Україні [155, с. 46; 128, с. 27; 119, с. 12; 302, с. 19-20; 91, с.7-10 та ін.]. Існуючі підходи відрізняються обраними вченими критеріями, кількістю виокремлених періодів, їх тривалістю тощо. У нашому ж дослідженні при аналізі особливостей розвитку організаційно-правових засад управління персоналом на державній службі буде взято за основну підхід, запропонований С.М. Серьогіним, котрий виокремлює: 1) виникнення державної служби в Давньоруській державі; 2) становлення державної служби в українських землях у складі Литви та Польщі; 3) державну службу Української козацької держави; 4) державну службу часів Російської та Австро-Угорської імперій; 5) державну службу періоду визвольних змагань (1917-1920 рр.); 6) державну службу радянського періоду; 7) державну службу незалежної України [64, с.76-127 та ін.]. Видається, що наведений підхід є універсальним, повною мірою узгоджується із основними періодами становлення держави України, з чим нерозривно пов'язаний і розвиток вітчизняної державної служби, у тому числі й управління її персоналом.

Вважається, що державна служба в Україні своїм корінням сягає саме часів *Київської Русі* (VI – початок XII ст.) [134, с.5; 306, с.8]. Своєю чергою, як стверджують історики, вже у найдавніших державоподібних утвореннях на території України (держави-поліси, Боспорське царство та ін.) спостерігалась певна диференціація царських слуг та застосовувались засоби впливу з метою забезпечення належної їх служби (нагороди за службу – як-то нагорода вінком; покарання тощо). Зокрема, ще Геродот описував те, що скіфи застосовували «частування вином» як особливу нагороду за успішну службу: «один раз на рік кожен правитель області, змішавши вино з водою в кратері, дає пити тим скіфам, які повбивали ворогів...» [92, с.17, 21].

У Давньоруський період центральним інститутом державного управління вважався князь навколо якого формувався військовий і придворний персонал. Князь

здійснював державне управління, спираючись на придворних та місцевих чиновників, видавав закони, здійснював правосуддя та ін. Зміна князів, як правило, вела і до зміни персоналу адміністрації, який повністю залежав від князя. Безпосередньо князю підпорядковувалися чиновники у центрі управління – в княжому дворі та на місцях (посадники, воєводи та ін.) [88, с.30]. Впливовими посадовцями центру були двірський, тисяцький, печатник, стольник, конюший, чашник та інші особи, які крім суто придворних обов'язків, виконували загальнодержавні доручення князя. Мало місце зрощення державного управління й управління особистими справами князя. Як наголошував М.С. Грушевський, «на Русі ... в організації двору й функціях двірських урядників нерозлучно в'язалися функції державні з приватним характером княжих господарських агентів...» [118, с.94]. Чиновники розподілялись на види залежно від галузі управління князівства, хоча така спеціалізація ще не була послідовно проведена. Прикметно, що до завдань деяких посадовців вже відносились функції з організації служби інших придворних та слуг. Так, найвпливовішим чиновником був двірський – керуючий князівським двором та апаратом всієї князівської адміністрації. Щаблем нижче стояв тисяцький – командував військовою дружиною. Печатник відав канцелярією князя, охороняв скарбницю та архів тощо.

З-поміж інших особливостей, пов'язаних з організацією державно-службової діяльності доби Київської Русі, можна виокремити такі: а) відбір державних кадрів з-поміж князівської знаті; б) встановлення присяги (хресне цілування та обітниця вірної служби) як умови відбору осіб для виконання державних функцій; б) князівська опіка сферою освіти («книжного вчення»), визнання її важливості для зміцнення державного ладу та ефективного виконання державно-службових завдань (відкриття шкіл, бібліотек, поширення писемності, організація перекладацької справи). Так, у двірцевій школі Володимира Великого виховувались діти князівської знаті (близько 300 осіб), з яких надалі відбирались кадри для державного управління, дипломатичної діяльності, розвитку культури тощо. Ярослав Мудрий продовжив політику щодо освіти князівської адміністрації. Ним була створена двірцева школа при Софії Київській – учбовий заклад, що отримав широке

визнання та який здійснював підготовку кадрів для зайняття вищих світських та духовних посад; в) організація особливої системи матеріального забезпечення чиновників – «системи кормління» (утримання чиновників не за рахунок фінансування з центру, а з податкових надходжень від населення). Як свідчить одне з основних джерел права того часу – «Руська Правда», жителі підпорядкованих територій повинні були утримувати натурою своїх «кормовників»; г) формування стимулів і заохочень за вірну службу (роздача князем із казни матеріальних цінностей – золота і срібла тощо) та ін. Подібним чином складалася ситуація і в Галицько-Волинському князівстві, що утворилося у 1199 р. [137, с. 243-249; 61, с.89; 118, с.92].

Литовсько-польська доба української історії (друга половина XIV ст. – перша половина XVII ст.) запровадила значні зміни у державному управлінні, адже на українських землях впроваджувалася нова система адміністративного устрою, існуюча у Великому князівстві Литовському та Короні Польській. Центральний апарат включав військовий апарат, двірські посади і канцелярію Великого князя. Військові посади займали земський і двірський гетьмани. Придворними посадовцями були: чашник, кухмістер, ловчий, стольник, кравчий, які, крім виконання своїх безпосередніх функцій, нерідко виступали в ролі посланців князя чи його представників у регіонах держави чи за її межами. Канцелярськими посадами були: маршалок земський та двірський, канцлер, підканцлер, земський та двірський підскарбії. Ці та деякі інші чиновники у кінці XV ст. увійшли до складу Пани-Ради – вищого дорадчого органу, якому були передані усі питання головного управління. Виникнувши як допоміжний, дорадчий орган при князі, Пани-Рада невдовзі набула значної самостійності, перетворившись в орган, який обмежував князівську владу.

Управління державною службою та її персоналом литовсько-польської доби характеризувалось таким: а) систему управління очолював керівник держави (князь, король), котрий реалізував владу, спираючись на чиновників та дорадчі органи, та якому підпорядковувався весь чиновницький апарат; б) вдосконалення організаційно-правових засад управління чиновниками, що поряд з іншим передбачало формування перших підрозділів, які у сучасному розумінні можна було б назвати кадровими службами. Зокрема, О.В. Крушельницька та Д.П.

Мельничук, які досліджували історію кадрових служб, зазначають, що саме 1478 роком датується перше згадування про розрядний указ з комплектування та обліку персоналу, обліку коштів на фінансування персоналу тощо [124, с.30]; в) формування вимог до осіб для призначення на державні посади (майновий ценз, належність до шляхти, сповідування католицизму та ін.). Окремо варто відзначити зростаючий вплив католицької церкви на всі сфери суспільного життя, що неодмінно проявлялось і на вимогах до чиновників («урядником призначалися тільки католицької віри прихильники і підвладні святій Римській церкві. Також і всі постійні уряди земські, які є посади, каштелянства, жалувалися тільки сповідникам християнської ... віри» [320, с.43]); г) подібно до інших держав середньовіччя все ще не існувало централізованого фінансування чиновників, які утримувались за рахунок місцевих податків. У свою чергу, це зумовлювало поширену практику зайняття однією особою декількох посад; д) в умовах розповсюдження магдебурзького права призначення як спосіб зайняття державних посад доповнювалось виборністю чиновників міст тощо [92, с. 90; 36, с.39; 64, с.80].

У козацьку добу (XV ст. - XVIII ст.) державну владу уособлював Гетьман та військова старшина, до якої входили особи, що займали на Січі командні або військово-адміністративні посади. Військова старшина мала великий моральний авторитет та була опорою всього низового війська, а під час національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького 1648-1657 рр. стала виконувати функції апарату державного управління. Військова старшина мала свою ієрархічну диференціацію та поділялась на генеральну, полкову і сотенну [137, с.266]. До генеральної старшини входили генеральний обозний, писар, судді, підскарбій, генеральні осавули, хорунжий, бунчужний. Вищі посадові особи старшини були виборними: вибори відбувались щороку, а претендентів висувала козацька рада. Важливу роль у реалізації управлінських, фінансових, зовнішньополітичних та інших гетьманських повноважень відіграла Генеральна військова канцелярія (вищий виконавчий орган). Фактично роботу Генеральної військової канцелярії можна розцінювати як примітивну форму управління персоналом козацької держави [320, с.35]. Поряд з іншими функціями така

канцелярія опікувалась питаннями підготовки кадрів для адміністративних та судових установ. Такі функції були покладені на спеціальний канцелярський Глухівський курінь [64, с.82].

До відання окремих посадових осіб належали питання організації та обліку кадрів. Зокрема, першою посадовою особою після гетьмана вважався генеральний обозний, який поряд із командуванням військовою артилерією мав вести реєстр козацького війська, надавати для затвердження гетьманом та старшини штат Генеральної військової артилерії (осавул, хорунжий, гарматний писар, гармаші та ін.) тощо. Приблизно таку ж роль, як генеральний обозний у військових справах, у цивільних справах відігравав генеральний писар [64, с.82].

У козацько-гетьманській державі сформувалася особлива система управління, правове забезпечення якої здійснювалось гетьманськими універсалами. За такої системи: а) чиновницькі посади проростали з військових; б) формувались вимоги до компетентності претендентів на зайняття посад, від яких вимагались не лише отримання відповідної освіти, а й високі морально-ділові якості («чесна поведінка і добра мораль»). До окремих посад, які реалізували управлінські функції (як-то військовий писар), ставилась вимога знання іноземних мов. Якщо особа підтверджувала професійні та моральні якості, то її могли переобирати щорічно. Наприклад, на посади канцеляристів брали осіб, які, зазвичай, здобули освіту у Києво-Могилянському колегіумі (академії), володіли декількома мовами, логікою, риторикою, математикою та ін.; в) від осіб, які приймалися на службу, вимагалось складення присяги, а їх компетентність визначалась як «кандидат, гідний усіх чинів» («Candidatus omnium dignatatum»); г) існувала диференціація за чинами – старшина поділялась на чини, для отримання яких запроваджувалась атестація (наприклад, для отримання чину військового канцеляриста вимагались подача автобіографії – «сказки», кількарічне стажування в канцелярії – перебування «в услуженії», отримання рекомендації – «атестату» та ін.); г) на офіційному рівні визнавалась пріоритетність навчання чиновників як необхідної умови піднесення старшини, мав місце гетьманський патронаж над закладами освіти; д) загально визнаним принципом управління персоналом ставала ієрархія та сувора

дисципліна, підпорядкування нижчих чиновників вищим; е) формування системи заохочень та стягнень для забезпечення службової дисципліни [61, с.93; 19, с.150].

На окрему увагу у контексті предмету нашого дослідження заслуговує Конституція Пилипа Орлика 1710 р., що передбачала шляхи розбудови в Україні нового, демократичного устрою і правової держави та пропонувала механізми: 1) виборності посадових осіб з наступним затвердженням їх Гетьманом; 2) субординації і підзвітності посадових осіб; 3) прозорості і контролю діяльності адміністрації на усіх рівнях; 4) відповідальності посадових осіб під присягою на вірність Батьківщині, на чесну відданість Гетьману, за виконання обов'язків своєї служби; 5) взаємної довіри і шанобливої поваги між Гетьманом і старшиною, полковниками, генеральними радниками; 6) запобігання негативного впливу на урядування таких факторів, як родинні зв'язки, особисті уподобання та ін. [36, с.302].

Перебування українських земель у складі *Російської та Австро-Угорської імперій* (XVIII ст. – початку XX ст.) відбувалось у період розвитку промислового виробництва та торгівлі, розширення управлінських апаратів держав Європи та формування у них поліцейської держави і поліцейського права. Значного розвитку зазнав й інститут державної служби, спостерігалось вдосконалення її організаційно-правового забезпечення і управління персоналом. Зокрема, ліквідація автономії України наприкінці XVIII ст. зумовила поширення на українських землях російського адміністративного устрою і появу законодавства про державну службу. Загалом державну службу в Російській імперії можна охарактеризувати як патримоніальну, адже вважалось, що особа служить не суспільству («публічна служба» – в інтересах суспільства), а є особистим слугою виключно однієї особи – «государя» (звідси і назва «государєва» служба) [137, с.280]. Лише згодом утвердилось сприйняття службовця як особи, що діє на користь усієї держави (державна служба).

Формування службового законодавства пов'язане з реформами і модернізацією управління, які розпочав Петро I, та за якими традиційна модель державного управління трансформувалася на раціональну. У 1722 р. Петро I затвердив базовий правовий акт – Табель про ранги, яким вперше чітко поділив державну службу на військову і цивільну, а останню, у свою чергу, на статську і придворну. Дія Табеля

про ранги на українських землях була поширена у 1785 р. [87, с.8]. Табель про ранги передбачав істотне реформування державної служби. Ним було виділено 14 рангів (класів) – від XIV (нижчого) до I (вищого), диференційовано чиновників на підставі їх службової вислуги, замість зайняття посад на підставі знатності запроваджувалось їх призначення з огляду на заслуги, здібності, знання та досвід.

За часів Російської імперії було не лише видано низку законодавчих актів, а й вдалося значною мірою кодифікувати службове законодавство. Це дозволило оформити інститут державної служби, врегулювати правовий статус державних службовців, відносини щодо вступу та проходження державної служби, звільнення з неї тощо. Поряд з іншим, законодавчі новації стосувалися й питань управління корпусом державних службовців. З-поміж нормативно-правових актів можна відзначити: 1827 р. – Указ «Про канцелярських службовців цивільного відомства», 1834 р. – «Положення про порядок надання чинів у цивільній службі», 1832 р. – «Звід статутів про службу цивільну», «Звід статуту про службу за визначенням від уряду», «Звід статуту про службу по виборах», «Звід статуту про пенсії та одноразові допомоги», 1856 р. – закон «Про терміни надання чинів по службі цивільній», 1886 р. – «Положення про особливі переваги цивільної служби у віддалених місцевостях, а також у губерніях Західних та Царстві Польському» [88; 98; 119] та ін.

Окремо варто відзначити «Звід статутів про службу цивільну» від 1832 р., у якому досить детально регулювалися основні складові інституту цивільної служби: а) порядок вступу на службу (умови, перелік осіб, які мають право вступати на службу; заклади освіти із підготовки державних службовців; питання призначення на посаду та складення присяги, виплати при призначенні на посаду – «прогонні виплати для приїзду до посади», особливі виплати та ін.); б) проходження служби (переміщення по посадам; перехід із військової служби на цивільну; підстави та порядок підвищення в чинах, особливості провадження в чинах «по загальним цивільним відомствам» та «по деяким особливим відомствам цивільної служби»; нагороди під час служби; відрядження та ін.); в) права та обов'язки службовців (права, що пов'язані з чинами, права членів сімей чиновників; право на жалування; г) питання звільнення з посади, зі служби; г) акти службового стану та ін. [313, с.56].

Привертає увагу, що у часи Російської імперії вдалося сформувати єдину систему управління державною службою, вживалися заходи щодо вдосконалення її організації та правового забезпечення, утворювались спеціалізовані органи та підрозділи тощо. Ця система охоплювала органи загальнодержавного, регіонального і губернського рівнів, а також галузевих міністерств і відомств [120, с.21]. Так, починаючи з 1722 р. функції з управління корпусом цивільних службовців зосереджувалися в Герольд-майстерській конторі Сенату – перший спеціалізований суб'єкт з управління кадрами (спостереження за проходженням служби дворянами й чиновництвом, їх облік, закріпленням прав і привілеїв [119, с.14-15]). У 1800 р. контора набула статусу самостійного підрозділу і згодом була перетворена у Департамент герольдії Сенату. З 1836 р. управління цивільної служби здійснювалося Першим відділенням власної його імператорської величності Канцелярії. Черговим важливим етапом стало утворення у 1846 р. Інспекторського департаменту при Канцелярії, що відповідно до указу Миколи I мало стати інструментом «власного керівництва нашого» цивільними чинами «у повному їх складі» [64, с.89]. До відання Імператорського департаменту належали питання відбору чиновників, їх розподілу та службової кар'єри, облік кількості, звітування щодо діяльності цивільної служби. Через департамент проходили справи про прийом на службу всіх класних чиновників, призначення на посади, заміщення вакансій, надання чинів, оформлення відпусток, звільнення зі служби, переведення з військових чинів у цивільні, подання до нагород, оформлення пенсій тощо [119, с.18]. Вважається, що саме із заснуванням Імператорського департаменту було створено загальноросійське управління кадрами цивільного відомства. Іншою особливістю системи управління персоналом державної служби стало утворення не лише загальнодержавних суб'єктів, а й локальних – кадрових підрозділів міністерств і відомств, що опікувались питаннями служби чиновників VII-XIV класів [64, с.89].

У 1894 р. за рішенням уряду керівництво державними службовцями замість Інспекторського департаменту очолив спеціальний Комітет про службу чинів цивільного відомства, робочим органом був Інспекторський відділ Імператорської Канцелярії [92, с.426]. До відання відділу належало: підготовка указів царя про

призначення й переміщення чиновників перших чотирьох класів, підготовка та видання спільних наказів царя по цивільному відомству, контроль за наданням чинів і нагород, видання щорічного календаря, в якому публікувалися списки чиновників, котрі займали посади з I по VIII клас у вищих, центральних та місцевих установах.

На українських землях у складі Австро-Угорської імперії було сформовано розгалужену публічну адміністрацію, що інституційно представлена губернатором та департаментами, що діяли при ньому і реалізували управління в окремих галузях (згодом трансформовані у намісника та апарат намісництва), окружними старостами у циркулях (районах). Однак, мова не йшла про рівне право доступу до державної служби, адже абсолютна більшість посад очолювались не українцями. Привертає увагу, що на фоні проявів корупції на рівні законодавства визначались окремі правообмеження щодо запобігання корупції (установлення щодо несумісності посад, заборона близьким родичам бути підлеглими й керівниками та ін.) [137, с.260].

Не можна оминати увагою нетривалий, але важливий період розвитку вітчизняної державної служби у *період національних урядів 1917-1920 рр.* (Української Центральної Ради, Української Держави П. Скоропадського, Директорії УНР). Так, В.Я. Малиновський обґрунтовано доходить висновку, що державна служба як окремий інститут національної держави (із врегульованим статусом службовців, їх завданнями, фінансуванням з держбюджету) з'явилася саме у часи Української Держави П. Скоропадського [134, с.5]. У 1917-1920 рр. відбувались активні процеси національного державотворення, розвитку міжнародних відносин, вживались заходи щодо вдосконалення державного управління і державної служби, розвитку освіти, науки, українізації тощо. Водночас, основними для публічної адміністрації залишалися кадрові проблеми.

Узагальнивши, можемо визначити такі характерні особливості періоду національних урядів 1917-1920 рр.: 1) утворювались загальнополітичні органи управління, які у тому числі опікувалися питаннями організації державної служби (наприклад, Комітет співробітників канцелярії УЦР – встановлював функції службовців, вносив пропозиції щодо їх зарплати та ін.; Департамент загальних

справ Державної канцелярії Української Держави – оформлював накази про призначення на посади, вів формулярні списки державних службовців центральних та місцевих державних установ, їх реєстри тощо); 2) приділялась увага (особливо в Українській Державі П. Скоропадського) розвитку законодавства про державну службу, врегулюванню проходження державною служби, управління нею, її матеріального забезпечення тощо (закони «Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільного відомства», закон «Про порядок призначення осіб на урядову службу», затверджено текст чиновницької присяги («урочистої обітниці») та ін.). Однак, як зазначають історики, запланована в часи П. Скоропадського робота із розробки та прийняття комплексного акту у сфері державної служби так і не була реалізована; 3) обраний курс на розбудову національної (української) державної служби, подолання її істотної політизації та підвищення професіоналізму, відбір з огляду на компетентність, а не політичну відданість (відкриття закладів освіти та кафедр українознавства, надання законом «Про громадянство» права на державну службу лише українським громадянам та ін.); 4) упорядкування посад державних службовців, посадово-кваліфікаційна ієрархія і поділ на види (в УЦР на розряди – залежно від кваліфікаційного рівня, в Українській Державі – на посадові класи тощо). Однак, зміни відбувались в умовах значної нестабільності та складної військово-політичної ситуації, а тому чимало запланованих перетворень так і залишились «на папері». Красномовними є спогади П. Скоропадського, який писав таке: «У центральних державних інституціях був повний хаос і ніде не було жодної надії, щоб правильна робота могла налагодитись, бо це були швидше не державні інституції, а партійні «ячейки», зложені з людей здебільшого малоосвічених і зовсім недосвідчених у тих справах, які їм були доручені» [98, с.143]. З метою вирішення проблем вживались заходи щодо визначення зв'язку службовця з державою, встановлення нового порядку призначення та звільнення, створення реєстру державних посад та ін. [92, с. 409-509; 117, с.105; 136, с.73].

Що стосується державної служби *ЗУНР* (1918 – 1919 рр.), то для неї було характерним збереження старих чиновників за умови складення присяги *ЗУНР*, реалізація Державним секретарством внутрішніх справ завдань та функцій щодо

організації і впорядкування державної служби, вжиття заходів щодо розвитку її правового забезпечення тощо. Зокрема, можна відзначити «Розпорядження для урядників у державній адміністративній службі» від 1919 р., яким встановлювались вимоги до кандидатів на службу (вік – до 40 років, бездоганна репутація, безкорисливість та відсутність неоплачених боргів, володіння українською мовою і однією з мов національних меншин, відсутність фактів притягнення до кримінальної відповідальності та ін.). Для осіб, які прийняті на посади державної служби, передбачалась організація однорічного стажування і надалі іспит (усна і письмові частини) на звання законодавства та умінні його застосовувати, навички складення документів та ін. [98, с.199]. Предметом окремої уваги стало нормативно-правове врегулювання антикорупційних обмежень, встановлювалось, що між керівником та підпорядкованим службовцем не могло бути «споріднення, ані посвоячення по лінії прямій, ані по лінії бічній до другого ступеня» [41, с.340].

Радянський період державної служби та управління нею (1920-1991 р.). Із утвердження радянської влади в Україні вітчизняну державну службу та систему управління нею очікували кардинальні ідеологічні та організаційно-правові перетворення. Політичним керівництвом держави був задекларований курс на розбудову радянських органів влади, котрі мали впроваджувати в життя якісно нову політику на побудову комунізму. Ці органи формувалися із радянських працівників як провідників партійного курсу. В таких умовах відбувається відмова від надбань у сфері державної служби Російської імперії, ліквідація чиновництва як прояву буржуазного державного апарату. В числі перших актів радянського періоду було видання Декрету «Про знищення станів і цивільних чинів» від 1917 р., «Тимчасових правил про службу в державних установах і на підприємствах» від 1922 р. та ін. Рівною мірою були відкинуті і надбання дореволюційних вчених у галузі державної служби. У 30-ті роки ХХ ст. більшість досліджень у сфері соціально-психологічних і управлінських наук були призупинені та низка науковців репресовано (відновлено лише після війни). Відповідні дослідження за кордоном не призупинялись [145, с.22].

З нашої позиції, можна виокремити такі основні особливості, які були характерні для державної служби та системи управління нею в радянський період:

а) «оробітничення» державної служби та підходів стосовно її організації. За радянських підходів державний службовець не виокремлювався як окремий вид зайнятого населення, а розглядався у контексті загальної групи радянських робітників та працівників. Це зумовлювало поширення на державних службовців законодавства про працю, застосування до них загальних підходів до управління кадрами та організації праці. Як справедливо відмічає О.О. Кравченко, за відсутності виокремлення державної служби як окремої професійної діяльності у СРСР безумовно не могло бути розроблено окремої галузі службового законодавства, не могло бути й мови про прийнято окремого закону «Про державну службу» [120, с.23];

б) політизація державної служби та кадрової роботи. У часи СРСР мало місце зрощення державного та партійного апарату, суцільна політизація роботи стосовно відбору кадрів, їх призначення, просування по службі, звільнення тощо. Саме членство та відданість комуністичній партії, а не професійна компетентність були вирішальними чинниками при прийнятті тих чи інших управлінських рішень щодо персоналу. Політизація неодмінно проявлялась на системі підготовки управлінських кадрів, яку вдалося налагодити. Функціонували спеціальні партійні заклади освіти (вищі партійні школи, Республіканський інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів при Раді Міністрів УРСР та ін.);

в) формування системи номенклатури як основи організації та управління державною службою. Виникнення радянської номенклатури вважається визнаним феноменом управління і диференціації державних посад в СРСР. Під нею розуміють перелік найбільш важливих державних посад, кандидати на зайняття яких попередньо аналізувались, узгоджувались та затверджувались партійним керівництвом (районним, міським, обласним партійним комітетом і т.д.) [172, с.31];

г) відсутність спеціалізованих державних органів щодо управління державною службою. За часи існування СРСР так і не було утворено спеціального центрального органу управління державною службою. Частково управлінські функції відносно службового персоналу виконували організаційні відділи комітетів КПРС [120, с.24].

При цьому, практично у всіх організаціях утворювались відділи кадрів, функції яких були досить обмеженими та зводилися до надання керівництву інформації про персонал, його обліку, підготовки різних довідок, звітів тощо. При цьому, в Європі та США у другій половині ХХ ст. вже налічувалось чимало наукових шкіл з управління кадрами, відбувався поступовий практичний перехід від моделі управління персоналом до управління людськими ресурсами (зростання кількості працівників служб персоналу, підвищення статусу їх керівників, віднесення їх до керівного «ядра» організації, формування вимог до їх професійної компетентності та ін.) [124, с.31-33].

Проголошення незалежності України у 1991 р. ознаменувало початок сучасного періоду функціонування державної служби та управління її персоналу. Завдячуючи об'єднаним зусиллям політико-управлінського керівництва держави, наукової спільноти та громадськості, активними темпами розпочалась розбудова апарату державного управління незалежної держави та її державної служби. Зростаюча кількість органів державного управління та їх персоналу об'єктивно зумовлювала розбудову системи управління державною службою. Видається, що оптимальним підходом для характеристики розвитку управління персоналом на державній службі незалежної України має стати орієнтир на базові закони про державну службу, котрі не лише закладали законодавчі основи державної політики у сфері державної служби, а й зумовлювали практичні кроки щодо утворення органів управління державною службою, їх реформування і вдосконалення статусу.

Управління персоналом на державній службі в умовах дії Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. Привертає увагу, що Україна першою з-поміж пострадянських держав у 1993 р. прийняла Закон «Про державну службу». За словами членів робочої групи Ю. П. Битяка та О.В. Петришина, «ухвалення і набуття чинності інноваційного на той час Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р. створило підґрунтя для формування міждисциплінарного інституту державної служби, реформування системи кадрової роботи та зміни її пріоритетів...» [151, с.19]. Закон «Про державну службу» від 16.12.1993 р. став першим законом незалежної України, у якому регламентувались основні напрямки державної політики у сфері державної служби, передбачалось утворення спеціально

уповноваженого центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ) з реалізації державної політики у сфері державної служби та Координаційної ради з питань державної служби, визначались елементи їх статусу [197, ст.ст. 6, 7, 8]. Утворення Головного управління державної служби (далі – ГУДС) при Кабінеті Міністрів України стала важливою інституційною новацією. Водночас, привертає увагу, що цей Закон ще не визначав єдину систему управління державною службою, обмежившись лише статусом профільного ЦОВВ у цій сфері. На формування ж такої системи було спрямоване прийняття низки підзаконних правових актів: указів Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19.05.1995 р., «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24.07.1995 р., «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 08.02.1997 р., постанов Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» від 02.04.1994 р., «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 02.08.1996 р. та ін.

Своєю чергою, іншими характерними рисами розбудови системи управління державною службою перших десятирічч незалежної України стали нестабільність та динаміка організаційних змін і реформаційних кроків, що пов'язані, зокрема:

а) із визначенням загальнополітичного державного органу, що відповідатиме за сферу державної служби (чи-то Президент України чи-то Кабінет Міністрів України);

б) утворенням колегіальних та консультативно-дорадчих управлінських суб'єктів у цій сфері, їх наступною ліквідацією (Рада по роботі з кадрами, Координаційна ради з питань державної служби при Президентові України тощо);

в) пошуком оптимальної моделі організації ЦОВВ у сфері державної служби та його підпорядкування (1994-2000 рр. – ГУДС при Кабінеті Міністрів, 2000-2007 рр. – ГУДС як ЦОВВ зі спеціальним статусом, що підзвітний та підконтрольний Президенту, 2007-2011 рр. – ГУДС як ЦОВВ зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується урядом через Міністра Кабінету Міністрів, з 2011 р. – Національне агентство України з питань державної служби [29, с.375]);

в) непослідовністю кроків щодо розмежування політичного та адміністративного керівництва міністерствами, утворенням і ліквідацією інституту державних секретарів міністерств (первинне утворення у 2001 р. і ліквідація у 2003 р.);

г) розробкою та прийняттям підзаконних нормативно-правових актів, що визначали правовий статус кадрової служби як суб'єкта управління персоналом, організацію та особливості здійснення процедур, пов'язаних з управлінням персоналом у державній службі (конкурс, атестація, підвищення кваліфікації та ін.), обранням курсу на адаптацію управління державної служби до стандартів ЄС;

Натомість не можна заперечувати того факту, що у відповідний період було розроблено низку концептуальних (програмних) документів, що стосувались реформування управління державною службою та свідчили про офіційне визнання пріоритетності його вдосконалення. Привертає увагу, що у таких концептуальних (програмних) актах на нормативному рівні поряд із категоріями «управління державною службою», «управління системою державної служби» вживається вже й поняття «управління персоналом в органах державної влади». Зокрема, можна відзначити: Концепцію адміністративної реформи в Україні (указ Президента України від 22.07.1998 р. [30]), Концепцію адаптації державної служби до стандартів ЄС (указ Президента України від 05.03.2004 р. [280]), Концепцію розвитку законодавства про державну службу (указ Президента України від 20.02.2006 р. [239]) та ін.

Управління персоналом на державній службі за Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. На рівні цього Закону вперше було виділено окремий розділ – Розділ II «Управління державною службою», яким передбачено систему суб'єктів управління державною службою (спеціально уповноважений ЦОВВ з питань державної служби, керівник державної служби та служба управління персоналом), їх завдання тощо. Передбачалось утворення такого суб'єкта як керівник державної служби та врегульовувався статус служби управління персоналом. Загалом можна стверджувати, що положення цього Закону для свого часу були прогресивними, але практично впровадити їх не довелося – Закон так і не набрав чинності, у підсумку був прийнятий ще більш інноваційний та відповідаючий європейським стандартам Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.

Підсумовуючи, слід зазначити, що управління персоналом на державній службі в Україні пройшло тривалий та складний шлях становлення: від діяльності князя та апарату адміністрації княжого двору у Київській Русі, що реалізували окремі кадрові функції, – до врегульованої законодавством відокремленої діяльності спеціальних суб'єктів стосовно реалізації широкого переліку функцій, пов'язаних із формуванням та використанням персоналу на державній службі, здійснення його вивільнення у часи незалежної України. Формування управління персоналом на державній службі відбувалось на перетині становлення вітчизняної державної служби та формування поглядів щодо доцільності виокремлення спеціалізованої діяльності з управління персоналом. Основними чинниками, які впливали на розвиток організаційно-правових засад управління персоналом на державній службі, були: ускладнення державного апарату та формування відокремленого корпусу державних службовців, зростання його кількості і ускладнення посадової організації, визнання важливості діяльності з управління кадрами як умови успіху державного органу та держави в цілому, розвиток наукової думки відносно організації державної служби та управління персоналом. Маючи передумови становлення у часи Київської Русі, Литовсько-Польського князівства та козацтва, управління кадрами державної служби як відокремлений напрямок державно-управлінської діяльності сформувався у XIX ст., отримав національну оформленість з утворенням національної державної служби українських урядів 1917-1920 рр., а у сучасному вигляді з'явився вже у період незалежної України. Сучасний етап розвитку управління персоналом на державній службі в Україні характеризується розвиненою системою суб'єктів та деталізованим правовим забезпеченням, виробленням та застосуванням новітніх управлінських технологій.

1.2. Теоретико-методологічні засади управління персоналом на державній службі

Черговий етап дослідження управління персоналом на державній службі пов'язується із аналізом його теоретико-методологічних засад, підходів до

розуміння, визначенням сутності та ознак цієї діяльності, її мети, функцій та форм, з'ясуванням співвідношення управління персоналом на державній службі з суміжними категоріями тощо. Так, І.М. Пахомов та Т.І. Пахомова, аналізуючи систему державної служби та механізми її функціонування, поряд із прикладною сферою дослідження відзначали доцільність наукової розробки теоретичної та методологічної основ державної служби [169, с.107]. Наведене твердження є актуальним і для такої складової державної служби як управління її персоналом, дослідження якого не було б повним без здійснення теоретико-методологічного аналізу.

«Теорія» у загальному розумінні визначається як сукупність узагальнених положень, уявлень, суджень кого-небудь про певний предмет або явище, тобто теоретичні засади дослідження відображають наявний стан наукової розробки предмета дослідження іншими дослідниками. «Методологія» ж, у свою чергу, являє собою систему дослідницьких координат (орієнтацію, установку дослідника тощо) щодо теоретичної основи дослідження [305, с.28; 39, с.664]. Методологія не обмежується системою знань про методи дослідження, а охоплює вироблення теоретичних підвалин дослідження та його понятійно-категоріального апарату [328, с.13-14].

Поняття «управління» є систематично здійснюваним цілеспрямованим впливом людей на суспільну систему в цілому або її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах досягнення поставленої мети, забезпечення її оптимального функціонування та розвитку. У свою чергу, залежно від об'єкту, котрий зазнає управлінського впливу, виділяють біологічне (об'єкт – тваринний і рослинний світ), технічне (об'єкт – техніка), соціальне (об'єкт – людина) управління [184, с.112]. Соціальне управління є феноменом, головна особливість якого полягає в тому, що у процесі його реалізації здійснюється вплив на волю та поведінку людей [11, с.5]. Соціальне управління як предмет дослідження є міждисциплінарним та аналізується у межах низки наукових галузей (у тому числі в межах економічної, управлінської та юридичних наук), надбання яких можуть бути корисними для цілей нашої роботи.

Привертає увагу, що управління персоналом як наукова проблема значною мірою розроблялась саме у межах економічної та управлінської наук. При цьому, підходи вчених різняться залежно від методологічних позицій, що склались історично у ході формування певних наукових шкіл управління, теорій і концепцій (концепції використання людських ресурсів, теорія людських ресурсів, людського капіталу та ін.), що проявляється і на виокремленні теоретичних підходів. Наприклад, за визначенням А.В. Линенко та О.Л. Шевченко «управління персоналом» є комплексною системою заходів, що спрямовані на підвищення професійно-кваліфікаційного рівня, мотивації, стимулювання персоналу та повне використання його можливостей задля здійснення управління розвитком підприємства [129, с. 113]. Л.Д. Глущенко, Т.М. Пілявоз, Н.О. Коваль характеризують «управління персоналом» як комплексну систему, яка включає різні напрями, форми і види організаційної взаємодії з працівниками підприємства. До основних напрямів цієї системи науковці відносять підбір і відбір персоналу, його адаптацію, мотивацію, збереження, кадровий розвиток, навчання, оцінку діяльності працівників з точки зору реалізації цілей організації [51]. В.А. Рульєв, С.О. Гуткевич та Т.Л. Мостенська доходять висновку, що «управління персоналом» слід сприймати як системно організований процес відтворення й ефективного використання всіх кадрів організації, що спрямований на досягнення поставленої мети [311, с. 130].

Представники теорії людської поведінки В.О. Храмов та А.П. Бовтрук розглядають «організаційну сутність управління персоналом» як організаційний порядок, що створюються на основі узгодженості субординаційних (відносини підпорядкування працівників «зверху до низу») і координаційних (узгодження різнорідних за становищем ланок і рівнів управління, а також малих управлінських інтересів) зв'язків», а «організаційні системи управління, які застосовуються на практиці, реалізуються за допомогою комбінацій сегментів організаційної поведінки персоналу». Виходячи із таких світоглядних позицій управління персоналом спрямоване на: зміни в моделях організаційної поведінки та позиціях керівників та працівників організації; формування гнучких організаційних та комунікаційних структур; управління змінами; створення творчої атмосфери [319, с. 8].

Чималого розвитку теорія управління персоналом отримала у межах менеджменту, у якому виділяють економічний, органічний та гуманістичний підходи до управління персоналом. Такі підходи різняться оцінкою ролі людини в організації та сприйняттям природи організації, слідом пропонують різні концепції управління персоналом: а) економічний підхід – концепція управління трудовими ресурсами, у межах якої людина розглядається як носій трудової функції, праця якого, вимірюється витратами робочого часу та заробітною платою; б) органічний підхід – дві концепції управління персоналом: організаційно-адміністративна концепція та управління людськими ресурсами (адміністративно-соціальна). Перша характеризується тим, що працівник розглядається виключно через виконувану ним формальну роль – посаду, а управління здійснюється за допомогою адміністративних механізмів (повноважень, функцій тощо). Друга виходить з того, що працівник оцінюється в якості невідновлюваного ресурсу – елементу соціальної організації в єдності трьох основних компонентів: трудової діяльності, соціальних відносин, стану працівника; в) гуманістичний підхід – концепція управління поведінкою людини: перехід від цілей, спрямованих на досягнення успіху підприємств (за рахунок раціональної організації виробництва, зниження витрат тощо) до цілей, орієнтованих на стратегічне управління; працівник є не лише найголовнішим ресурсом, а ще й індивідом, що володіє набором особистісних характеристик (базових та тих, що у процесі трудової та іншої діяльності постійно формуються та трансформуються), які зумовлюють його поведінку в організації [184, с.112-113].

О.А. Дегтяр та О.М. Непомнящий у контексті управління на макроекономічному рівні, запропонували такі підходи до управління організацією та їх періодів: 1) процесний підхід, що набув поширення у 50-60-ті рр. ХХ ст., в межах якого управління розглядається не як набір неузгоджених між собою дій, а як єдиний процес впливу на працівників і на організацію в цілому; 2) системний підхід, який розвивався у 70-ті рр. ХХ ст., відповідно до якого усі явища та процеси в організації представляють собою цілісні системи, що мають однакові якості і функції, як і їх складові елементи; 3) ситуаційний підхід, сформований у 80-ті рр. ХХ ст., що

передбачає необхідність застосування різних стилів, методів та форм управління залежно від конкретної ситуації, що виникає в той чи інший момент [70, с. 138-139].

Водночас, важливо підкреслити, що у нашому дослідженні йдеться про особливий вид управління персоналом, що реалізується у межах системи державної служби, здійснюється державними органами або у їх межах спеціалізованими підрозділами (посадовими особами) та відповідно набуває ознак і є проявом саме державного управління. Відповідно необхідно звернутись до напрацювань у сфері управління персоналом державної (публічної) служби у межах управлінської та адміністративно-правової наук. Наприклад, М.М. Іжа визначив «управління персоналом у публічній службі» як системну роботу з усіма працівниками органу публічної влади з метою їх ефективного використання для досягнення запланованих цілей розвитку держави, регіонів, територіальних громад [89, с.26]. З позиції С.О. Гайдученко, «управління персоналом державної служби» є цілеспрямованою діяльністю керівників органу державної влади і служби управління персоналом, з виділенням таких його сучасних напрямків, як: формування та розвиток колективу державних службовців, а також забезпечення соціально значущих результатів його діяльності шляхом виявлення і реалізації особистісних здібностей, якостей, професійного потенціалу і мотиваційних установок кожного державного службовця [49, с.15]. В.М. Олуйко, аналізуючи кадрові процеси у державному управлінні, характеризує управління персоналом як процес, що охоплює визначення потреби в кадровому складі, найманні і звільненні, плануванні розміщення персоналу, розвитку форм оплати праці, розрахунку заробітної плати, а також утворенні структури кадрового складу і підвищення його кваліфікації [158, с.75].

Низку досліджень управління персоналом проведено в межах окремих видів державної служби (служби в міліції (поліції), митних органах, органах прокуратури тощо [34; 272; 329 та ін.]). Приміром О.М. Бандурка зазначає, що управління в органах внутрішніх справ становить цілісну закінчену систему пов'язаних між собою процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки, виховання особового складу [22, с.185]. Н.П. Матюхіна у своєму дослідженні наголошує, що управління персоналом

органів внутрішніх справ охоплює усю сукупність організаційних заходів, спрямованих на оптимальне кількісне та якісне формування персоналу та повне використання його можливостей у процесі професійної діяльності (політика відбору та прийому працівників, розвиток кар'єри, мотивація, звільнення, вихід на пенсію, лідерство у колективі, підготовка і перепідготовка кадрів, управління конфліктами та ін.) [138, с. 91].

На нашу думку, з огляду на предмет нашого адміністративно-правового дослідження та враховуючи існуючі наукові розвідки щодо управління персоналом загалом та у системі державної (публічної) служби зокрема, можемо запропонувати такі авторські підходи до розуміння «управління персоналом на державній службі»:

– *функціональний підхід*. Такий підхід ґрунтується, насамперед, на положеннях ст. 1 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої «управління персоналом державних органів» нормативно визначається як ознака державної служби – напрямок державно-службової діяльності, як одна із функцій держави і державних органів (ч. 1 п. 6) [196]. Функціональний підхід (від лат. «function» – «виконання», «реалізація», «здійснення» тощо) полягає у розумінні «управління персоналом на державній службі» як урегульованої законодавством діяльності уповноважених державних органів і посадових осіб щодо реалізації державної кадрової політики у сфері державної служби шляхом забезпечення формування, використання (розвитку, стимулювання тощо) та вивільнення персоналу на державній службі. Саме функціональний підхід буде взятий за основу у нашому дослідженні, зокрема, основні характеристики діяльності з управління персоналом на державній службі будуть розглянуті далі;

– *організаційно-структурний підхід*. Організаційно-структурний аналіз є поширеним підходом до сприйняття управлінських явищ. Зокрема, під організаційно-структурним розумінням публічної адміністрації розуміють систему органів публічної влади, що реалізують відповідну адміністративну діяльність [162, с.12]. З огляду на наведене, у сенсі організаційно-структурного підходу, управління персоналом на державній службі зводиться до сприйняття «управління персоналом на державній службі» власне як системи відповідних організаційно-

управлінських структур (державних органів, посадових осіб, суб'єктів інших організаційно-правових форм), які вступають між собою у різного роду управлінські відносини та реалізують управлінські функції щодо персоналу (Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), керівник державної служби в державному органі та ін.);

– *процедурний підхід*. За такого підходу під досліджуваним явищем розуміється сукупність процедур у державній службі, унормування, організація, здійснення та оформлення яких мають забезпечити уповноважені на те суб'єкти управління персоналом на державній службі. Процедурний аналіз державної служби та її окремих складових є далеко не новим явищем у адміністративно-правовій науці (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, Т.О. Коломоєць, С.А. Федчишин, Г.В. Фоміч та ін.). Зокрема, В.Б. Авер'янов із процедурами у державній службі пов'язував реалізацію державними службовцями свого статусу [62, с.97]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова зазначають, що «державна служба безпосередньо складається з процедур, які регламентуються адміністративно-правовими нормами та забезпечують її функціонування. ...На державній службі системою правових процедур охоплюється фактично всі відносини з моменту їх виникнення – до припинення... (конкурс, призначення, атестація, присвоєння рангу, прийняття присяги, відставка тощо)» [63, с.125]. Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна та С.А. Федчишин не лише зазначають про процедури вступу на державну службу, службової кар'єри та припинення державної служби, а й те, що забезпечення ефективної організації та здійснення таких процедур, а також їх юридичне оформлення є одним із завдань управління державною службою [26, с.88]. Отже, процедурний підхід до управління персоналом на державній службі зводиться до сукупності процедур вступу на державну службу (конкурс на зайняття посад державної служби, проведення спеціальної перевірки, призначення на посаду, складення Присяги державного службовця та ін.), службової кар'єри (процедури просування по службі, присвоєння чергових рангів державним службовцям, їх заохочення тощо) та припинення державної служби, які унормовуються і адмініструються уповноваженими на те управлінськими суб'єктами;

– *інституційно-правовий підхід*. На сторінках наукових джерел сьогодні триває дискусія відносно місця службового права в системі права України та його галузевої належності і відокремленості (Т.С. Аніщенко [16], Ю.П. Битяк [24], Л.Р. Біла-Тіунова [30], М.М. Бліхар [33], Т.Є. Кагановська [93], Р.С. Мельник [142, с.218], та ін.). Вважаємо, що обґрунтованою є позиція Т.О. Коломоець, яка наголошує на «генетичному» зв'язку адміністративного права і службового права, сприймає останнє саме як підгалузь адміністративного права, у межах якої виділяє інститут державної служби [112, с.138]. У зв'язку з цим вважаємо, що управління персоналом на державній службі можна сприймати як сукупність правових норм, які спрямовані на регулювання відносин з управління персоналом на державній службі та входять до правового субінституту – «управління державною службою» у межах інституту державної служби як складової підгалузі адміністративного права.

Управління персоналом на державній службі є видом державного управління, а, слідом, комплексний його аналіз уможливорює виокремлення, по-перше, його загальних ознак (властивих загалом державному управлінню як явищу: виконавчо-розпорядчий характер, цілеспрямованість, постійність та ін.), по-друге, спеціальних ознак – характерних саме для цього виду державно-управлінської діяльності.

Зупинимось на спеціальних рисах управління персоналом на державній службі:

1) *об'єктом управлінського впливу є персонал на державній службі*. Термін «персонал на державній службі» є нормативним та використовується в чинному законодавстві, хоча визначення йому не надається (Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 рр., що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. та ін.). У літературі зазначається, що «персонал» (від лат. «personalis» – «особистий») є основним штатним складом працівників організації, які виконують виробничо-господарські й управлінські функції [318, с.44]. Зокрема, Ю.П. Битяк під «персоналом» («апаратом») розуміє спеціально підготовлених державних службовців, які є необхідними для нормального та ефективного функціонування будь-якої організації [25, с.110]. А.Б. Гришук, аналізуючи організаційно-правові засади державної служби, наголошує, що «персонал» («людські ресурси») є основою функціонування державної служби;

підкреслює, що «людськими ресурсами» є працівники з певними знаннями [58, с.48]. Принагідно слід зауважити, що у державних органах крім посад державних службовців можуть утворюватися й інші посади – політичні, патронатні, працівників з обслуговування тощо. З огляду на це можливо виокремити два аспекти поняття «персонал на державній службі»: а) вузьке його розуміння – як сукупність осіб, які займають лише посади державної служби (категорій «А», «Б», «В») в державному органі (службовий персонал, державні службовці); б) широке його розуміння – як сукупність усіх осіб, які займають посади в державному органі (не лише державні службовці, а й патронатні працівники, працівники обслуговуючого персоналу тощо). «Персонал на державній службі» у широкому сенсі є тотожним поняттю «персонал державного органу». У нашій роботі поняття «персонал на державній службі» вживатиметься у вузькому сенсі.

У свою чергу, можна погодитись із тими вченими, які наголошують на синонімічності понять «персонал» та «кадри» (С.М. Серьогін, Є.І. Бородин, Н.А. Липовська [309, с. 9]), слідом «управління персоналом» та «управління кадрами». Як підкреслює Н.П. Матюхіна, між термінами «персонал» та «кадри» відсутні принципові розбіжності, а головна їх відмінність полягає у мовному походженні, оскільки у перекладі з французької мови основний штат працівників організації позначався терміном «cadre», що в перекладі з англійської – «personnel» [138, с. 18].

У контексті об'єкту управління зауважимо, що у літературі обґрунтовано звертається увага на багаторівневості персоналу, що має враховуватись при реалізації й управлінських функцій. Персонал як об'єкт управління науковцями розглядається як: особистість, колектив як соціальна організація і трудові ресурси. Відповідно до цього виділяють і три рівні управління персоналом: 1) управління особистістю – цілеспрямований розвиток індивідуальних властивостей і якостей працівника, а також урахування психофізіологічних властивостей індивіда; 2) управління трудовим колективом як соціальною організацією, тобто цілеспрямований вплив на всю сукупність соціальних відносин; 3) управління трудовими ресурсами, тобто вплив на працівників як на засіб виробництва [150, с. 26]. Зазначена трьохрівнева модель об'єкта управління персоналом може бути

застосована і у сфері державної служби. У межах об'єкту управління персоналом на державній службі можна виокремлювати: а) державного службовця; б) колектив державних службовців державного органу; в) усіх державних службовців України. На цій підставі, можна виділити два види управління персоналом на державній службі – індивідуально-орієнтоване та колективно-орієнтоване [86, с.27];

2) *суб'єкти управління персоналом на державній службі* представлені, по-перше, суб'єктами управління державною службою, що визначені у ст. 12 Закону України «Про державну службу» (Кабінет Міністрів України, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та конкурсні комісії, керівник державної служби в державному органі, служба управління персоналом державного органу; по-друге, іншими суб'єктами, що згідно із законодавством наділені повноваженнями з управління персоналом на державній службі (суб'єкти, що беруть участь у оцінюванні державних службовців, керівники стажування та ін.). Визначенню видів наведених суб'єктів буде присвячений підрозділ 2.1. дисертації;

3) *мета та завдання управління персоналом на державній службі*. Метою управління персоналом на державній службі є забезпечення реалізації єдиної державної кадрової політики у сфері державної служби. Під «державною кадровою політикою» розуміють стратегічну діяльність держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення ефективного і дієздатного державного апарату, спроможного ефективно реалізовувати завдання та функції держави шляхом професійного та сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень [76, с. 144]. Н.Р. Нижник відзначає характеристики державної кадрової політики: вона є політичним курсом роботи з кадрами; має стратегічний і загальнодержавний характер; спрямовується на формування, раціональне використання і розвиток кадрів [153, с. 54]. Т.Л. Желюк підкреслює, що кадрова політика у сфері державної служби охоплює сукупність принципів, методів, підходів, засобів організації впливу, пов'язаних з формуванням, відтворенням, розвитком та використанням персоналу державної служби, створенням умов для службової кар'єри [64, с. 54]. Мета управління персоналом на державній службі досягається шляхом виконання

таких завдань як: а) формування персоналу (визначення вимог до персоналу державної служби, відбір кандидатів на посади державної служби, призначення на посади державної служби та ін.); б) ефективне використання персоналу та його розвиток (адаптація новопризначених державних службовців, професійне навчання, оцінювання, заохочення державних службовців, забезпечення дисципліни тощо); в) забезпечення мобільності персоналу та здійснення його вивільнення у випадках, передбачених законодавством (припинення служби за ініціативою державного службовця або суб'єкта призначення, досягнення граничного віку та з інших підстав);

3) *функції управління персоналом на державній службі*. Під «функціями» розуміють напрямки, за якими реалізується певна діяльність, у тому числі управління персоналом на державній службі. Перш ніж запропонувати власні підходи слід зазначити, що у науці сьогодні відсутня єдність думок відносно видів функцій управління персоналом загалом, і у державній службі зокрема. Наприклад, В.М. Орлов та С.С. Новицька виокремлюють такі функції управління персоналом: 1) планування ресурсів: розробка плану задоволення майбутніх потреб в людських ресурсах; 2) набір персоналу: створення резерву потенційних кандидатів з усіх посад; 3) відбір: оцінка кандидатів і відбір кращих з резерву, створеного в ході набору; 4) визначення заробітної плати і пільг: розробка структури заробітної плати і пільг з метою залучення, найму і збереження працівників; 5) профорієнтація й адаптація: введення найнятих працівників в організацію, в її підрозділи, розвиток у працівників розуміння очікувань організації і бажаної праці; 6) навчання: розробка програм для навчання навичкам, необхідних для роботи; 7) оцінка трудової діяльності: розробка методик оцінки трудової діяльності і доведення її до працівника; 8) підвищення, пониження, переведення, звільнення: розробка методів переміщення працівників на посади з більшою або з меншою відповідальністю, розвитку їх професійного досвіду шляхом переміщення на інші посади або ділянки роботи, процедур припинення договору найму; 9) підготовка керівних кадрів, управління просуванням по службі: розробка програм, спрямованих на розвиток здібностей і підвищення ефективності праці керівних кадрів [299, с.33].

З-поміж функцій управління персоналом П.В. Євдокимов виділяє такі: 1) визначення організаційно-правових основ кадрової політики держави; 2) підготовку кадрів та їх підбір (планування та визначення кількості працівників і ступеня їх підготовки, робота з резервом); 3) прийняття на службу (визначення способів зайняття посад; розстановка кадрів); 4) проходження служби (адаптація кадрів); 5) оцінювання оплати праці та мотивації кадрів, їх соціальне забезпечення; 6) використання потенціалу людських ресурсів; 7) робота з кадровим резервом; 8) забезпечення службового просування кадрів; 9) оцінка (контроль) кадрів; 10) зміцнення законності та дисципліни в діяльності кадрів; 11) професійна підготовка та підвищення кваліфікації кадрів; 12) припинення державної служби (соціальне забезпечення кадрів); 13) звільнення кадрів; робота з ветеранами) [78, с.31].

Г.О. Панченко доходить висновку, що управління персоналом у сфері державної служби передбачає здійснення всіх функцій менеджменту стосовно планування, добору, розвитку, раціонального використання, оцінки, мотивації та винагороди, а також вдосконалення потенціалу людських ресурсів державних органів [168, с.126].

З нашої позиції, можна виокремити такі основні функції управління персоналом на державній службі: 1) прогнозування та планування потреб у персоналі державних органів (аналіз поточної і перспективної потреби в персоналі, планування потреб у персоналі та ін.); 2) професійна орієнтація, відбір та комплектування персоналом державних органів (організація стажування молоді; встановлення вимог до претендентів на зайняття посад державних службовців; організація проведення конкурсів на зайняття таких посад, спеціальної перевірки, укладення контракту про проходження державної служби, призначення на посаду, складення Присяги державного службовця тощо); 3) облік персоналу (аналіз кількісного та якісного складу персоналу, ведення особових справ тощо); 4) планування та організація процедур службової кар'єри, вивільнення персоналу (планування і організація присвоєння чергових рангів державних службовців, просування по службі, вивільнення у зв'язку із виходом на пенсію або досягненням граничного віку перебування на службі, закінченням строкового призначення тощо); 5) професійний розвиток персоналу (організація підвищення рівня

професійної компетентності, складання його індивідуальних програм, оцінювання результативності професійного навчання тощо); 6) оцінювання персоналу (оцінювання результатів службової діяльності тощо); 7) створення належних умов для проходження служби та їх належне матеріально-технічне забезпечення (облаштування приміщень, робочих місць, надання необхідного обладнання тощо); 8) формування організаційної культури персоналу (адаптація новопризначеного персоналу, створення сприятливого психологічного клімату, розв'язання конфліктних ситуацій тощо); 9) мотивування персоналу (матеріальне і моральне стимулювання, преміювання, застосування заохочень та ін.); 10) забезпечення службової дисципліни (контроль за службовою дисципліною, організація розгляду дисциплінарних справ, накладення дисциплінарних стягнень тощо); 11) документальне оформлення прийняття на державну службу, її проходження та припинення та ін.

Вважаємо, що наведений підхід до формування переліку функцій управління персоналом на державній службі враховує такі засади як: по-перше, усвідомлення похідного характеру функцій від визначених мети та завдань; по-друге, розуміння функцій як напрямків управлінської діяльності, що реалізуються як під час вступу на державну службу, так і в ході службової кар'єри і припинення державної служби (однак, окремі фахівці не включають до управління персоналом діяльність, що має місце під час припинення державної служби та вивільнення персоналу). Залежно від виду функцій можна розмежовувати складові діяльності з управління персоналом на державній службі (як-то «управління відбором персоналу», «управління професійним розвитком персоналу», «управління оцінюванням персоналу» тощо).

Зауважимо, що у літературі існує низка підходів до класифікації функцій управління державною службою та її персоналом. Наприклад, Д.В. Балух поділяє функції управління державною службою на основні, спеціальні та допоміжні [21, с.6]. На думку О.О. Кравченка, функції управління державною службою слід класифікувати на загальні (прогнозування, планування, організація, контроль та ін.) та специфічні (адміністративно-правова, кадрового забезпечення, організаційно-технологічна, соціально-правова) [120, с.49]. З нашої позиції, функції управління персоналом на державній службі доцільно розподіляти залежно від таких критеріїв:

– залежно від управлінського завдання, на реалізацію якого спрямовані функції:

а) ті, що спрямовані на забезпечення формування персоналу на державній службі (як-то професійна орієнтація, відбір та комплектування персоналом державних органів та ін.); б) ті, що пов'язані із забезпеченням використання і розвитку персоналу (професійний розвиток персоналу, його оцінювання, мотивування тощо); в) ті, що спрямовані на забезпечення мобільності персоналу і здійснення його вивільнення (як-то: планування службової кар'єри та вивільнення персоналу та ін.); г) ті, що одночасно реалізуються задля формування персоналу, його використання і розвитку, забезпечення мобільності персоналу та здійснення його вивільнення (зокрема, документальне оформлення вступу на службу, її проходження і припинення);

– залежно від складової проходження державної служби, щодо якої реалізуються функції: а) ті, які реалізуються щодо прийняття громадян на державну службу (професійна орієнтація, відбір та комплектування персоналом державних органів та ін.); б) ті, що здійснюються відносно службової кар'єри державних службовців (професійний розвиток, забезпечення службової дисципліни та ін.); в) ті, які реалізуються у зв'язку з припиненням служби (планування службової кар'єри, вивільнення персоналу та ін.); в) ті, що реалізуються одночасно відносно вступу на державну службу, службової кар'єри та припинення державної служби (зокрема, документальне оформлення вступу на службу, її проходження і припинення).

4) *форми управління персоналом на державній службі*. «Форма» (від лат. «forma» – «зовнішній прояв», «вигляд» тощо) управління є зовнішнім проявом його функцій, які складають зміст управління персоналом на державній службі. У науці адміністративного права усталеним є підхід, за якого залежно від настання юридичних наслідків виокремлюють «правові» (спричинюють юридичні наслідки) та «неправові» (не спричиняють юридичних наслідків) форми управлінської діяльності (Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, Р.В. Шаповал та ін. [5, с.399-400; 10, с.87-88; 114, с.202-203;]). Такий підхід використовується й у спеціальних дослідженнях щодо аналізу форм управління державною службою (О.О. Кравченко, Н.П. Матюхіна та ін. [120,

с.52]). Вважаємо, що такий підхід можна використати і при характеристиці форм управління персоналом на державній службі, з-поміж яких виокремлюємо:

– *правові форми управління персоналом на державній службі:*

а) видання нормативно-правових актів – підзаконна нормотворчість суб'єктів, уповноважених на врегулювання відносин у сфері організації та здійснення управління персоналом на державній службі. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. нормативно-правовий акт є офіційним документом, прийнятим (виданим) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених ч. 2 ст. 47 цього Закону), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію [251]. Видання нормативно-правових актів як форма управління персоналом на державній службі значною мірою пов'язується із виданням постанов Кабінету Міністрів України, який очолює систему управління державною службою (визначення типових вимог до претендентів на зайняття посад державної служби категорії «А», регламентація процедур проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, оцінювання результатів службової діяльності, організації професійного навчання та ін.) та виданням наказів НАДС (затвердження типового положення про службу управління персоналом, визначення процедури стажування державних службовців, ведення їх особових справ, процедури обліку та роботи з дисциплінарними справами та ін.);

б) видання індивідуальних правових актів, що пов'язані із реалізацією управління персоналом на державній службі, не містять норм права та стосуються прав чи інтересів конкретної особи та вичерпуються виконанням. Такі правові акти можуть видаватися Кабінетом Міністрів України, НАДС, відповідними суб'єктами призначення та керівниками державної служби тощо та стосуються різного роду питань управління персоналом (рішення про оголошення конкурсу на зайняття посад державної служби, призначення на посаду, переведення державного службовця, присвоєння чергового рангу, направлення у службове відрядження тощо).

На нашу думку, доцільним є введення до наукового обігу та використання такого поняття як «службовий акт». Це поняття може використовуватись для

позначення окремого виду індивідуального правового акту, що має такі специфічні ознаки: а) він пов'язаний із реалізацією правового статусу державних службовців, їх правами та обов'язками (або правом громадян на вступ на державну службу); б) його метою є упорядкування відносин щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення; б) приймається уповноваженими на те суб'єктами управління персоналом на державній службі; г) має, переважно, внутрішнє спрямування – приймається у сфері державної служби (зовнішнє спрямування має місце лише щодо претендентів на вступ на державну службу). Категорія «службовий акт» може вважатися родовою для позначення видових понять: по-перше, актів, які вже використовуються у Законі «Про державну службу» (наприклад, «акт про призначення на посаду» (ст.ст. 33, 36), «акт про звільнення» (ст. 92)); по-друге, актів, які нормативно в Законі «Про державну службу» не виокремлюються, однак за своєю природою є службовими (приміром, акт про застосування заохочення, акт про накладення дисциплінарного стягнення, акт про затвердження висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності та ін.).

Видається, що виокремлення «службових актів» відповідає сучасним науковим напрацюванням у сфері диференціації індивідуальних актів публічної адміністрації, зокрема й виділенню такого їх виду як «адміністративний акт» (стосується прав, свобод та обов'язків приватних осіб, має зовнішнє спрямування тощо). Як приклад відзначимо, що І.В. Бойко, В.П. Тимошук та А.М. Школик характеризуючи адміністративні акти, які передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., відзначають таку їх рису як зовнішня дія – «відрізняє адміністративні акти від внутрішньо організаційних актів: доручень та наказів, що спрямовані на підрозділи та персонал органу, наприклад, при розв'язанні кадрових питань» [82, с.9]. Крім того, наголосимо, що про доцільність виділення такого окремого виду правових актів як «акти службового стану» зазначали ще науковці з поліцейського та державного права у ХІХ - на початку ХХ ст. (А.С. Алексеев [12, с.472-472] та ін.);

в) договірні форми управління персоналом на державній службі. Зокрема, мова йде про використання (укладення) контрактів, що забезпечують регулювання

окремих сторін державно-службової діяльності (як-то контракти про проходження державної служби – ст. 31-1 Закону «Про державну службу» [196], контракти про проходження дипломатичної служби – ст. 14 Закону «Про дипломатичну службу» [199]). Okремо варто відзначити також адміністративні договори, що укладаються органами – суб'єктами управління державною службою (наприклад, Меморандум про співробітництво між Офісом Президента України, НАДС, МОН України та Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 23.06.2020 р. [144]);

г) *юридично-значущі дії в управлінні персоналом на державній службі* – дії, які застосовуються уповноваженими суб'єктами та тягнуть юридичні наслідки для виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин (складення Присяги державного службовця – виникнення державно-службових відносин; ознайомлення службовця із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією; ознайомлення із повідомленням про зміну істотних умов служби та ін.);

– *неправові форми управління персоналом на державній службі*. Такі форми не тягнуть юридичних наслідків, хоча їх передумови, процедура реалізації та наслідки можуть фіксуватись правовими актами. З-поміж таких неправових форм можна виділити: а) організаційні заходи (засідання колегіальних суб'єктів управління персоналом – Кабінету Міністрів України, Комісії з питань вищого корпусу державної служби, конкурсних комісій та ін.; організація і проведення службових нарад; складення індивідуальної програми підвищення кваліфікації тощо); б) матеріально-технічні операції (робота з діловодства, звітування тощо);

б) *методи управління персоналом на державній службі* – способи та прийоми, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення досягнення поставлених цілей. Найбільш поширеним науковим підходом до класифікації управлінських методів є виділення таких їх видів як переконання, заохочення та примус. Погоджуємось із О.О. Кравченком, що наведені методи є універсальними, взаємодоповнюють один одного та можуть бути використані для характеристики методів управління державною службою [120, с.55-56]. Переконання в управлінні персоналом на державній службі зводиться до сукупності роз'яснювально-виховних

та інших заходів, спрямованих на формування у державних службовців розуміння необхідності належного виконання службових обов'язків та дотримання службової дисципліни, професійного розвитку та ін. (підвищення кваліфікації державних службовців, роз'яснення законодавства, надання консультаційної допомоги та ін.). Заохочення – визнання суспільно-корисної діяльності державних службовців та застосування до них заходів матеріального та морального стимулювання, заохочень державних службовців (відомчі відзнаки, дострокове присвоєння рангів, державні нагороди тощо), встановлення премій тощо. Примус – застосування до державних службовців різного роду примусових заходів, пов'язаних та не пов'язаних з юридичною відповідальністю (відсторонення від виконання посадових обов'язків, дисциплінарна, адміністративна та інша відповідальність). Як слушно наголошує Д.С. Припутень, серед заходів примусу у службовому праві, що пов'язані з відповідальністю, домінує саме застосування дисциплінарних стягнень [317, с.7].

Теоретико-методологічний аналіз зумовлює доцільність визначення не лише поняття та ознак «управління персоналом на державній службі», а й з'ясування його співвідношення із суміжними поняттями. Привертає увагу, що у вітчизняних наукових джерелах сьогодні використовується чимало понять, що є схожими за змістом із «управлінням персоналом на державній службі»: «управління державною службою», «управління кадрами», «управління кадровими процесами», «кадрове забезпечення», «управління людськими ресурсами», «управління кадровим потенціалом у державній службі», «кадровий менеджмент» та ін. [Див.: 3, с. 104; ; 40, с.115; 72, с. 245; 94, с.103; 121, с. 174; 138, с.18; 140, с.53 309, с. 9 та ін.].

У межах нашого адміністративно-правового дослідження зосередимось над проблемою розмежування «управління персоналом на державній службі» саме із тими суміжними поняттями, що використовуються в законодавстві України про державну службу та є найбільш поширеними в ньому. Насамперед, на такий аналіз заслуговує співвідношення понять «управління персоналом на державній службі» і «управління державною службою». Поняття «управління державною службою» безпосередньо використовується у Законі «Про державну службу» (розділ III так і називається – «Управління державною службою»), хоча визначення йому не

надається. Неодноразово відповідну дефініцію намагалися дати науковці. Наприклад, Т.Л. Желюк визначає «управління державною службою» як функцію органів державної влади, спрямовану на задоволення інтересів держави, яка здійснюється у визначених організаційно-правових формах спеціальними державними органами [79, с.74]. З позиції Є.С. Чернонога, «управління державною службою» має визначатися як забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та їх службовців в інтересах держави та суспільства [321, с.68]. О.Ю. Оболенський розглядає «управління державною службою» у двох аспектах: по-перше, як організаційну діяльність, що має певний адміністративний зміст і особливий предмет і здійснюється у визначених організаційно-правових формах; по-друге, як діяльність спеціально створених органів державної влади [155, с.214]. При цьому, привертає увагу, що окремі науковці наголошують на тотожності понять «управління державною службою» та «управління персоналом на державній службі» [304, с.68].

Вважаємо, що варто погодитися із точкою зору вчених-адміністративістів (В.Д. Балуха, С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової та ін.), котрі доходять висновку, що поняття «управління державною службою» включає в себе таку важливу, однак, не єдину складову, як «управління персоналом державної служби» [21, с.10-12; 99, с.64]. Погоджуємося, що поняттям «управління державною службою» крім діяльності, що безпосередньо пов'язана з управлінням персоналом охоплюється й інша діяльність (приміром, власне прийняття та реалізація рішень щодо утворення, реорганізації і ліквідації НАДС як ЦОВВ, його міжрегіональних управлінь тощо). Зазначимо, що «управління персоналом на державній службі» та «управління державною службою» співвідносяться як філософські категорії «частина» і «ціле». Таким чином, можна стверджувати, що будь-яка діяльність з «управління персоналом на державній службі» є проявом «управління державною службою», але не навпаки.

Використовується в законодавстві України і поняття «управління людськими ресурсами» (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах» від 28.12.2020 р. [216] та ін.). Слушно відзначає В.І. Мельник, що динаміка розуміння поняття «управління персоналом» (відповідно і його співвідношення із суміжними

категоріями) залежить від домінування певної теорії у конкретно-історичний період [140, с.230]. З нашої позиції, за сучасних умов поняття «управління персоналом на державній службі» та «управління людськими ресурсами державного органу» позначає загалом однорядкові явища, які однак відрізняються: по-перше, обсягом поняття – «управління персоналом на державній службі» охоплює лише державних службовців, а інше – включає також патронатних працівників, працівників, які здійснюють функції з обслуговування тощо; по-друге, ідеологічним (ціннісним) наповненням такої діяльності у сенсі сприйняття людини як стратегічного ресурсу.

Історичний перехід від «управління персоналом» до «управління людськими ресурсами» намітився у 70-х роках ХХ ст. (Г. Беккер, Л. Туроу, Т. Шульц та ін.) в умовах істотного впливу економічної теорії людського капіталу. Згідно цієї теорії людина визнається найбільшою цінністю для будь-якого підприємства (організації) і саме вона має бути у центрі капіталовкладень. Під людським капіталом розуміють категорію, яка розкривається як сукупність не просто наявних, а саме сформованих і розвинених у результаті інвестицій знань, умінь, навичок та мотивів людини, які сприяють зростанню ефективності і продуктивності праці та у такий спосіб впливають на збільшення доходів підприємства. Людський капітал визнається як найцінніший ресурс, від розвитку якого безпосередньо залежить успіх організації.

Так, О.П. Крушельницька та Д.П. Мельничук основні відмінності підходів служб «управління персоналом» та «управління людськими ресурсами» вбачають у таких ознаках, як: сприйняття людини, розуміння важливості кадрової роботи та її продуманість. Відповідно, управління персоналом характеризується сприйняттям людини як фактору виробництва та статті витрат, розуміння кадрової політики як другорядної діяльності. Натомість для управління людськими ресурсами властиві: розуміння людини як особистості і особливого ресурсу у реалізації цілей організації, як джерела доходів і стратегічного розвитку; сприйняття кадрової політики як щоденної необхідності, що є добре продуманою. Крім того, відзначають ідеологічний перехід від відповідальності за розвиток персоналу від менеджерів до самих працівників, від контролю працівників – до

створення їм можливостей для розвитку, відкритої взаємодії керівника і підлеглого [124, с. 37-38].

Вчені-адміністративісти також відзначають трансформацію в якості роботи з людьми на державній службі, вказують на перехід від практик кадрового управління до управління персоналом і далі – до управління людськими ресурсами з іншою ідеологією та інноваційними методами. Т.Є. Кагановська наголошує, що розвиток концепції роботи з працівниками (кадрами – у минулому, персоналом – сьогодні) організацій зумовлений не лише запровадженням сучасних технологій управління організаціями, де найбільшою з них можна вважати державу, а й опосередкуванням цього виду діяльності сучасною термінологією, яка, виникнувши на Заході, фактично перенесена і для характеристики вітчизняного процесу управління соціальними ресурсами на різних рівнях, де, як вважає вчена, поняттю «робота з персоналом» відповідатиме поняття «управління людськими ресурсами», а поняттю «кадрова робота» – «управління (менеджмент) персоналом» [94, с. 202].

Л.А. Пашко основною відмінністю концепції «управління людськими ресурсами» від концепції «управління персоналом» визначила визнання економічної доцільності капіталовкладень у такі сфери, як: 1) залучення більш кваліфікованих людських ресурсів у державне управління; 2) безперервна професійна освіта персоналу; 3) створення не лише умов праці, а й вироблення умов, які сприяють реалізації творчого потенціалу кожного державного службовця; 4) визнання необхідності внеску організації в розвиток професіоналізму кожного держслужбовця; 5) запровадження сучасної системи професійного оцінювання державних службовців. [170, с.206-207]. М.Ф. Момот як одні з основних завдань управління людськими ресурсами на рівні держави називає: формування якісного складу людських ресурсів, забезпечення належного рівня життя працівників, а також безперервне підвищення їх професійного рівня та освіченості [148, с. 312].

Враховуючи сприйняття людини як стратегічного ресурсу, від якого залежить ефективність будь-якої діяльності, у тому числі державного управління, можна зауважити, що поняття «управління персоналом» та «управління людськими ресурсами» фактично відображають різні рівні управління: управління персоналом

– оперативне та тактичне, а управління людськими ресурсами – стратегічне управління. Оперативне та тактичне управління є двома видами короткочасного управління, що полягають у безпосередньому впливі суб'єкта на об'єкт управління. Різниця між цими видами управління полягає в тому, що оперативне здійснюється в наявних умовах за реальних обставин (є вимушеною, непланованою реакцією на фактичний стан подій), а тактичне управління виражається у конкретних діях щодо реалізації намічених цілей (є плановане та передбачуване, хоча і в короткостроковій перспективі). Тактичне управління може включати і оперативні дії та заходи, що вживаються у конкретних обставинах для досягнення певної заздалегідь визначеної тактичної мети. Стратегічне ж управління – це комплекс рішень і дій щодо формулювання й реалізації кадрової стратегії, покликаної забезпечити ефективне використання та розвиток інтелектуального капіталу як стратегічного ресурсу для досягнення цілей [309, с. 34]. В основі стратегічного управління персоналом на відміну від тактичного та оперативного лежить не лише постановка цілей чи виконання окремих дій, а й формування стратегій і розробка довготривалої тактики їхньої реалізації (щодо професійного розвитку персоналу, зміцнення її мотивації тощо). На відміну від управління персоналом, саме управління людськими ресурсами є вираженням стратегічного управління як на загальнодержавному, так і локальному рівнях.

Підсумовуючи слід зазначити, що теорія управління персоналом змінювалась історично залежно від тих чи інших методологічних позицій. Що стосується управління персоналом на державній службі, то можливим є виділення підходів до його розуміння (функціонального, організаційно-структурного, процедурного та інституційно-правового). Зокрема, у функціональному значенні управління персоналом на державній службі розуміється як особливий вид державно-управлінської діяльності, що має як загальні риси державного управління, так і низку спеціальних, що пов'язані із об'єктом управління, суб'єктами реалізації, метою, завданнями, функціями, формами та методами. У контексті правових форм управління персоналом на державній службі доцільним є виокремлення такого особливого індивідуально-правового акту як службовий акт. Поняття «управління

персоналом на державній службі» тісно пов'язане із суміжними категоріями, що не лише розробляються в науці, а й використовуються у законодавстві (як-то «управління державною службою», «управління людськими ресурсами» та ін.). В сучасних умовах доцільною є трансформація управління персоналом на державній службі в управління людськими ресурсами, що визначає людину та її розвиток як умови ефективності державно-управлінської діяльності.

1.3. Правове забезпечення управління персоналом на державній службі

Управління персоналом на державній службі, як власне і сама державна служба, опосередковується правом, здійснюється в певних напрямках та формах. Воно реалізується на основі й отримує своє закріплення в нормах права. Від належного правового забезпечення залежить ефективність управління персоналом кожного державного органу окремо і на загальнодержавному рівні загалом, його подальший розвиток і вдосконалення [184, с.114]. Як наголошує фахівець з управління персоналом Л.І. Михайлова: «правовий аспект здійснення управління персоналом, як і організацією в цілому, є дуже важливим для досягнення цілей. Кожне управлінське рішення повинно ґрунтуватися на основі права» [145, с.38].

За сучасних умов впливовим фактором реформування та стабілізації системи державного управління визнається його правова основа, що передбачає формування відповідної нормативно-правової бази, у тому числі, з питань управління державною службою та її персоналом. У зв'язку з цим виникає питання, яке місце ці норми займають у загальній системі права. Як наголошувалось у підрозділі 1.2. серед вчених склалась певна єдність думок відносно формалізації та доцільності виокремлення службового права [81, с.96; 24; 93 та ін.]. Зокрема, В.Б. Авер'янов визначав державну службу як комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту державної служби, на думку вченого, полягає в тому, що він складається з окремих підінститутів (проходження служби, принципів державної служби та ін.) [1, с.181]. На переконання Л.Р. Білої-Тіунової,

стрімкий розвиток інституту державної служби зумовив його трансформацію у службове право України та викликав необхідність детермінування державно-службових відносин у відповідності до сучасних реалій, їхнього належного правового забезпечення та всебічного доктринального переосмислення [3, с. 481].

Нормативно-правові акти, якими регламентується діяльність з управління державною службою та її персоналом становлять частину більш широкого за змістом нормативно-правового регулювання державної служби. Для позначення всієї сукупності правових норм, безпосередньо пов'язаних із публічною службою використовують узагальнюючий термін «службове право» і визначають його як самостійний елемент Особливого адміністративного права, а саме – його підгалузь [17, с.8]. У свою чергу, можна виокремити сукупність правових норм, які спрямовані на регулювання відносин з управління персоналом на державній службі та входять до правового субінституту – «управління державною службою» у межах інституту державної служби як складової службового права – підгалузі адміністративного права. У загальнотеоретичних джерелах субінститут права визначається як впорядкована сукупність юридичних норм, що регулюють конкретний різновид суспільних відносин, які перебувають у рамках (межах) певного інституту [122, с.287].

Відповідно до ст. 5 Закону «Про державну службу» правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [196]. Рівною мірою це стосується і правового забезпечення управління персоналом на державній службі, що здійснюється наведеними правовими актами, хоча і має свої особливості.

Провідний вчений у галузі публічної служби Ю.П. Битяк відзначав, що правові засади організації і функціонування державної служби закладені *Конституцією України*, згідно з якою основи державної служби визначаються виключно законами України (ст. 92). Ця та інші конституційні норми відкривають подальші можливості для становлення, розвитку і формування законодавства про державну службу [138,

с.12]. І хоча жодна з норм Конституції України безпосередньо не стосується управління персоналом на державній службі, саме конституційні засади закладають низку його базових положень: 1) рівне право доступу громадян України до державної служби (ст. 38), дотримання якого є обов'язковим у ході відбору кандидатів при вступі на державну службу; 2) здійснення державної влади з дотриманням принципу законності (ст. 19), який відповідно поширюється і на управління персоналом державної служби; 3) заборона будь-яких видів дискримінації та гендерна рівність (ст. 24), дотримання якої є необхідним як під час відбору претендентів на державну службу, так і в ході їх проходження; 4) право на працю, заборона незаконного звільнення, право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (ст. 43) – стосуються персоналу державної служби як особливого виду трудової діяльності з виконання функцій і завдань держави; 5) право на судовий захист у національних судах та міжнародних судових установах (ст. 55), що надає можливість оскаржувати рішення, дії та бездіяльність, що приймаються (застосовуються) суб'єктами управління персоналом державної служби та ін. [184, с.115].

Чинні *міжнародні договори*, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, є частиною національного законодавства України [116]. Чимало чинних міжнародно-правових договорів України стосуються питань управління персоналом на державній службі, а їх значення для удосконалення національної системи управління персоналом на державній службі є досить вагомим. Прикладом таких договорів може бути Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [80], якою закріплено право кожного на рівний доступ до державної служби у своїй державі. Аналогічні норми встановлені і в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. [146]. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27.06.1978 р. передбачає свободу державних службовців на об'єднання в галузі зайнятості та гарантії захисту від будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження такої свободи [115].

З-поміж міжнародних правових актів, які стосуються управління персоналом на державній службі, можна відзначити й так звані *акти «м'якого права»* («soft law»), зокрема європейського поширення (Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку (далі - ОЕСР), Європейського Союзу (далі - ЄС)), які з огляду на євроінтеграційні прагнення України набувають надзвичайно важливого значення і потребують врахування у ході подальшого реформування державної служби та управління її персоналом. Особливістю «м'якого» європейського права є те, що воно становить факультативний рівень правового регулювання, містить норми-рекомендації, загальні принципи та цілі, не встановлюючи при цьому конкретних зобов'язань [70]. Сучасна державна служба України, у тому числі система управління її персоналом, розвиваються в умовах гармонізації національного законодавства із приписами Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи «Про статус публічних службовців в Європі від 24.02.2000 р., «Щодо кодексів поведінки для публічних службовців» від 11.05.2000 р. та ін. [184, с.115]. Зокрема, План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» від 14.12.2022 р. передбачає, що важливими принципами державного управління під час воєнного стану та післявоєнний період мають стати різноманіття та протидія дискримінації [295]. Ці засади безпосередньо стосуються завдань щодо формування, використання та вивільнення персоналу державної служби. Підписання Меморандуму взаєморозуміння між Урядом України і ОЕСР щодо поглиблення співробітництва від 07.10.2014 р. започаткувало впровадження інструментів та підтримки програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) та зумовило нові вимоги до національної системи управління персоналом державної служби, яка повинна відповідати ознакам стратегічного управління, орієнтованого на результат.

Не можна оминати й Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 р. [184, с. 115], укладення якої поштовпувало процеси модернізації державної служби відповідно до європейських стандартів, принципів «належного врядування», імплементації європейських актів до

національної правової системи. На цій підставі заслуговують на увагу директиви Ради ЄС «Щодо запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях зайнятості, професійної підготовки, підвищення по службі та умов праці» від 09.02.1976 р. (76/207/ЕЕС), «Про рамкову угоду про роботу на визначений термін» від 28.06.1999 р. (1999/70/ЄС), «Про встановлення загальних рамок для рівного ставлення у сфері зайнятості та професій» від 27.11.2000 р. (2000/78/ЄС) тощо [184, с.115].

У контексті визнання шляхів вдосконалення національної системи управління персоналом на державній службі слід відзначити також *міжнародні стандарти якості ISO серії 9000*, прийняті Міжнародною організацією зі стандартизації. Про необхідність впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади зазначається у Стратегічному плані дій НАДС на 2021–2023 роки (стратегічна ціль «Адаптація державної служби до стандартів ЄС») [295]. За твердженням Н.П. Матюхіної, саме якість є одним із фундаментальних понять, що сьогодні визначає успішність діяльності кожної організації. Ним визначається ефективність усіх сфер її діяльності, але насамперед якість управління [139, с.15]. Панівною концепцією управління якістю, основні положення якої відображені у міжнародних стандартах ISO серії 9000 є «Total Quality Management» («Всеохоплююче управління якістю», далі – ВУЯ), яке передбачає, що організація приймає на себе зобов'язання з безперервного вдосконалення своєї діяльності, за якої увага менеджменту фокусується на командній праці (на всіх рівнях), підвищенні задоволеності споживачів та зниженні витрат [180, с.130]. Філософія ВУЯ узгоджується із концепцією управління людськими ресурсами та передбачає, що ефективність управління якістю залежить від трьох головних умов: а) глибокого розуміння вищим керівництвом підприємства потреби в постійному підвищенні якості; б) інвестування не в обладнання, а саме в людей; в) перетворення або спеціального створення організаційних структур для всеохоплюючого управління якістю [18, с.9].

Розвиток персоналу та його залучення до вдосконалення є одним з принципів всеохоплюючого управління якістю та передбачає, що повний потенціал працівників вивільнюється через спільний набір цінностей, створення культури

довіри та надання їм повноважень, створення сприятливого фону для залучення персоналу до активних дій та інформаційної взаємодії, що підтримуються можливостями навчання та підвищення кваліфікації. Управління персоналом, що ґрунтується на ВУЯ, розглядає працівників не як пасивних виконавців інструкцій, а як творчу силу, що активно впливає на роботу організації. Вважається, що відповідальність за результати своєї роботи, за якість продукції (послуг) лежить як на установі (органі), так і на працівниках. Кожен працівник може відчутти свій внесок у спільній роботі і персонально нести відповідальність за результати. Надання працівникам широких повноважень підкріплюється розгалуженою системою стимулювання персоналу (морального та матеріального), що спрямована насамперед на залучення до активної участі у процесах удосконалення [166, с.20].

До інших міжнародних стандартів, що мають безпосереднє відношення до управління персоналом на державній службі відносять: 1) «Common Assessment Framework» (інструмент ВУЯ, який виник на основі європейської моделі всеохоплюючої якості і забезпечує оцінку та порівняння можливостей і результатів, а також управління для підвищення продуктивності за двома блоками критеріїв. Перший блок містить п'ять критеріїв: політика та стратегія, партнерство та ресурси, процеси, лідерство, управління персоналом. Другий блок включає чотири види результатів: пов'язані з персоналом; що стосуються замовників; пов'язані із суспільством; основні результати діяльності організації; 2) Стандарт серії SA 8000 «Social Accountability» («Соціальна відповідальність»), який встановлює соціальну відповідальність і зобов'язання організацій перед персоналом та усім суспільством і визначає умови впровадження соціальних якостей роботи; 4) «Investors in People» («Інвестори в людей»), що є єдиною стандартизованою технологією у світі, націленою на побудову ефективної моделі управління людськими ресурсами для досягнення цілей і завдань організації шляхом підвищення ефективності персоналу [3, с.535].

Наступний рівень нормативного регулювання управління персоналом на державній службі представлений *законами України*. Центральне місце серед них посідає профільний закон – Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Цей Закон: а) закріплює базові для управління державною службою поняття

(«безпосередній керівник», «керівник державної служби», «посада державної служби», «суб'єкт призначення» та ін.); б) визначає систему управління державною службою та встановлює повноваження її суб'єктів з питань управління персоналом державної служби; в) встановлює правовий статус державних службовців та регулює питання вступу на державну службу, її проходження і припинення, що пов'язано із формуванням, використанням, розвитком та вивільненням персоналу на державній службі. Так, у сенсі формування персоналу на державній службі Закон визначає загальні умови вступу на державну службу (ст.ст. 17-21), передбачає проведення конкурсного відбору на посади державної служби (ст.ст. 22-30), встановлює випробувальний строк (ст. 35), регулює порядок призначення на посаду (ст.ст. 31-37) тощо. Використання персоналу відбувається протягом усього строку службової кар'єри, що передбачає реалізації правового статусу державного службовця, просування по службі, переведення державних службовців, відрядження тощо (ст.ст. 40-42, 44 та ін.). Розвитку державних службовців присвячені, зокрема, ст. 48 «Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» та ст. 49 «Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця». Утримання персоналу також регулюється шляхом встановлення умов праці, підвищення кваліфікації, оплати праці та заохочення, робочого часу та відпочинку (розділи VI та VII). Питань вивільнення стосується розділ IX стосовно припинення державної служби та ін. [196].

Нормативно-правове регулювання управління персоналом на державній службі також здійснюється й іншими законами України, серед яких відзначимо:

– *Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. та інші акти трудового законодавства*, які застосовується до регулювання відносин з управління персоналом на державній службі у випадку, по-перше, не врегулювання таких відносин нормами Закону «Про державну службу», наявності прогалін (субсидіарне регулювання), по-друге, безпосереднього відсилання до них нормами Закону «Про державну службу» (бланкетне регулювання). Зокрема, можна відзначити норми КЗпП, які унормовують тривалість роботи напередодні святкових, неробочих і вихідних днів (ст. 53), умови дистанційної роботи (ст. 60²), перерву для відпочинку

і харчування (ст. 66), порядок надання щорічних, додаткових та інших відпусток (ст.ст. 75-80), гарантії для працівників, що направляються для підвищення кваліфікації (ст. 122), порядок застосування заохочень (ст.ст. 143-146) [105] та ін.;

– Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. Він визначає правовий статус Кабінету Міністрів України як суб'єкта, що входить до системи управління державною службою України. Зокрема, цей Закон визначає склад Уряду України, види його посад, що належать до політичних, та основи їх статусу (ст. 6), закріплює повноваження Кабінету Міністрів України, у тому числі у сфері вдосконалення державного управління і державної служби (ст. 20 ч. 1 п. 6), повноваження Уряду України у відносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (ст.ст. 21-23), закріплює основи правового статусу Державного секретаря Кабінету Міністрів України (ст. 47) та ін. [236];

– Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. – поряд з іншим визначає систему центральних органів виконавчої влади (ст. 1), порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зокрема й НАДС (ст. 5), правовий статус міністра і його заступників (ст.ст. 8, 9), керівника та заступників керівника центральних органів виконавчої влади (ст. 19), державного секретаря міністерства, у тому числі вимоги до кандидатів на цю посаду, порядок призначення держсекретаря, його основні завдання і функції (ст. 10), особливості патронатної служби міністра (ст. 12) та ін. [270];

– Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. Цей Закон встановлює правовий статус місцевих державних адміністрацій, у тому числі їх завдання, склад та структуру, особливості формування та утворення підрозділів, правовий статус голів місцевих державних адміністрацій, керівників апарату та структурних підрозділів таких адміністрацій, які мають статус юридичної особи (керівники державної служби в місцевих державних адміністраціях) та ін. [240];

– Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. має важливе значення для усієї системи управління персоналом на державній службі, адже деталізований цим законом принцип доброчесності державної служби безпосередньо стосуються як самих суб'єктів управління персоналом на державній

службі, так і процедур, що ними застосовуються у відношенні персоналу державної служби. Корупційні ризики можуть виникати як під час формування персоналу державної служби, наприклад, конкурсного відбору кандидатів, так і мати свій вплив на використання та розвиток персоналу, наприклад, при просуванні по службі, заохоченні, оцінюванні державних службовців. Також цим Законом визначений порядок проведення спеціальної перевірки, що здійснюється під час відбору державних службовців керівниками державних органів, які відповідно до цього Закону також наділені повноваженнями щодо врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у підлеглих їм державних службовців, а також проведення службового розслідування щодо останніх [201]. Виконання вимог антикорупційного законодавства державними службовцями безпосередньо залежить від компетенції, навичок і дисципліни персоналу, який має бути належним чином вмотивованим до застосування правил. Досягнути такого стану вдасться тоді, коли система управління персоналом спрямована на узгодження особистих та професійних цінностей державних службовців з цілями та практикою державного органу. У цьому сенсі система управління персоналом має активно розробляти та впроваджувати відповідні тренінги, кодекси поведінки та кодекси етики [73, с.7];

– Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р., який визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні. У ньому закріплені поняття «очищення влади (люстрації)», мета і принципи люстрації, посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади, та критерії здійснення люстрації, суб'єкти, які забезпечують люстраційну перевірку та ін. [247];

Можна відзначити й інші закони України, які врегульовують окремі види державної служби (цивільної спеціалізованої, мілітаризованої – військової, поліцейської та ін.), особливості проходження державної служби в окремих органах публічної влади тощо («Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. [191], «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. [259], «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. [243], «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. [252], «Про Національне антикорупційне бюро України» від

14.10.2014 р. [242], «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р [244]., «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. [264], «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. [237] «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [199] та ін.).

Водночас, у контексті аналізу законів України, що регулюють управління персоналом на державній службі варто відзначити такі важливі позиції. По-перше, Закон України «Про державну службу», який врегульовує систему управління державною службою, переважно регулює питання цивільної функціональної державної служби. Що стосується інших видів державної служби, то вони, зокрема: а) або знаходяться поза сферою регулювання Закону «Про державну службу», маючи відокремлене регулювання та власні базові закони (військова служба – Закон «Про військовий обов'язок і військову службу», служба в Національній поліції – Закон «Про Національну поліцію» тощо); б) або регулюються Законом «Про державну службу» в частині відносин, не врегульованих спеціальними законами. Наприклад, такою є дипломатична служба, яка регулюється Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. в частині відносин, що не врегульовані Законом України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. По суті, відносно Закону «Про державну службу» має місце невідповідність змісту і форми [11, с.140]. По-друге, на відміну від Закону «Про державну службу» інші закони, що унормовують окремі види державної служби переважно, взагалі не містять спеціальних розділів (статтей), які б визначали систему управління такими видами державної служби (дипломатичної, поліцейської, військової служби та ін.).

У цьому сенсі постає важливе науково-практичне завдання, що пов'язане із вдосконаленням законодавства про державну службу – унормуванням приписів, які б містили загальні питання щодо управління державною службою та її персоналом, а також визначали особливості такого управління щодо окремих видів державної служби (дипломатичної, поліцейської, військової та ін.). Крім того, привертає увагу й певна «розкиданість» правових норм, що регулюють управління персоналом на державній службі серед низки законів (наприклад, в Законі «Про державну службу» врегульовується статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби, при цьому в Законі «Про Вищу раду правосуддя» – статус Комісії з питань вищого

корпусу державної служби в системі правосуддя тощо). У такій ситуації актуалізується проблема кодифікації службового законодавства, що поряд з іншим може вирішити і вищезазначену проблему. Пропозиції відносно суцільної кодифікації службового законодавства вже неодноразово звучали як від науковців, так і практиків. Зокрема, про доцільність прийняття Кодексу державної служби України йшлося у Концепції реформи адміністративного права України, що оприлюднена у 2000 р. [110, с.171].

В.Б. Авер'янов розглядав розробку і прийняття Кодексу державної служби як завершальний етап систематизації законодавства про державну службу. На думку вченого, такий систематизований законодавчий акт має складатися із загальної частини, спеціальної частини та окремих положень і слугуватиме правовому регулюванню публічно-правовими засобами усієї сукупності державно-службових правовідносин в Україні [67, с.312-317]. Ю.В. Ковбасюк, О.Ю. Оболенський та С.М. Серьогін доходять висновку, що «сьогодні доцільно кодифікувати весь нормативно-правовий матеріал про державну службу, звести всі законодавчі акти в один і створити Кодекс державної служби, норми якого регламентували б усе коло державно-службових відносин в Україні» [61, с.24]. Д.С. Припутень, аналізуючи теорію примусу у службовому праві, також пропонує кодифікацію, але обирає для цього іншу назву акту – Службовий кодекс України [189, с.24]. Т.С. Аніщенко відзначає доцільність ухвалення загального нормативно-правового акту (закону або кодексу) у сфері публічної служби [17, с.12]. Ініціативи щодо прийняття відповідного кодексу (хоча у різних термінологічних назвах) аналізуються також у працях А.Б. Гришук [58, с.31-32], І.П. Голосніченко [52], Т.О. Коломоець [113] та ін.

З нашої позиції, варто вести мову про кодифікацію не лише правового інституту державної служби, а усієї підгалузі – службового права, що обов'язково має охопити й інститут служби в органах місцевого самоврядування. Вважаємо, що у перспективі доцільно розробити і прийняти Службовий кодекс України, який завершить формування службового права як підгалузі адміністративного права, дозволить уніфікувати і вдосконалити службове законодавство, ліквідувати наявні колізії та прогалини, а також, що важливо у контексті нашого дослідження, – належним чином сформувати правовий субінститут «управління державною службою», який

охоплюватиме не лише цивільну функціональну, а й інші види державної служби (цивільну спеціалізовану та мілітаризовану). Наголосимо, що досвід зарубіжних держав (зокрема європейських) знає приклади кодифікації службового законодавства (наприклад, у Великій Британії діє Кодекс управління державною службою від 1995 р. [61, с.342], у Греції – Кодекс цивільних службовців від 1999 р. [275, с.520-600], у Франції – Загальний кодекс державної служби від 2021 р. [203] та ін.).

Підзаконні нормативно-правові акти («secondary legislation») становлять систему деталізованого правового регулювання державно-службових відносин, що передбачені Законом України «Про державну службу» [151, с.66]. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. підзаконний нормативно-правовий акт є актом, що прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Формами підзаконних нормативно-правових актів є: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств, акти інших державних органів, що містять норми права, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій та ін. [251].

Президент України, хоча вже і не здійснює керівництво державною службою (як то було до прийняття чинного Закону «Про державну службу» [6, с. 325]), але окремі його *укази* і сьогодні стосуються регулювання управління державною службою та її персоналом. Як приклад можна відзначити Указ Президента України від 24.03.2021 р., яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.03.2021 р. «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» [257]. Цим Указом визначаються стратегічні засади деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, у тому числі передбачається запровадження програми підготовки кадрів для забезпечення процесу деокупації та реінтеграції, управління деокупованою територією. На виконання цього Указу були затверджені освітньо-професійна програма «Урядування на повоєнних територіях» та освітньо-наукова програма «Постконфліктне врядування», якими урегульовані питання підготовки управлінських кадрів для реінтеграції на деокупованих територіях [184, с.116].

Провідна роль у регулюванні відносин з управління державною службою та її персоналом належить *нормативно-правовим актам Кабінету Міністрів України*. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України мають форму постанов, а індивідуальні – розпоряджень.

Неодноразово у літературі акти Уряду України у сфері державної служби пропонувалось об'єднати у певні групи. Наприклад, Н.С. Панова залежно від змістовної спрямованості класифікує постанови Кабінету Міністрів України та накази НАДС з державно-службових питань у такі види: 1) інституційні: містять норми щодо визначення статусу окремих суб'єктів управління сферою державної служби; 2) кадрові: містять норми, які спрямовано на: організаційно-методичне забезпечення добору на посади висококваліфікованих осіб; підвищення кваліфікації державних службовців; покращання морально-етичного клімату в державній службі тощо; 3) упорядковуючі: покликані визначити зміст основних елементів проходження державної служби (зокрема, визначення основних засад просування по державній службі; встановлення змісту правового забезпечення режиму державної служби); 4) процедурні: містять норми, що визначають особливості здійснення внутрішньо-організаційних процедур [167, с. 421]. С.В. Андреев, у свою чергу, виокремлює такі акти Уряду України з питань кадрового забезпечення державної служби: 1) акти, що регулюють підготовку, стажування, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців; 2) акти, що регулюють прийняття, проходження і просування державних службовців; 3) акти, що регулюють діяльність органів влади у галузі кадрового забезпечення державної служби [167, с. 70].

З нашої позиції, аналіз змісту нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у сфері правового регулювання відносин з управління персоналом на державній службі, уможлиблює виокремлення таких підходів до їх класифікації:

1) *залежно від предмета регулювання: а) ті, що визначають правовий статус суб'єктів управління персоналом державної служби* (постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 р. [217], «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» від 25.03.2016 р. [187] та

ін.); б) ті, що врегульовують відносини, що виникають під час формування персоналу державної служби (постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.05.2016 р. [226], «Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби» від 17.06.2020 р. [229], «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»» від 22.07.2016 р. [230] та ін.); в) ті, що регулюють відносини, що виникають у ході використання та розвитку персоналу на державній службі (постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 06.02.2019 р. [219]; «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017 р. [227]; «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18.01.2017 р. [174] та ін.). г) ті, що регулюють відносини, що виникають у зв'язку з вивільненням персоналу на державній службі (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» від 12.04.2022 р. [69] та ін.);

2) залежно від рівня управління персоналом на державній службі (тактичного, оперативного, стратегічного), відносини якого регулюються:

а) акти, спрямовані на забезпечення тактичного управління персоналом на державній службі (постанови Уряду «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» від 25.03.2016 р. [228], «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» від 06.04.2016 р. [224], «Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади» від 11.12.2019 р. [221] та ін.);

б) акти, що приймаються з метою забезпечення оперативного реагування на зміну обставин, у тому числі в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру (пандемія COVID-19, воєнний стан та ін.). Наприклад, введення воєнного стану на території України призвело до виникнення низки викликів та загроз для

публічного управління, зумовило необхідність низки трансформацій у порядку проходження державної служби та управління її персоналом (постанови Уряду України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» від 12.04.2022 р. [69], «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 23.05.2023 р. [256] та ін.);

в) акти, якими визначаються стратегічні напрями розвитку законодавства у сфері державної служби, пріоритети модернізації управління персоналом на державній службі (Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. [267]), Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. [266]), Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, (розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. [297]), Державна стратегія забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.08.2022 р. [265]) та ін.

У контексті правових актів стратегічного управління персоналом на державній службі привертають увагу такі моменти. По-перше, наявні стратегічні документи не є комплексними – стосуються не всього інституту державної служби, а передбачають засади розвитку лише окремих його складових (професійного навчання, розбудову гендерної терпимості та ін.). У свою чергу, відмітимо, що існуючі ще донедавна концептуальні документи комплексного характеру у сфері реформування державної служби були скасовані, натомість нових вироблено та затверджено не було. Зокрема, у 2020 р. була скасована Концепція адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, затверджена указом Президента України від 05.03.2004 р. [238]. Те ж саме стосується і Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 рр., затвердженої указом Президента України від 01.02.2012 р., яка

була не змінена, а скасована [263]. По суті, сьогодні відсутні актуальні стратегічні документи, які унормовували б шляхи розвитку всього інституту державної служби.

По-друге, окремі питання реформування державної служби визначаються у межах розділу Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки, що була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. Однак, наведена Стратегія була затверджена ще до повномасштабного вторгнення та введення воєнного стану в Україні в 2022 р., а відповідно не враховує широкого переліку викликів та загроз, з якими зіткнулась державна служба, починаючи із 24.02.2022 р. (бойові дії, тимчасова окупація низки областей України і припинення роботи в цих державних органах України, руйнування інфраструктури та безпекові загрози для життя і здоров'я державних службовців, їх міграція по Україні та закордон, направлення державних службовців у відпустку без збереження заробітної плати або переведення їх на простій, дистанційна робота державних службовців та ін.).

По-третє, в умовах триваючих повномасштабних бойових дій та поступової деокупації територій постала актуальна проблема щодо відновлення державної служби на деокупованих територіях України. Але вирішення цієї проблеми сьогодні не має належного концептуального (стратегічного) забезпечення, а реалізується у межах урядового експерименту – формування Кадрового резерву державних службовців для проходження державної служби на деокупованих територіях.

Наведені обставини, на нашу думку, зумовлюють необхідність розробки та ухвалення комплексного стратегічного (концептуального, програмного) правового акту у сфері функціонування та вдосконалення державної служби. Вважаємо, що таким концептуальним актом може стати *Концепція збереження та розвитку інституційної спроможності публічної служби у воєнний та післявоєнний періоди*. Вважаємо, що для використання у назві цієї Концепції вдалим є термін «інституційна спроможність», який широко використовується у адміністративно-правовій науці (Н.О. Алюшина, К.О. Ващенко, В.А. Дерещ, І.Б. Коліушко, В.М. Олуйко [151, с.159; 159, с.319 та ін.]) та вже досить укоренився у практичній діяльності профільних комітетів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, НАДС та ін. Загалом під «інституційною спроможністю» діяльності (інституту тощо)

розуміють здатність реалізовувати покладені функції шляхом забезпечення належного рівня професійної підготовки персоналу, організації процесів, ресурсів діяльності (інституту) тощо; передбачає нормативно-правовий, системно-структурний та функціональний аспект [171, 276, 307]. Зокрема, заступник Голови Верховної Ради України О.С. Корнієнко під час міжнародного Рішельє-форуму «Інституційна стійкість публічної служби під час війни» (22-23 вересня 2023 р.) наголосив, що «в умовах повномасштабного вторгнення, коли країна бореться, стійкість та інституційна спроможність – це один із факторів перемоги й зростання» [37].

Основними орієнтирами у розробці такої Концепції мають стати такі: а) вона має охопити не лише державну службу, а й службу в органах місцевого самоврядування (вузький підхід до розуміння публічної служби). Поряд з положеннями щодо інших складових публічної служби окрема увага має бути приділена управлінню персоналом; б) з огляду на розмежування повноважень між суб'єктами управління державною службою така Концепція має затверджуватися Кабінетом Міністрів України; в) вона має ґрунтуватись на компетентнісному підході до управління персоналом на державній службі з урахування сучасних викликів та загроз (про компетентнісний підхід детально йтиметься у підрозділі 3.1.); г) у структурному сенсі Концепція може складатися із трьох основних розділів:

перший розділ – визначення засад державної політики щодо збереження інституційної спроможності публічної служби у воєнний період, основних антикризових заходів в умовах існуючих викликів та загроз (скасування конкурсів та вдосконалення організаційно-правових засад співбесіди як основної процедури вступу на публічну службу, цифровізація публічної служби та управління персоналом, подальше впровадження Інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS), розвиток дистанційної форми служби, будівництво (реконструкція) бомбосховищ у органах публічної влади та ін.);

другий розділ – врегулювання засад відновлення публічної служби на деокупованих територіях, зміцнення її інституційної спроможності у ході реінтеграції тимчасово окупованих територій (засади встановлення заборони (люстрації) на зайняття посад публічної служби, засади формування Кадрового

резерву публічних службовців для проходження служби на деокупованих територіях, процедури формування, вимоги до компетентності претендентів та ін.);

третій розділ – визначення концептуальних засад відносно подальшого вдосконалення публічної служби в Україні, зміцненні її інституційної спроможності у післявоєнний період (післявоєнне відновлення конкурсів при вступі на публічну службу, їх вдосконалення відповідно до компетентнісного підходу в управлінні персоналом; розвиток оцінювання службової діяльності, зміни предмету оцінки; подальша розбудова публічної служби як політично нейтрального, професійного, добросовісного і стабільного інституту шляхом впровадження європейських стандартів; концептуальні засади кодифікації службового законодавства та ін.).

Важливе значення для регулювання управління персоналом на державній службі мають нормативно-правові *накази НАДС* як ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) [217]. Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про державну службу» НАДС видає у випадках, встановлених цим Законом, нормативно-правові акти з питань державної служби [196]. Загалом, залежно від характеру вимог, що у них сформульовано, накази НАДС поділяються на: 1) накази, що стосуються загальних та організаційних питань управління; 2) накази з виробничо-технічних питань управління; 3) кадрові накази, або накази з питань особового складу [184, с.116]. До нормативно-правових наказів НАДС, які регламентують управління персоналом державної служби, належать такі: «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 03.03.2016 р. [228], «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» від 03.03.2016 р. [231], «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 р. [234], «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців» від 22.03.2016 р. [220], «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби» від 12.04.2016 р. [225], «Про затвердження Загальних правил етичної

поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 р. [202], «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс кращі практики управління персоналом» від 03.09.2018 р. [214], «Про затвердження Методики оцінювання результативності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 03.12.2020 р. [204] та ін.

Слід зазначити, що окремі складові (аспекти) діяльності з управління персоналом на державній службі регулюються також: а) спільними нормативними актами НАДС та інших ЦОВВ (наприклад, порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я – наказ НАДС та МОЗ України [250]); б) нормативними актами міністерств та інших ЦОВВ (наприклад, Типове положення про преміювання державних службовців – наказ Міністерством соціальної політики України [233]) тощо. Можна відзначити й нормативні та локальні акти інших органів виконавчої влади (ЦОВВ, місцевих державних адміністрацій, інших державних органів), які стосуються питань роботи з персоналом. Наприклад, наказом Державної аудиторської служби України (далі – ДАС) від 05.01.2021р. визначені заходи з підвищення ефективності управління кадрами в органах ДАС, зміцнення їх професійного потенціалу; наказом Державної митної служби України (далі – ДМС) від 26.08.2021 р. затверджена Стратегія управління персоналом ДМС на 2021-2024 роки; наказом Державної податкової служби України (далі – ДПС) від 22.11.2021 р. затверджено Стратегічний план ДПС на 2022 – 2024 роки, одна з місій якого «Формування кваліфікованої, ефективної та мотивованої команди» безпосередньо стосується питання управління персоналом в системі податкових органів тощо. Також наказами керівників державних органів затверджуються положення про служби управління персоналом в цих органах. Наприклад, наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 05.05.2020 р. затверджено Положення про Управління по роботі з персоналом, наказом Рівненської обласної державної адміністрації від 20.10.2020 р. затверджено Положення про відділ роботи з персоналом апарату облдержадміністрації, наказом Державного архіву Одеської області від 25.11.2020 р. затверджено Положення про сектор з питань персоналу та

кадрової роботи Державного архіву Одеської області, рішенням Національної комісії зі стандартів державної мови від 08.10.2020 р. затверджено Положення про сектор управління персоналом Національної комісії зі стандартів державної мови.

Підсумовуючи, слід наголосити, що правові норми, які врегульовують відносини з управління персоналом на державній службі належать до правового субінституту «управління державною службою» у межах інституту державної служби як складової службового права – підгалузі адміністративного права. Правове забезпечення управління персоналом на державній службі здійснюється низкою нормативно-правових актів (Конституцією та міжнародними угодами України, Законом «Про державну службу» та іншими законами України, указами Президента України, постановами Уряду України та наказами НАДС, нормативно-правовим актами інших державних органів). При цьому найбільш деталізоване регулювання управління персоналом на державній службі здійснюється постановами Кабінету Міністрів України та наказами НАДС. В умовах оформлення службового права як підгалузі адміністративного права та, у тому числі, з метою вдосконалення правового субінституту «управління державною службою» доцільними є розробка та прийняття Службового кодексу України, про що вже тривалий час говорять науковці. Крім того, в сучасних кризових умовах, спричинених воєнним станом, актуального значення набуває розробка Концепції збереження та розвитку інституційної спроможності публічної служби у воєнний та післявоєнний періоди.

1.4. Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення управління персоналом на державній службі та його значення для України

Для побудови ефективної системи управління персоналом на державній службі України корисним вбачається аналіз зарубіжного досвіду у цій сфері – щодо досвіду розбудови інституційної системи, правового регулювання, форм, методів, інструментів управління тощо. У більшості провідних зарубіжних держав (Велика Британія, Канада, США, Франція, ФРН та ін.) ґрунтовна модернізація державної служби була розпочата ще усередині-наприкінці ХХ ст. і досягла загалом високих

показників ефективності апарату державного управління, побудови професійної і ефективної державної служби [101, с.58]. І за сучасних умов у провідних іноземних країнах продовжується вдосконалення управління службовим персоналом, пошук кращих та інноваційних підходів до його організації та правового забезпечення.

Насамперед, відзначимо, що підходи до організації управління персоналом на державній службі у зарубіжних країнах безпосередньо залежать від обрання тією чи іншою країною моделі державної служби. Обрання певної моделі державної служби накладає свій відбиток на управління персоналом державної служби, зокрема, на її інституційну систему, характер взаємозв'язків між управлінськими суб'єктами, встановлення вимог до професійної компетентності претендентів, розуміння її важливості, вироблення методів та інструментів стосовно формування і утримання (використання та розвитку) службового персоналу, його вивільнення (як-то добір, призначення, адаптацію на посаді, присвоєння звань, розвиток кар'єри, оплати та стимулювання праці, мотивацію та оцінку діяльності, припинення служби тощо).

Виокремлення організаційно-правових моделей державної служби зарубіжних країн можливе за різними критеріями, у тому числі за *ознакою централізації вирішення питань щодо управління державною службою та її кадрового забезпечення*. За цією підставою виділяють централізовану, децентралізовану та змішану моделі:

– *централізована модель управління державною службою* (Австрія, Іспанія, Республіка Польща, Франція, Японія та ін.) характеризується ієрархічною системою управління державною службою за умови концентрації більшості управлінських повноважень у спеціалізованому центральному державному органі. Таким органом може бути міністерство (в Люксембурзі – Міністерство публічної служби, Південній Кореї – Міністерство управління персоналом, Італії – Міністерство державного управління, Нідерландах – Міністерство внутрішніх справ, Данії, Іспанії, Фінляндії – Міністерство фінансів тощо), інший спеціально уповноважений центральний орган (наприклад, в Японії – Палата у справах персоналу) або підрозділ уряду (як-то в Австрії – Відділ публічної служби та адміністративної інновації Федеральної канцелярії). Організаційно такий спеціальний орган може бути підпорядкований уряду або вищій посадовій особі держави. Він концентрує

повноваження щодо визначення єдиних критеріїв і вимог відносно управління персоналом, координує організацію праці та кадрове забезпечення, може здійснювати централізований набір кандидатів на державну службу, їх професійне навчання та ін. При цьому, окремі повноваження (відбір, навчання) можуть бути передані службам персоналу міністерств (наприклад, у Франції). Позитивними рисами централізованої моделі вважають системність і послідовність в організації та розвитку державної служби у всіх державних органах, а негативними – відірваність повноважень центрального органу від відповідальності за роботу державних службовців та ін. [321, с.302].

– *децентралізована модель управління державною службою* (Вірменія, США та ін.) відзначається розосередженістю системи управління державною службою, відсутністю спеціалізованого центрального державного органу або наявністю такого органу (наприклад, в США – Офіс управління персоналом), але з досить обмеженими повноваженнями (узагальнення, обмін інформацією), делегуванням широких кадрових повноважень до міністерств та інших державних органів. Так, чинні нормативні положення про державну службу США включені до розділу 5 «Урядові організації та співробітники» загального Кодексу США, який є кодифікацією законів США. Частина 2 «Функції та обов'язки державної служби» розділу 5 Кодексу США визначає наступну систему управління державною службою: Офіс управління персоналом (далі – Офіс), Комісія з захисту системи заслуг і Федеральне управління трудових відносин [106], які були утворені у 1978 році шляхом реорганізації Комісії державної служби. Система управління персоналом на державній службі США характеризується двома основними рисами: 1) реалізація впровадженої майже 150 років назад концепції «системи заслуг»; 2) майже повна децентралізація – передача усіх ключових повноважень від Офісу федеральним агентствам. У США відсутні єдині для всіх державних службовців екзаменаційні тести, програми навчання чи системи оцінювання державних службовців. Служби управління персоналом можуть самостійно розробляти їх внутрішні процедури, або можуть скористатися тими, що розроблені Офісом або приватними постачальниками [106; 163]. Як переваги децентралізованої моделі

можна відзначити гнучкість, динамічність, чіткий зв'язок між повноваженнями керівників державних органів у частині кадрового забезпечення та відповідальністю за результати їх служби. Недоліки пов'язуються з відсутністю системності та послідовності в організації та розвитку державної служби [321, с.302];

– *змішана модель управління державною службою* є комбінованим варіантом централізованої та децентралізованої моделі (Велика Британія, Канада, Швеція та ін.).

Диференціюють моделі державної служби в державах світу на види й *за рівнем їх відкритості* (В.Я. Малиновський, В.В. Толкованов, Є.С. Черноног та ін.):

а) закрита (кар'єрна, континентальна) модель (Болгарія, Іспанія, Румунія, Франція, ФРН та ін.) – характеризується: філософією сприйняття державної служби як «професії протягом усього життя», як безстрокової діяльності; диференціацією службовців за їх освітою; гарантованість просування по службі за умови належного виконання посадових обов'язків, підвищення кваліфікації та дотримання інших умов; обмеженістю мобільності державних службовців, його певну закритість до зовнішніх джерел комплектування; політична нейтральність і соціальна захищеність персоналу; визнанням досвіду і рівня компетентності як базових умов просування по службі; наданням переваги загальній освіченості та ерудиції над спеціалізованим профілем компетентності; встановленням граничного віку перебування на службі тощо. Кар'єрна модель (у різних варіаціях) властива і для країн Азії (Сінгапур, КНР, Японії та ін.). Така модель, зокрема, визначає основні напрямки управління персоналом: довічний найм (працевлаштування) державних службовців, поступове кар'єрне зростання протягом життя, принципове значення самоосвіти, застосування вертикальної та горизонтальної ротації персоналу та ін.;

б) посадова (відкрита, англосаксонська) модель (Нідерланди, США, Швеція та ін.) має такі риси: філософія державної служби як «діяльності на певній посаді», особи приймаються на певний час на конкретні посади з огляду на їх вузькопрофільну компетентність; поширення контрактної форми працевлаштування – строкова служба; значна внутрішня і зовнішня кадрова мобільність – із приватного сектора у публічний і навпаки; значна увага приділяється методикам оцінювання

показників служби; «система заслуг» – як ідейна основа рішень з управління персоналом; відсутність граничного віку перебування на службі та ін.

в) *змішана модель* [35, с.23; 310, с. 120; 64, с.412; 156, с.8-35, 123-160; 332; 336].

Ступаючи на шлях євроінтеграції Україна прийняла на себе зобов'язання щодо впровадження комплексу політичних та економічних критеріїв, реформування системи державного управління та адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Укладення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р., а також набуття Україною 23.06.2022 р. статусу держави-кандидата на членство в ЄС зумовило необхідність подальшого зміцнення інституційної спроможності державного управління, що є важливою умовою успішної євроінтеграції будь-якої країни. У зв'язку з цим формування та реалізація державної політики у сфері державної служби і управління персоналом на державній службі залишаються питанням порядку денного подальшого реформування державної служби в Україні відповідно до європейських стандартів. Корисним із цією метою вбачається дослідження досвіду держав-членів ЄС у сфері законодавчого регулювання системи суб'єктів управління персоналом на державній службі, їх видів, особливостей організації, статусу тощо. У зв'язку з цим на окрему увагу заслуговує аналіз законодавства держав-членів ЄС в частині врегулювання системи суб'єктів управління персоналом на державній службі, їх видів та статусу, визначення спільних та відмінних рис інституційного забезпечення управління персоналом на державній службі у європейських державах.

Системи управління державною службою та її персоналом в європейських країнах не підлягають імперативному регулюванню правом ЄС, але формувалися і продовжують розвиватися з урахуванням європейських норм «м'якого» права. Зокрема, *Рекомендація № R (2000) 6 Комітету Міністрів Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі»* від 24.02.2000 р. містить окремий пункт 2 «Уповноважені органи влади у сфері публічної служби», який передбачає, що «управління політикою у сфері публічної служби загалом має належати до компетенції уряду; у будь-якому випадку, для забезпечення ефективної роботи публічної служби

слід уникати можливого конфлікту між повноваженнями різних органів влади, відповідальних за діяльність публічних службовців». У додатку до цієї Рекомендації підкреслено, що «слід провести різницю між правовими та адміністративними засадами публічної служби. У той час, як загальні принципи публічної служби мають визначатися політичним керівництвом (як правило, це конституція та/або парламент), їх застосування (тобто адміністративні засади) належить до компетенції уряду та/або інших уповноважених установ» [275, с.699, 705].

Загальноєвропейські рекомендації щодо суб'єктів політичного керівництва у сфері державної служби реалізуються у законодавстві європейських державах. Однією з країн Європи з найдавнішою історією розвитку державної служби є *Французька Республіка*. Її модель державної служби дотепер вважається зразком наслідування для багатьох держав континентальної Європи. Очолює систему управління державною службою у Франції Міністр з питань державної реформи, децентралізації та державної служби. Розпорядженням Президента Франції щодо повноважень Міністра з питань державної реформи, децентралізації та державної служби від 24.05.2012 р. визначені, у тому числі, і повноваження цього міністра з питань управління персоналом: забезпечення дотримання прав та обов'язків усіх державних службовців, а також принципів, що регулюють їх кар'єру; проведення політики оновлення управління людськими ресурсами в державних адміністраціях [327].

Відповідно до ст. 52 Закону *Литовської Республіки* «Про публічну службу» від 29.06.2018 р. загальне керівництво державною службою спільно здійснюють Уряд і міністр внутрішніх справ. Уряд визначає політику державної служби і здійснює інші загальні функції управління державною службою, а міністр внутрішніх справ формує державну політику у сфері управління державною службою, довірену міністру, та подає на розгляд Уряду проекти нормативно-правових актів з питань державної служби [255].

Законом *Естонської Республіки* «Про публічну службу» від 13.06.2012 р. передбачено, що розвитком державної служби керує міністерство фінансів, яке: 1) аналізує практику застосування законодавства про державну службу, надає консультації органам влади з цих питань і відповідає на запити про надання

роз'яснень; 2) збирає, поширює та аналізує інформацію про розвиток та управління державною службою, надає роз'яснення, формує відповідні позиції та готує рекомендаційні вказівки; 3) організовує ведення державної бази даних кадрів і оплати праці [254].

Угорська Республіка є країною, профільний закон про державну службу якої містить окремий розділ, присвячений управлінню персоналом на державній службі. Так, відповідно до § 4 ст. 26 Закону Угорщини «Про державних службовців» від 30.12.2011 р. (у редакції від 25.05.2022 р.) управління персоналом державної служби здійснюється органом, відповідальним за управління державними кадрами, та міністром, відповідальним за політику якості управління та кадрову політику. Зокрема, міністр, відповідальний за політику якості управління та кадрову політику: а) здійснює моніторинг виконання законодавства про державну службу; б) відповідає за єдині засади на єдиній платформі реєстру персоналу та інтегрованої системі управління людськими ресурсами в міністерствах; в) представляє Уряд на форумі зацікавлених сторін у сфері державної служби; д) виконує завдання, пов'язані з контролем за державною службою відповідно до цього Закону [194].

Отже, можемо погодитись із думкою, що іноземний досвід інституційного забезпечення управління державною службою є одночасно і типовим – в частині відповідальності Уряду, і розмаїтим – в частині визначення члена Уряду або інституції відповідальної за управління державною службою та персоналом на державній службі [275, с. 43]. Далі перейдемо до досвіду європейських держав щодо утворення відповідних *спеціально уповноважених центральних органів державного управління*, які забезпечують функціональне керівництво у сфері державної служби. Такими органами є Агенція управління публічною службою Литовської Республіки [255], Адміністрація державної цивільної служби Латвійської Республіки [275, с. 45], Рада державної служби Словацької Республіки [195] тощо.

Так, у *Чеській Республіці* управління державною службою здійснюється Радою державної служби. Цей суб'єкт не є незалежним і самостійним, а підпорядковується відповідному міністерству. Відповідно до § 13 Закону Чехії «Про державну службу» від 01.10.2014 р. (у редакції від 01.02.2022 р.) при

Міністерстві внутрішніх справ, відповідальному за координацію державної політики з питань управління персоналом на державній службі, на правах структурного підрозділу діє Рада державної служби. Раду державної служби очолює заступник Міністра з питань державної служби. У Раді державної служби утворюється посада директора з питань персоналу Ради державної служби [198].

У *Польській Республіці* також функціонує Рада з питань цивільної служби, але її статус і повноваження суттєво відрізняються від вище розглянутої ради в Чехії. Відповідно до ст. 10 Закону Польщі «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р. (у редакції від 07.07.2022 р.) центральним органом виконавчої влади, до компетенції якого належать питання цивільної служби, є Начальник цивільної служби, котрий підпорядковується безпосередньо Прем'єр-міністру. При Прем'єр-міністрі існує Рада з питань цивільної служби, яка є консультативно-дорадчим органом. У ст. 17 польського Закону зазначається, що Начальник цивільної служби виконує завдання за допомогою генеральних директорів установ. Начальник цивільної служби визначає своїм розпорядженням умови та порядок взаємодії з генеральними директорами установ з питань, пов'язаних із забезпеченням професійного, надійного, неупередженого та політично нейтрального виконання державними службовцями завдань держави та управлінням людськими ресурсами на цивільній службі [271].

Цікавим є досвід *Федеративної Республіки Німеччина*, в якій діє Федеральний комітет з особового складу державних службовців, який складається із 8 дійсних членів та 8 членів-заступників. Постійними дійсними членами, зокрема, є Президент Федеральної рахункової палати як голова та керівник управління у справах персоналу Федерального міністерства внутрішніх справ. Непостійними дійсними членами комітету є керівники управлінь із питань персоналу з двох інших вищих федеральних установ і чотири інших федеральних чиновники. Відповідно до ст. 119 Федерального закону Німеччини «Про статус чиновників» від 05.02.2009 р. (у редакції від 28.06.2021 р.) Федеральний комітет з особового складу державних службовців забезпечує однакове застосування виняткових положень законодавства про державну службу. Федеральний комітет з особового складу державних службовців здійснює свою діяльність незалежно та під свою відповідальність [262].

Водночас, з метою аналізу та розвитку управління персоналом державної служби або ж реалізації окремих функцій в центральних органах управління у сфері державної служби можуть утворюватися *допоміжні (консультативно-дорадчі) органи*. Наприклад, при Комісії цивільної служби Великої Британії функціонують та безпосередньо їй підпорядковані: а) Рада з питань управління персоналом; б) Рада з питань професійної підготовки кадрів. Рада з питань управління персоналом охоплює всіх державних службовців, які працюють у відділах людських ресурсів, навчання та розвитку в усіх державних департаментах, агенціях та позавідомчих державних органах та наділена компетенцією з аналізу та заохочення до вдосконалення роботи з персоналом, залучення та утримання персоналу, урізноманітнення та розвиток кар'єрних шляхів, винагорода, лідерство та ін. Радою впроваджуються програми і проекти щодо залучення, утримання і розвитку здібних службовців: «Управління талантами державної служби», «Академія лідерства державної служби», «Схема підвищення кваліфікації «Швидкий потік» та ін. [68].

Системи суб'єктів, які здійснюють політичне та функціональне керівництво у сфері державної служби, у європейських державах включають і *уповноважених посадових осіб в окремих органах*, які виконують роль керівника державної служби. Поряд з іншим існування таких посадових осіб дозволяє розмежувати політичне та адміністративне керівництво в межах міністерств. У більшості європейських країн міністерство очолює міністр як «політичний діяч», і він, як правило, має одного, або кількох заступників – «політичних діячів». Однак, керівником апарату міністерства є державний службовець. У різних державах така посадова особа називається по різному: в Ірландії – секретар, у Великій Британії – постійний секретар, у Німеччині, Люксембурзі – державний секретар, у Бельгії, Греції, Нідерландах – генеральний секретар, у Республіці Польщі – генеральний директор тощо [109, с.76, 77 та ін.].

Наприклад, у *Республіці Польща* генеральний директор установи реалізує кадрову політику, зокрема шляхом: а) підготовки програми управління людськими ресурсами установи; б) вчинення дій, пов'язаних із встановленням та продовженням трудових відносин з особами, які перебувають на державній службі,

та дій, пов'язаних із припиненням трудових відносин, в) організації проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, г) адміністрування офісу фонду корпоративного добробуту тощо. До кінця січня кожного року Генеральний директор установи подає Начальнику цивільної служби звіт про виконання завдань, передбачених Законом, за попередній рік [271]. У Чеській Республіці керівництво діяльністю, пов'язаною з управлінням організаційними питаннями служби, адмініструванням службових відносин та оплатою праці державних службовців здійснюється керівником державного органу, який також виконує завдання, пов'язані з трудовими відносинами державних службовців (ст. 14 Закону Чехії «Про державну службу» від 01.10.2014 р. (у редакції від 01.02.2022 р.) [198].

Допомогти керівнику державної служби у реалізації його повноважень покликані відповідні *підрозділи з управління персоналом*. І хоча проведений аналіз показав, що у законах про державну службу низки європейських держав (Латвії, Литви, Мальти, Франції, ФРН, Чехії тощо) повноваження підрозділів з управління персоналом безпосередньо не закріплюються, вдалося встановити, що це питання детально урегульовано на рівні підзаконних нормативно-правових актів [182, с.99]. Наприклад, відповідно до Методичної настанови з управління якістю в службах управління персоналом, прийнятого у січні 2020 року Міністерством внутрішніх справ Чеської Республіки розроблене типові положення про реалізацію службами управління персоналом кадрової політики в державних органах. Відповідно до цього положення служби управління персоналом державних органів наділені повноваженнями з реалізації кадрової політики у державному органі та залучаються до таких кадрових процесів, як: планування людських ресурсів, підбір персоналу, співпраця з потенційними співробітниками, процеси адаптації, навчання, оцінки, заохочення і притягнення до дисциплінарної відповідальності, процеси припинення служби і передачі знань [46].

При цьому, Закон *Словацької Республіки* «Про державну службу та про внесення змін і доповнень до деяких законів» від 01.02.2017 р. (у редакції від 01.11.2022 р.) разом з повноваженнями служби персоналу також особливим статусом наділяє і старшого співробітника. Відповідно до ст.ст. 19-20 Закону служба персоналу забезпечує виконання завдань, покладених на службу у сфері

державно-службових відносин та правовідносин, що регулюють проходження служби, а старший співробітник є безпосереднім керівником державного службовця, який уповноважений: а) визначати і ставити перед підлеглим державним службовцем завдання щодо проходження служби та давати йому доручення, б) організовувати, здійснювати керівництво, контроль та оцінювання результатів службової діяльності підпорядкованого службовця. Старший співробітник вищого рівня управління може також організовувати, спрямовувати та контролювати проходження державної служби підлеглими йому державними службовцями, визначати та розподіляти завдання і давати їм доручення, якщо його статус як вищого державного службовця впливає з організаційної структури служби [195].

Окрім іншого, відзначимо й інше важливе положення – законодавством низки європейських держав передбачається утворення також *різного роду колегіальних органів*, наділених повноваженнями відносно управління персоналом або захисту державних службовців. Наведемо деякі приклади. Законом *Мальти* «Про публічне адміністрування» від 01.03.2019 р. (у редакції від 22.10.2021 р.) закріплені організаційні та функціональні засади діяльності Комісії з питань захисту заслуг. Ця Комісія складається з голови, заступника голови та трьох членів, що призначаються Президентом за поданням Прем'єр-міністра, яке вноситься після консультацій з лідером опозиції. Функціями Комісії є: а) проведення аудиту призначення державних службовців з дотриманням принципу відповідності займаній посаді; б) розгляд та вирішення скарг. Для цілей виконання своїх функцій Комісія може або за власною ініціативою, або за скаргою будь-якої особи: а) проводити перевірки та розслідування, які вона вважає необхідними; б) викликати будь-яку особу для надання пояснень під присягою; в) письмово вимагати надання інформації, документів або справ, що знаходяться у володінні будь-якого державного службовця, з метою ознайомлення з ними або їх копіювання; г) проникати до приміщення будь-якого відомства, спеціалізованого підрозділу або державного органу за умови правових вимог, що висуваються законом до поліції з тією ж метою. За результатами проведеної перевірки, якщо було виявлено, що рішення про працевлаштування було прийнято із порушення принципу заслуг, Комісія з питань

захисту заслуг подає звіт Прем'єр-міністрові, в якому зазначається: вимога про скасування відповідного рішення; або рішення про прийняття директиви, необхідної для виправлення ситуації; або рекомендація щодо вжиття заходів кримінального переслідування або дисциплінарних заходів, включаючи заходи, які можуть призвести до звільнення, які вона може вважати доцільними за даних обставин. Вимоги та директиви, прийняті такою Комісією є обов'язковими для організації, щодо якої вони застосовуються, а рада директорів або керівник організації, залежно від обставин, повинні забезпечити виконання вимог та директив Комісії [253].

У *Французькій Республіці*, де державна служба поділяється на цивільну, територіальну і лікарську, кожна з них відповідно очолює вища адміністративна установа: Вища рада державної цивільної служби; Вища рада державної територіальної служби; Вища рада державної лікарняної служби. Слід звернути увагу, що у Загальному кодексі державної служби, затвердженому Розпорядженням Президента Франції від 24.10.2021 р. (у редакції від 01.03.2022 р.), ці установи згадуються у Розділі VI «Об'єднані адміністративні комітети» Книги II «Здійснення профспілкових прав та соціальний діалог». Тобто ці установи є представницькими органами, які складаються з державних службовців та призначені для обговорення усіх питань загального характеру. Відповідно до Розпорядження № 2012-225 від 16.02.2012 р. Вища рада державної цивільної служби складається з 40 дійсних членів і 80 заступників. До неї входять рівна кількість представників адміністрації та профспілкових організацій державних службовців. У складі Вищої ради державної цивільної служби діють постійні комісії: 1) з регламенту персоналу, яка розглядає проекти наказів, що містять положення законодавчого характеру, загальні для кількох органів державних службовців; 2) апеляційну комісію, яка розглядає апеляції на рішення про застосування санкцій до державного службовця. Така комісія приймає рішення та затверджує текст повідомлення за результатами розгляду скарги; 3) комісія професійного навчання та соціального розвитку; 4) комісія з контролю за охороною праці, а також інші тимчасові комісії (наприклад, комісія з модернізації державних послуг) [203].

Законодавством *Грецької Республіки* значну увагу приділено регламентації повноважень дисциплінарних органів у державній службі. Так, Кодекс про статус цивільних службовців та службовців органів місцевого самоврядування від 09.02.2007 р. у розділі D визначає перелік дисциплінарних органів, критерії розмежування їх повноважень і порядок дисциплінарних проваджень щодо державних службовців усіх рівнів. Відповідно до ст.ст. 116-123 Кодексу про статус цивільних службовців дисциплінарними органами є: уповноважені дисциплінарні керівники, адміністративні ради державних органів, кадрові комітети державних органів і Комітет з персоналу. Дисциплінарними керівниками, зокрема, є працівники, підпорядковані керівникам державної служби. Вони наділені повноваженнями щодо здійснення первинної перевірки скарги, проведення адміністративної перевірки під присягою. У тому випадку, якщо справа розглядається Комітетом з персоналу, проведення дисциплінарного розслідування є обов'язковим [261]. В *Естонії* та *Хорватії* існують колегіальні органи з питань службової етики [254; 104].

Практика діяльності колегіальних органів, уповноважених розглядати скарги цивільних службовців, має місце і у *Великій Британії*. Мова йде про Комісію цивільної служби, яка була створена у 1855 р. у ході реформи цивільної служби, первинно як орган відповідальний за впровадження екзаменаційної процедури відбору на цивільну службу [334]. Нормативну базу сучасного управління людськими ресурсами (саме цей термін вживається у британському законодавстві) на державній службі складають: Закон «Про конституційну реформу та управління 2010» від 08.04.2010 р., Кодекс цивільної служби від 16.03.2015 р. та Державний функціональний стандарт (версія 2.0 – липень 2021 р.). Цими актами передбачена система управління персоналом державної служби, яка складається з: а) Міністерства з питань цивільної служби; б) Комісії цивільної служби – поряд із виконанням функції щодо відбору кадрів та призначення на державну службу, вона розглядає скарги державних службовців відносно порушення Кодексу цивільної служби органами управління державної служби або іншими державними службовцями [68].

На окрему увагу заслуговує досвід *США* як держави, котра досягла чи не найбільших успіхів у справі функціонування комісій із розгляду скарг державних

службовців. Зокрема, у цій державі функціонує дві уповноважені комісії: а) Комісія із захисту рівних можливостей (Equal Employment Opportunity Commission) – розглядає скарги цивільних службовців та інших працівників відносно проявів щодо них дискримінації (на підставі статі, релігії, етнічного походження, раси, національності, сексуальної орієнтації тощо), які можуть мати місце під час вирішення питань щодо вступу на службу, її проходження та звільнення; б) Комісія із захисту системи заслуг (Merit System Protection Board) – квазісудовий орган, до якого мають право звернутися державні службовці у разі порушення їх права на державну службу (при вступі, просуванні, притягненні до дисциплінарної відповідальності та ін.) Комісія складається з трьох членів, призначених строком на 7 років Президентом за погодженням з Сенатом США. Місія Комісії полягає в тому, щоб «захищати принципи системи заслуг і сприяти створенню ефективної федеральної робочої сили, що є вільною від заборонених кадрових практик» [337].

Розглянувши досвід іноземних держав у створенні комісій із розгляду скарг державних службовців, наголосимо, що доцільність утворення відповідної комісії в Україні вже тривалий час обґрунтовують вчені-адміністративісти. Зокрема, В.Я. Малиновський вказував, що формування незалежних інституцій (комісії чи наглядової ради державної служби), які б забезпечували чесність та відкритість державної служби – актуальне завдання для України. Вчений підкреслює, що в Україні відсутній справді незалежний від інших впливів орган, який би стояв на захисті прав державних службовців, охороняв їхні інтереси та унеможлиблював суб'єктивний підхід до них. Без створення відповідного органу неможливо побудувати професійну, чесну і політично нейтральну державну службу [133, с.133].

Ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду у сфері організації та правового забезпечення публічної служби провели В.П. Тимошук, Н.В. Янюк, А.М. Школик. Вчені обґрунтовують, що спеціальна комісія із розгляду скарг публічних службовців «могла б бути додатковою гарантією (ланкою) при розгляді скарг на неправомірні дії керівників органів щодо підлеглих по службі публічних службовців, зокрема стосовно спорів про застосування дисциплінарних стягнень, оскарження результатів щорічної оцінки діяльності публічних службовців». Така комісія: по-

перше, сприяла б більш об'єктивному вирішенню публічно-правових спорів, пов'язаних із проходженням публічної служби, по-друге, дозволила б зменшити завантаженість адміністративних судів позовами публічних службовців [275, с.129].

Про доцільність утворення в Україні Комісії із захисту права на державну службу доходив висновку й С.А. Федчишин. На думку вченого, діяльність такої Комісії шляхом колегіального розгляду скарг державних службовців могла б стати додатковою гарантією захисту їх прав від порушень і створення перешкод у їх реалізації [313, с.273]. Заслуговує на увагу аналіз науковця щодо істотного звуження можливостей осіб на захист права на державну службу, що пов'язано із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. (була змінена ст. 11 «Захист права на державну службу» та деякі інші пов'язані статті Закону «Про державну службу»):

– *до змін законодавства* захист права на державну службу передбачав можливість: 1) подання скарги до керівника державної служби в державному органі (з правом вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки фактів скарги та обов'язком її утворення на відповідну вимоги державного службовця); 2) подання скарги до НАДС (категорії «Б» та «В»); 3) звернення до суду;

– *після змін законодавства*: по-перше, було взагалі ліквідовано можливість державних службовців подавати скарги до НАДС; по-друге, змінено особливості адміністративного оскарження до керівника державної служби (з можливістю утворення комісії), чим практично нівельовано такий механізм оскарження (скасовано раніше існуючий чіткий обов'язок керівника утворити відповідну комісію на вимогу службовця, квотне представництво членів такої комісії, обов'язок керівника враховувати результати її роботи та ін.). Та навіть до змін Закону цінність механізму оскарження до керівника державної служби була не високою, адже саме він уповноважений приймати більшість управлінських рішень щодо персоналу, а отже саме із його рішеннями, діями та бездіяльністю часто пов'язуються порушення прав службовців або створення перешкод у їх реалізації [312, с.256].

Наведені висновки актуалізуються у контексті нашого дослідження, адже, саме рішеннями суб'єктів управління персоналом на державній службі ймовірно

можуть порушуватися права державних службовців або створюватися перешкоди у їх реалізації. Як слушно відзначає фахівець з управління персоналом Л.І. Михайлова, саме кадрові рішення «... стають підставою для скарг громадян та судових розглядів, якщо в їх процесі були допущені правопорушення» [145, с.38].

Отже, вивчення зарубіжного досвіду та наведені вище обставини зумовлюють доцільність утворення Комісії із захисту права на державну службу в Україні як органу з розгляду скарг претендентів на вступ на державну службу та державних службовців. Можна погодитися із Д.В. Лученком, який досліджував оскарження в адміністративному праві, що адміністративне оскарження може бути ефективним через свої риси як-то оперативність, економічність та менша формалізованість [131, с.365]. У зв'язку з цим вбачається необхідним внести зміни до Закону України «Про державну службу» та доповнити його Розділ III «Правовий статус державних службовців» новою статтею – ст. 11-1 «Комісія із захисту права на державну службу».

Висловимо також деякі міркування відносно правового статусу цієї Комісії:

– Комісія має бути постійно діючим колегіальним органом (подібно як це має місце щодо Комісії з питань вищого корпусу державної служби). Її склад повинен формуватися «із різних джерел» (у тому числі із недержавних інститутів), що сприятиме незалежності та об'єктивності роботи. До Комісії може бути включено 7 членів: а) по одному представнику від Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; б) представника від НАДС, що є фахівцем з питань управління персоналом; г) представника від Національної асоціації адвокатів України; д) по одному представнику від закладів вищої освіти (наукових установ), які здійснюють підготовку державних службовців, та громадських об'єднань, обраних відповідно до порядку, що затверджений Кабінетом Міністрів України;

– строк повноважень членів Комісії пропонується встановити 4 роки, крім представників від Президента, Верховної Ради та Уряду, строк повноважень яких має визначатися строком повноважень суб'єкта, представником якого є особа;

– до повноважень Комісії слід віднести: а) розгляд скарг громадян на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, якими порушуються та (або) створюються перешкоди у реалізації їх прав під час вступу

на державну службу; б) розгляд скарг державних службовців на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, якими порушуються та (або) створюються перешкоди у реалізації їх прав під час проходження та припинення державної служби. Зокрема, це можуть бути скарги на порушення законодавства під час проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, присвоєння рангів державних службовців, оцінювання службової діяльності, притягнення до дисциплінарної відповідальності та ін. Рішення за результатами розгляду скарги претендентів на вступ на державну службу та державних службовців мають бути обов'язковими для відповідних суб'єктів владних повноважень;

- можливим є створення комітетів у складі Комісії залежно від типів скарг, котрі б займались попередньою перевіркою скарг громадян та державних службовців, встановленням інших обставин, що мають значення для вирішення справи;

- Кабінет Міністрів України як вищий органом виконавчої влади, що реалізує єдину державну політику у сфері державної служби та очолює систему управління державною службою має наділятися повноваженнями відносно затвердження Положення про Комісію з питань захисту права на державну службу, визначення порядку відбору кандидатів у її члени, встановлення умови оплати їх праці, а також щодо утворення такої Комісії, затвердження зміни її персонального складу тощо;

- організаційне і матеріально-технічне забезпечення Комісії може здійснюватися НАДС (як і щодо Комісії з питань вищого корпусу державної служби).

Вивчення зарубіжного досвіду дозволило дійти висновку про важливість для розбудови вітчизняної системи управління персоналом на державній службі концепції «системи заслуг» (*«merit system»*), яка широко впроваджена США, Великій Британії, Сінгапурі та низці інших провідних держав. Сутність концепції «системи заслуг» можна розкрити як сукупність базових принципів та стандартів, якими мають керуватися уповноважені суб'єкти, приймаючи управлінські рішення відносно персоналу під час вирішення питань щодо прийняття громадян на державну службу, її проходження та припинення. Важливість цієї концепції для України, насамперед, полягає в тому, що згідно її стандартів основними критеріями для прийняття управлінських рішень є професійна компетентність та досягнення

особи, а не лояльність та політична відданість. На необхідності впровадження в Україні меритократичної концепції вже неодноразово вказували науковці (С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Н.П. Матюхіна, О. В. Охотнікова та ін. [165; 283]).

Зокрема, у США довголітня історія «системи заслуг» почалася ще у 1883 році, коли була скасована «система здобичі» (призначення на посади державної служби залежали від правлячих політичних сил та їх вподобань), а новий Закон США «Про державну службу» (так званий, «Pendleton Act») заклав основи неупередженої, професійної державної служби, заснованої на принципах «системи заслуг», яку мала очолювати Комісія державної служби. Система заслуг втілюється у дев'яти принципах: 1) рекрутування службовців з усіх сегментів суспільства з підбором і просуванням на основі здібностей, знань і вмінь при справедливому і відкритому змаганні; 2) справедливе і безстороннє ставлення в процесі управління персоналом без залежності від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності з належною повагою до конфіденційності особистого життя й конституційних прав; 3) рівна оплата за роботу рівної цінності з обліком як національного, так і місцевого рівня оплати працівників приватного сектора у поєднанні з заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи; 4) високі стандарти чесного поведіння й турботи про суспільний інтерес; 5) діюче й ефективне використання федеральної робочої сили; 6) збереження добре працюючих службовців, виправлення роботи тих, чия діяльність неадекватна, і розлучення з тими, хто не може й не хоче задовольняти необхідним стандартам; 7) поліпшення роботи шляхом ефективного навчання й підготовки; 8) захист службовців від необґрунтованих дій, персонального фаворитизму або політичного примусу; 9) захист службовців від покарань за законне розкриття інформації. [4, с. 241; 337]. Як видається, концепція «системи заслуг» спрямовується на розбудову професійної та політично-нейтральної державної служби, у якій захищаються права державного службовця, а тому вона повною мірою узгоджується із компетентнісним підходом та може враховуватись при подальшій розбудові управління персоналом на державній службі в Україні.

Підсумовуючи, слід відзначити, що базового значення для організації системи управління персоналом на державній службі в зарубіжних державах має модель державної служби, яка впроваджується (централізована чи децентралізована, кар'єрна (закрита) чи посадова (відкрита) тощо). Враховуючи євроінтеграційні прагнення України на особливу увагу заслуговує досвід держав-членів ЄС у сфері організаційно-правового забезпечення управління персоналом на державній службі. Як встановлено, системи управління персоналом на державній службі в державах-членах ЄС, хоч і мають певні національні відмінності, проте є загалом подібними та включають суб'єктів, що забезпечують відносно державної служби: 1) політичне керівництво (уряд та/або міністр); 2) функціональне управління (спеціалізовані органи управління державною службою, з можливістю утворення допоміжних або консультативно-дорадчих структур); 3) управління персоналом в державному органі (головний державний службовець органу, умовно – керівник державної служби, якому підпорядковується спеціальний підрозділ з управління персоналом). Така організація системи управління державною службою та управління персоналом на державній службі враховує європейські норми «м'якого» права («soft law»), зокрема рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи. У той же час законодавством деяких європейських та інших держав (Велика Британія, Греція, Мальта, Франція, США та ін.) передбачається функціонування й спеціальних колегіальних органів, що наділені окремими повноваженнями щодо державних службовців (розгляд їх скарг, захист прав, дисциплінарні повноваження щодо державних службовців та ін.). Враховуючи зарубіжний досвід та сучасний стан законодавчого регулювання у сфері захисту прав державних службовців, доцільними є утворення Комісії із захисту права на державну службу в Україні. При вдосконаленні вітчизняної системи управління персоналом на державній службі варто враховувати концепцію «системи заслуг», яка впроваджується у низці провідних держав світу (Велика Британія, Сінгапур, США та ін.), спрямовується на розбудову професійної та політичної нейтральної державної служби, у якій поважаються і захищаються права державного службовця, а слідом – повною мірою узгоджується із компетентнісним підходом до управління службовим персоналом.

РОЗДІЛ 2

СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

2.1. Поняття та види суб'єктів управління персоналом на державній службі

Управління персоналом на державній службі як соціальна система складається з двох основних взаємопов'язаних підсистем – керуючої та керованої, між якими виникають управлінські відносини та зворотній зв'язок. Керуюча підсистема представлена сукупністю різного роду суб'єктів, що здійснюють управлінський вплив на персонал на державній службі як особливий об'єкт управління. Управління персоналом здійснюється в інтересах відповідних суб'єктів, реалізується та корегується з огляду на поставлені завдання та функції, з урахуванням інформації щодо стану об'єкту, його потреб та інших особливостей.

Термін «суб'єкт» має іншомовне походження з латини («subjectum» – «те, що в основі»). Тлумачний словник іншомовних слів надає декілька визначень поняття «суб'єкт», серед яких: 1) філософське: «суб'єкт» як істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; 2) книжне: «суб'єкт» як особа, група осіб, організація і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті; 3) юридичне: «суб'єкт» як особа або організація, що є носієм певних прав і обов'язків [286]. Аналогічні підходи до визначення поняття «суб'єкт» наводяться й у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією В.Т. Бусела [39, с.1408]. У контексті права під «суб'єктом» розуміється особа або організація як носій певних прав та обов'язків [60, с.207].

У системі управління «суб'єкт» – це джерело керуючого впливу, особа, група осіб, спеціально створена установа, організація, орган або система органів, які впливають на об'єкт з метою забезпечення його функціонування і розвитку у визначеному напрямку. У керуючому впливі суб'єкта на об'єкт закладено сутність управлінської діяльності, суть і зміст взаємодії її компонентів. Унаслідок

управлінського впливу об'єкт повною мірою змінюється, набуває нових якостей та організаційних особливостей, які відповідають потребам суб'єкта. Тому керуючий вплив виступає як цілеспрямований та організуючий фактор. Такий вплив містить комплекс керуючих команд, які виробляються, формуються і видаються суб'єктом управління. Об'єкт управління їх сприймає, аналізує і впроваджує. Керуючий вплив забезпечує підпорядкування об'єкта, його підвладність суб'єкту управління [166, с.24].

С.Г. Стеценко відзначає, що «суб'єкт управління» є складовою системи управління, що займає домінантне значення серед інших її частин та в інтересах якого реалізується управлінський вплив [291, с.45]. О.М. Бандурка доходить висновку, що «суб'єкта управління» слід розуміти як структурно окреслену спільноту людей з органами управління, які формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями [22, с. 11].

Неодноразово в адміністративно-правовій науці пропонувались визначення поняття «суб'єкт управління державною службою», підходи до виокремлення ознак та класифікації таких суб'єктів (Л.Р. Біла-Тіунова, О.О. Кравченко, Н.О. Рунова, А.О. Студенецька та ін.). Наприклад, Д.В. Балух пропонував таку дефініцію: суб'єкти управління державною службою – це спеціальні органи виконавчої влади або підрозділи державних органів, до компетенції яких належать визначення, забезпечення й реалізація правових та організаційно-процесуальних засад організації та діяльності державної служби. Крім того, вчений виокремив види таких суб'єктів: 1) органи управління державною службою (Кабінет Міністрів України, ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади); 2) органи управління персоналом державної служби (органи управління державною службою, місцеві органи ЦОВВ, територіальні відділи Голодержслужби, кадрові служби) [21, с.13].

Н.О. Рунова акцентує увагу на управлінських функціях та визначає суб'єктів управління державною службою як державні органи, їх структурні підрозділи та посадові особи, уповноважені управляти системою державної служби, до компетенції яких належать: планування, забезпечення, реалізація, контроль за виконанням функцій і завдань, розвиток цього інституту [277, с.139]. О.А. Носик зазначає, що суб'єкти управління персоналом державного органу – це державні органи, їхні

структурні підрозділи та посадові особи, уповноважені управляти об'єктом – працівниками таких органів, які мають статус державних службовців [154, с.52].

З огляду на загальнотеоретичне розуміння понять «суб'єкт» та «суб'єкт управління», їх ознаки, та з урахуванням предметної сфери нашого дослідження, вважаємо, що під «суб'єктами управління персоналом на державній службі» можна розуміти державні органи, їх структурні підрозділи та підпорядковані державні установи, посадові та службові особи, утворені відповідно до закону комісії, інші організації, які нормативно наділяються завданнями, функціями та повноваженнями у сфері формування, використання та вивільнення персоналу державної служби.

При цьому, можна погодитися із тими вченими-адміністративістами, які наголошують, що поняття «орган управління персоналом» є ширшим від поняття «орган управління державною службою». Відповідно суб'єктами управління персоналом на державній службі можуть визнаватися й інші суб'єкти, крім тих, що формально віднесені до системи управління державною службою у ст. 12 Закону України «Про державну службу» (Кабінет Міністрів України, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, керівники державної служби та служби управління персоналом державних органів [196]).

Аналіз законодавства України про державну службу свідчить про наявність значного переліку суб'єктів, які наділені повноваженнями у сфері управління персоналом на державній службі. У зв'язку з цим актуальною науковою проблемою постає класифікація суб'єктів управління персоналом на державній службі, яка дозволить відобразити всю різноманітність відповідних суб'єктів, розрізнити їх, співставляти та порівнювати, сприятиме аналізу їх особливостей та правового статусу, а слідом – дозволить сформулювати нове знання про суб'єктів управління персоналом на державній службі, але вже більш якісне, глибоке та впорядковане.

З нашої позиції, суб'єктів управління персоналом на державній службі можна класифікувати за низкою критеріїв. При цьому, насамперед, можна виокремити види суб'єктів на підставі їх *ролі в системі управління персоналом на державній службі*:

1) *загальнополітичні* – суб'єкти, які відповідальні за організацію проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, загальнополітичне керівництво

державною службою та її видами, вирішення стратегічних питань з управління персоналом на державній службі (Кабінет Міністрів України та Президент України);

2) *спеціалізовані* – суб'єкти, які спеціально утворені для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, здійснення безпосереднього управління персоналом на державній службі. У межах цієї групи можна виокремлювати підгрупи суб'єктів: а) ті, що реалізують широкий перелік функцій з управління персоналом на державній службі (зокрема, НАДС, керівник державної служби в державному органі та суб'єкт призначення, керівник самостійного структурного підрозділу, безпосередній керівник, служба управління персоналом в державному органі); б) ті, що уповноважені здійснювати лише окремі функції з управління персоналом на державній службі (Комісія з питань вищого корпусу державної служби; конкурсні комісії в державних органах; дисциплінарні комісії в державних органах; суб'єкти, які визначають завдання і ключові показники та готують пропозиції при оцінюванні результатів службової діяльності державних службовців категорії «А» (наприклад, міністри – для керівників ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Урядом України через таких міністрів) та ін.);

3) *допоміжні* – суб'єкти, які утворені відповідно до законодавства з метою надання консультативно-дорадчої допомоги та іншого сприяння розвитку управління персоналом на державній службі (Рада управління людськими ресурсами при НАДС; Координаційна рада з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при НАДС; Комісія державних нагород та геральдики при Президентові України та ін.).

Охарактеризуємо коротко роль основних суб'єктів управління персоналом на державній службі в межах вище визначених їх класифікаційних груп.

1. *Кабінет Міністрів України та Президент України як загальнополітичні суб'єкти управління персоналом на державній службі.* Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади в Україні, що очолює систему управління державною службою та організовує проведення єдиної державної політики у сфері

державної служби. Таке положення відповідає європейському досвіду інституційного забезпечення державної служби, котрий, як слушно відзначають В.Б. Авер'янов та А.В. Кірмач, є типовим в частині встановлення ключової ролі уряду в управлінні державною службою [103, с.77]. Аналіз правових актів, які регулюють питання організації та функціонування Уряду України, свідчить, що основними його повноваженнями у сфері державної служби є кадрові, установчі, стратегічні, нормотворчі, а також щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Зокрема, Кабінет Міністрів України: 1) утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші ЦОВВ відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Держбюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи. Зокрема, Кабінетом Міністрів було утворено й НАДС як ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби; 2) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників ЦОВВ, які не входять до складу Кабінету Міністрів (керівників державної служби в у відповідних ЦОВВ), у порядку передбаченому законодавством, у тому числі, Голову НАДС; 3) визначає кількість заступників керівника ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Урядом України, на основі обґрунтованого подання відповідного керівника. Поряд з цим, призначає на посаду і звільняє з посади у порядку, передбаченому законом, заступників керівників ЦОВВ України; 4) призначає на посаду та звільняє з посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, держсекретарів міністерств у порядку, передбаченому законом; 5) утворює Комісію з питань вищого корпусу державної служби та затверджує її персональний склад; 6) вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає згідно закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ та їх заступників, голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади) та інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України; 7) забезпечує правове регулювання державної служби та управління її персоналом (урядовими актами визначаються стратегія реформування державного управління та інші стратегії та концепції розвитку у сфері управління персоналом,

процедури проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, оцінювання результатів службової діяльності, затверджується положення про НАДС, Комісію з питань вищого корпусу державної служби, про систему професійного навчання та ін.).

Зауважимо, що із прийняттям Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. було змінено підходи до загальнополітичного керівництва у сфері державної служби, що поряд з іншим пов'язано зі зміною форми державного правління. Зокрема, привертає увагу, що чинний Закон, визначаючи систему управління державною службою, не називає як окремого суб'єкта *Президента України* та не закріплює за ним формування політики у сфері державної служби. За сучасних умов Президент законодавчо визнається главою держави, що виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, реалізації курсу на набуття Україною членства в ЄС та НАТО. Однак, аналіз законодавства свідчить все ж про реалізацію Президентом України окремих повноважень у сфері управління персоналом на державній службі (уповноважений видавати укази з метою регулювання державно-службових відносин; є суб'єктом призначення відносно окремих державних службовців категорії «А»; відзначає персонал державної служби державними нагородами України; визначає представника, який включається від нього до Комісії з питань вищого корпусу державної служби та ін.).

Своєю чергою, обґрунтованість і доцільність віднесення Президента України до загальнополітичних органів управління персоналом на державній службі зумовлена тим, що Президент України конституційно наділяється повноваженням щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та у сферах національної безпеки та оборони (п.п. 3, 17 ст. 106 Конституції України), а відповідно саме він є головним загальнополітичним суб'єктом, який здійснює керівництво окремими видами державної служби (наприклад, дипломатичною службою як видом державної служби) і наділяється значними повноваженнями у сфері управління ними (нормотворчі, установчі, кадрові та ін.). Зокрема, у профільних дослідженнях Президента України безпосередньо визначають як одного з найголовніших суб'єктів управління дипломатичною службою [313, с.198].

2. Спеціалізовані суб'єкти управління персоналом на державній службі.

2.1. Суб'єкти, що реалізують широкий перелік функцій з управління персоналом на державній службі:

– *Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Як суб'єкт управління персоналом на державній службі НАДС: 1) наділений нормотворчими повноваженнями з питань управління персоналом на державній службі; 2) забезпечує організацію та координацію порядків прийняття, просування, професійного навчання та розвитку, оцінювання, заохочення державних службовців; 3) вивчає європейський досвід у сфері державної служби, розробляє пропозиції щодо впровадження у діяльність органів державної влади кращої міжнародної практики управління персоналом на державній службі; 4) надає методичну підтримку службам управління персоналом на державній службі; 5) здійснює контроль за додержанням визначених Законом України умов реалізації громадянами права на державну службу та законності дій суб'єктів управління персоналом в державних органах у відношенні до персоналу державної служби та ін. [217]. Більш детально правовий статус цього суб'єкта управління персоналом на державній службі, а також державних установ, що належать до сфери його управління (Вищої школи публічного управління, Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та ін.), буде аналізуватися у підрозділі 2.2.;*

– *керівник державної служби в державному органі є одним із основних спеціалізованих суб'єктів управління персоналом на державній службі, що нормативно визначається як «посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі» [196, п. 3, ч. 1 ст. 2]. Такий суб'єкт управління персоналом на державній службі вперше був запроваджений Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., що: по-перше, дозволило виділити у кожному державному органі окрему посадову особу, що є відповідальною за управління персоналом*

державної служби; по-друге стало особливо важливим нововведенням для державних органів, які очолюються політичними діячами, заклало основи розмежування в них політичного та адміністративного управління, чим сприяло розбудові державної служби як професійного, політично неупередженого та стабільного інституту. Важливість законодавчого виокремлення такого суб'єкта управління державною службою тривалий час обґрунтовували вчені у галузі адміністративного права (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, О.В. Петришин та ін.). «Керівник державної служби в державному органі» не є формально-юридично назвою окремої посади державної служби, а є узагальнюючим родовим поняттям, що використовується для позначення посадових осіб різних державних органів, які займають вищі посади державної служби в таких державних органах та реалізують управлінські повноваження відносно інших державних службовців та працівників державних органів (державний секретар Кабінету Міністрів України, державний секретар міністерства та ін.). Чинним Законом України «Про державну службу» на керівника державної служби покладено низку повноважень з управління персоналом на державній службі, які розглядатимуться у підрозділі 2.3.

Поряд із таким суб'єктом управління персоналом як «керівник державної служби в державному органі» законодавчо виокремлюється «*суб'єкт призначення*» – «державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади» [196, п. 7, ч. 1 ст. 2]. У науковій літературі вченими наголошується, що носіями статусу «суб'єкт призначення» та «керівник державної служби» завжди є різні особи, з чим, безумовно, можна погодитися (насамперед, з огляду на нормативні термінологічні формулювання Закону «Про державну службу» відносно суб'єктів, які вирішують ті чи інші питання вступу на державну службу, її проходження та припинення). Своєю чергою, вважаємо, що аналіз сутнісних ознак, які містяться у нормативно-закріплених поняттях «суб'єкт призначення» (наявність повноважень призначати та звільняти з посади) та «керівник державної служби в державному органі», все ж дозволяє зробити висновок, що ці поняття співвідносяться (мають співвідноситись) як родові та видові. Детальніше

про таке співвідношення йтиметься у підрозділі 2.3. Наприклад, Верховна Рада України є суб'єктом призначення відносно Керівника Апарату Верховної Ради [212], Уряд України – відносно державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників ЦОВВ, які не входять до складу Уряду [236], Голова Державної судової адміністрації України – щодо керівників апарату апеляційних, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, а голова місцевого суду – щодо керівника апарату місцевого суду [232] тощо. На суб'єкта призначення покладається низка повноважень з управління персоналом на державній службі. Він: а) визначає переможця конкурсу, призначає і звільняє з посади державної служби; б) застосовує відкладене право на визначення переможця конкурсу; в) присвоює ранги державних службовців, якщо законом не передбачено іншого; г) приймає рішення про переведення державного службовця, встановлення премії, застосування заохочень, накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців категорії «А»; г) затверджує висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності та ін. [196]);

– *керівник самотійного структурного підрозділу* є спеціалізованим суб'єктом з управління персоналом, низка повноважень якого реалізується у взаємодії із безпосереднім керівником державного службовця: а) виконання окремих повноважень керівника державної служби, що йому таким керівником делеговані (керівник самотійного структурного підрозділу міністерства); б) тимчасове виконання обов'язків за вакантною посадою державної служби категорії «А» (у разі прийняття такого рішення); в) оцінювання результатів службової діяльності державних службовців категорій «Б» та «В» (разом із безпосереднім керівником); г) затвердження індивідуальної програми підвищення професійної компетентності державного службовця, погодженої безпосереднім керівником, та ін.;

– *безпосередній керівник* є найближчим керівником, котрому прямо підпорядкований державний службовець [196, п. 1, ч. 1 ст. 2]. Як приклад, залежно від структури та штатного розпису державного органу для головного спеціаліста сектора, що входить до складу відділу, безпосереднім керівником є завідувач (начальник) сектора. Відповідно, для завідувача (начальника) сектора безпосереднім керівником є завідувач (начальник) відділу. Специфіка правового статусу

безпосереднього керівника значною мірою зумовлюється тим, що йому прямо підпорядкований певний державний службовець або службовці [160, с.36]. З-поміж управлінських повноважень безпосереднього керівника відносно персоналу можна відзначити: а) організація роботи підпорядкованих державних службовців, надання їм наказів (розпоряджень), доручень; б) оцінювання результатів службової діяльності державних службовців категорій «Б» та «В» (разом із керівником самостійного структурного підрозділу); в) визначення необхідності професійного навчання (разом зі службою управління персоналом) за результатами оцінювання службової діяльності; г) внесення клопотання керівнику державної служби про притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності; ґ) погодження індивідуальної програми підвищення професійної компетентності державного службовця, складену ним разом зі службою управління персоналом державного органу; д) внесення подання щодо встановлення виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця та ін.;

– *служба управління персоналом в державному органі* – це структурний підрозділ державного органу (як-то сектор, відділ, управління, департамент з питань персоналу чи з питань управління персоналом тощо) або окремий державний службовець – спеціаліст з питань персоналу, основним призначенням якого є забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень та реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі: добір персоналу, планування та організація заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконання інших функцій, передбачених законодавством [196, ст. 18]. Більш детально правовий статус цього суб'єкта управління персоналом буде нами розкритий у підрозділі 2.4.

2.2. *Суб'єкти, що реалізують окремі функції з управління персоналом на державній службі*, пов'язані із його формуванням, використанням і вивільненням (відбір персоналу, розгляд дисциплінарних справ, визначення завдань та ключових показників при оцінюванні служби тощо). Розглянемо основних таких суб'єктів:

– *комісії з питань вищого корпусу державної служби*. Аналіз законодавства

свідчить про існування в Україні двох таких комісій: 1) Комісії з питань вищого корпусу державної служби, статус якої регулюється Законом «Про державну службу» (ст.ст. 14-16) та яка утворюється Кабінетом Міністрів України (умовно, урядова Комісія з питань вищого корпусу державної служби); 2) Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя – колегіальний орган, що діє при Вищій раді правосуддя (далі – ВРП) та статус якої регулюється ст. 29 Закону «Про Вищу раду правосуддя» [190]. Напрямки діяльності таких комісій є аналогічними, однак диференціюються об'єктом управлінського впливу. Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя обмежуються сферою управління посадами державної служби категорії «А» (вищого корпусу державної служби) в апаратах судів та органах системи правосуддя (керівники апаратів Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності та їх заступників, керівників секретаріатів ВРП, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови ДСА України та його заступників та ін.).

Відповідно до п. 2 та п. 5 Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р., Комісія є постійно діючим колегіальним органом. Рішення про її утворення та затвердження персонального складу приймається Кабінетом Міністрів України за пропозицією НАДС [187]. Позитивним є те, що склад Комісії формується «з різних джерел», що виключає «монополізацію» впливу певного державного органу та сприяє професійному та неупередженому вирішенню питань. До складу Комісії входять 7 членів: представники від Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, Голова НАДС (за посадою) або за його дорученням заступник, фахівець з питань управління персоналом, визначений Урядом, а також по одному представнику від ЗВО, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань, обраних у встановленому порядку [196]. Діюча Комісія була утворена згідно з розпорядженням Уряду «Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу» від 28.10.2019 р. [269].

Основною метою діяльності Комісії є виключення корупційних ризиків, політичного впливу і суб'єктивізму при прийнятті рішення суб'єктом призначення, сприяння формуванню професійного і кваліфікованого вищого корпусу державної служби, а також гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, захисту їх законних прав у сфері державної служби [177, с.373]. Відносно державних службовців категорії «А» Комісія: а) погоджує типові вимоги до їх професійної компетентності; б) проводить конкурсний відбір на зайняття вакантних посад такої категорії (з подальшим внесенням суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур загальною кількістю не більше трьох осіб); в) здійснює дисциплінарні провадження (з подальшим винесенням суб'єкту призначення пропозиції за наслідками такого дисциплінарного провадження) [196]. У науково-експертному середовищі обґрунтовано високо оцінюють роль Комісії з питань вищого корпусу державної служби для реформування вітчизняної державної служби. Наприклад, О.М. Стець відзначає, що віднесення до системи управління державною службою Комісії з питань вищого корпусу державної служби позитивно вплинуло, зокрема, на формування професійного вищого корпусу державної служби та усунення політичного впливу на відповідний процес [293, с.210];

– *конкурсні комісії в державних органах*, що діють для забезпечення проведення конкурсного відбору кандидатів на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В». Порядок їх утворення і повноваження визначаються Кабінетом Міністрів України [226]. Конкурсні комісії утворюються суб'єктом призначення у складі не менше 5 осіб (представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс). До їх складу можуть включатися представники громадських об'єднань, державні службовці з інших державних органів, науковці та експерти у відповідній сфері для проведення оцінки за результатами розв'язання ситуаційних завдань (у разі їх розв'язання) і співбесіди щодо відповідності професійної компетентності кандидата встановленим вимогам [226]. Конкурсні комісії наділені цілим комплексом повноважень щодо відбору кандидатів: від отримання та аналізу інформації від бажаючих претендентів – до формування загального рейтингу кандидатів

для обрання переможця (переможців) керівником державної служби (суб'єктом призначення). Якісне проведення відбору кандидатів на посади державної служби є гарантією якісного формування персоналу на державній службі, що визначає важливе значення в системі суб'єктів управління персоналом на державній службі Комісії з питань вищого корпусу державної служби, Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя та конкурсних комісій в державних органах;

– *дисциплінарні комісії в державних органах*. Враховуючи, що управління поведінкою і дисципліною є невід'ємною складовою управління персоналом (О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук [124, с.199], Л.І. Михайлова [145, с.154] та ін.), окреме місце серед суб'єктів, які реалізують функції з управління персоналом на державній службі, належить дисциплінарним комісіям з розгляду дисциплінарних справ. Вони утворюються керівником державної служби (суб'єктом призначення) у складі не менше трьох осіб з метою встановлення у ході дисциплінарного провадження ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку [222]. Результатом роботи дисциплінарних комісій є внесення ними подання (пропозицій) керівнику державної служби (суб'єкту призначення) щодо його доцільного рішення (накласти дисциплінарне стягнення на державного службовця чи закрити провадження).

– *суб'єкти, відмінні від суб'єкта призначення, які беруть участь у оцінюванні результатів службової діяльності державних службовців категорії «А»*. Аналіз законодавства дозволяє виокремити таких суб'єктів у окрему групу, адже вони не є суб'єктами призначення відповідних державних службовців, хоча реалізують відносно них окремі управлінські функції у ході процедури їх оцінювання. Такими функціями є: по-перше, визначення завдань і ключових показників державних службовців категорії «А»; по-друге, проведення оціночної співбесіди відносно таких службовців та з'ясування результатів виконання завдань; по-третє, підготовка пропозицій суб'єкту призначення із зазначенням оцінки, яку доцільно виставити відповідним державним службовцям категорії «А» за результатами оцінювання. Прикметно, що до цієї групи належать й окремі особи, які займають політичні посади (політичні діячі). Наприклад, відповідні функції реалізують: а) Голова Верховної Ради України – щодо Керівника Апарату Верховної Ради України;

б) Міністр Кабінету Міністрів України – щодо Державного секретаря Кабінету Міністрів України, керівників ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо Урядом України; в) міністри – щодо державних секретарів міністерств, керівників ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Урядом через цих міністрів тощо [205; 227]. Діяльність таких суб'єктів сприяє забезпеченню об'єктивного та неупередженого оцінювання. Варто погодитися із Т.О. Коломоєць, що законодавче розмежування повноважень суб'єктів, визначення завдань і ключових показників та інших суб'єктів оцінювання результатів службової діяльності є доцільним підходом, адже дозволяє забезпечити об'єктивність і неупередженість як самої процедури оцінювання, так і її результатів, підвищення довіри до останніх осіб з боку державних службовців, які оцінюються [111, с.241];

– *керівник стажування державного службовця* є суб'єктом управління персоналом, який реалізує окремі функції відносно такої форми підвищення професійної компетентності державних службовців як стажування. Керівником стажування є керівник структурного підрозділу державного органу, який закріплюється за державним службовцем під час його стажування. До повноважень керівника стажування належать, зокрема: а) складання, затвердження та контроль за виконанням індивідуального плану стажування; б) забезпечення необхідних умов для проходження стажування; в) вивчення ділових та моральних якостей державного службовця, який проходить стажування; г) надання допомоги такому державному службовцю в удосконаленні професійних знань, умінь, навичок [228];

– *наставник новопризначеного державного службовця*. Таким наставником може бути досвідчений та висококваліфікований державний службовець державного органу, завданням якого є адаптація новопризначеного державного службовця до робочого процесу, корпоративної культури та сприяння його подальшому професійному розвитку у державному органі. На разі наставництво нормативно не є обов'язковим, а тому наставника можна охарактеризувати як важливого, але факультативного (не обов'язкового) суб'єкта управління персоналом на державній службі. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо впровадження у державних органах, органах влади АРК та їх апараті системи наставництва

державних службовців від 25.10.2013 р. кандидатура наставника затверджується керівником державної служби у державному органі з урахуванням встановлених вимог до рівня його професійної компетентності. Наставник сприяє адаптації новопризначеного державного службовця: 1) сприяє розвитку його професійної компетентності та особистих якостей; 2) своєчасно виявляє та усуває в діяльності службовця допущені помилки; 3) ознайомлює його з нормами корпоративної культури і правилами етичної поведінки у державному органі, 4) залучає службовця до заходів державного органу; 5) психологічно підтримує новопризначеного службовця, надає йому компетентні поради, консультації та роз'яснення; 6) контролює виконання програми наставництва новопризначеного державного службовця [206].

3. Допоміжні суб'єкти управління персоналом на державній службі – суб'єкти, які утворені з метою надання консультативно-дорадчої допомоги та іншого сприяння у розвитку управління персоналом на державній службі. Наприклад, такими суб'єктами є: а) Рада управління людськими ресурсами при НАДС – консультативно-дорадчий орган при НАДС, що забезпечує координацію політики, яка стосується управління людськими ресурсами в державних органах і органах місцевого самоврядування [193]; б) Координаційна рада з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при НАДС – консультативно-дорадчий орган при НАДС, що має завданням моніторинг впровадження Концепції реформування професійного навчання державних службовців, координацію дій НАДС та інших суб'єктів у сфері професійного навчання державних службовців, розробку і надання пропозицій щодо проектів правових актів з питань професійного навчання державних службовців та ін. [188]; в) Комісія державних нагород та геральдики – дорадчий орган, який утворюється при Президентові України для попереднього розгляду питань, пов'язаних із нагородженням державними нагородами України, та забезпечення єдиного підходу до розвитку нагородної та геральдичної справи [173] та ін.

Продовжуючи аналіз видів суб'єктів управління персоналом на державній службі, зауважимо, що можливим є виокремлення й інших критеріїв їх класифікації:

– залежно від рівня в системі управління персоналом на державній службі: а) суб'єкти загальнодержавного рівня (Кабінет Міністрів України, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та ін.); б) суб'єкти регіонального рівня – міжрегіональні управління НАДС, що реалізують функції з управління персоналом в межах двох та більше областей; в) суб'єкти на рівні державного органу (керівник державної служби в державному органі, служба управління персоналом та ін.);

– залежно від організаційно-правової форми суб'єкта управління персоналом на державній службі: а) ті, що мають статус державних органів (Кабінет Міністрів України, НАДС та ін.); в) ті, що мають статус консультативно-дорадчих органів (Рада управління персоналом при НАДС та ін.); в) ті, що мають статус державних установ (наприклад, Вища школа публічного управління); г) ті, що мають статус підрозділів державних органів (служба управління персоналом як підрозділ державного органу); г) ті, що мають статус посадових або службових осіб державних органів (керівник державної служби, керівник самостійного структурного підрозділу та ін.); д) ті, що мають інший статус (конкурсна комісія в державному органі та ін.);

– залежно від категорії посади персоналу державної служби, відносно якого суб'єкт здійснює управління: а) суб'єкти, що здійснюють повноваження лише з управління персоналом, що займає посади державної служби категорії «А» – вищим корпусом державної служби (Комісія з питань вищого корпусу державної служби); б) суб'єкти, що реалізують управління персоналом, який займає посади державної служби категорій «Б» і «В» (керівник державної служби, безпосередній керівник, конкурсні комісії, дисциплінарні комісії в державних органах та ін.); в) суб'єкти, що здійснюють управлінські повноваження відносно персоналу усіх категорій посад державної служби (НАДС, служба управління персоналом та ін.);

– залежно від завдань та функцій з управління персоналом, які реалізуються суб'єктами: а) ті, що забезпечують формування персоналу на державній службі; б) ті, що забезпечують використання персоналу на державній службі; в) ті, що беруть участь у здійсненні вивільнення персоналу на державній службі. Наведені завдання та функції реалізують шляхом здійснення різних службових процедур, а тому із наведеною класифікацією тісно пов'язаний наступний критерій та підхід до поділу;

– залежно від службових процедур, у здійсненні яких беруть участь суб'єкти:

а) ті, що забезпечують реалізацію процедур вступу на державну службу (конкурс на зайняття посад державної служби, спеціальну перевірку, складення Присяги державного службовця та ін.): Комісія з питань вищого корпусу державної служби, конкурсна комісія та ін.; б) ті, що забезпечують реалізацію процедур службової кар'єри (оцінювання результатів службової діяльності, розгляд дисциплінарних справ та ін.), як-то: суб'єкти, що визначають завдання та ключові показники для державних службовців категорії «А», дисциплінарна комісія в державному органі та ін.; в) ті, що забезпечують реалізацію процедури припинення державної служби (зокрема, суб'єкт призначення). Водночас, слід відзначити умовний характер такого поділу, адже окремі суб'єкти беруть участь у реалізації низки службових процедур (наприклад, конкурсна комісія в державному органі реалізує конкурсну процедуру як при вступі на державну службу, так і під час просування по службі тощо) або ж більшості службових процедур чи усього їх переліку (наприклад, керівник державної служби, служба управління персоналом в державному органі);

– залежно від порядку прийняття управлінських рішень: а) єдиноначальні – управлінські рішення приймаються одноособово (НАДС, служба управління персоналом державного органу тощо); б) колегіальні – управлінські рішення приймаються після обговорення на засіданні встановленою кількістю голосів членів (Кабінет Міністрів України, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та ін.);

– залежно від строку функціонування суб'єкта: 1) постійні (НАДС, керівник державної служби, служба управління персоналом); 2) тимчасові: а) повноваження яких обмежені строком призначення або обрання (Президент України, Кабінет Міністрів України та ін.); б) повноваження яких обмежені строком здійснення певної службової процедури або завдання (конкурсні, дисциплінарні комісії та ін.)

Підсумовуючи, слід узагальнити, що суб'єкти є активними учасниками, керуючою підсистемою системи управління персоналом на державній службі. Такими суб'єктами слід вважати державні органи, їх структурні підрозділи та підпорядковані державні установи, посадові та службові особи, утворені відповідно до закону комісії, інші організації, які нормативно наділяються завданнями,

функціями та повноваженнями у сфері формування, використання та вивільнення персоналу на державній службі. Визначенню різноманітності суб'єктів управління персоналом на державній службі сприяє їх класифікація, що може здійснюватися залежно від низки критеріїв, зокрема: 1) за роллю в системі управління персоналом на державній службі (загальнополітичні, спеціалізовані (реалізують широкий перелік функцій з управління персоналом на державній службі або окремі їх види), допоміжні); 2) за рівнем у системі управління персоналом на державній службі (загальнодержавного, регіонального рівня та рівня державного органу); 3) за організаційно-правовою формою (державні органи, консультативно-дорадчі органи, державні установи, підрозділи державних органів, посадові або службові особи державних органів тощо); 4) за категорією посади персоналу державної служби, відносно якого здійснюється управління (ті, що здійснюють управління персоналом вищого корпусу державної служби, персоналом державної служби категорій «Б» і «В» та ін.) 5) за управлінськими завданнями, що реалізуються (забезпечують формування, використання або вивільнення персоналу); 6) за службовими процедурами, у здійсненні яких беруть участь (забезпечують реалізацію процедур вступу на державну службу, процедур службової кар'єри або процедури припинення державної служби); 7) за порядком прийняття управлінських рішень (єдиноначальні та колегіальні); 8) за строком діяльності (постійні та тимчасові) тощо.

2.2. Національне агентство України з питань державної служби в системі управління персоналом на державній службі: особливості правового статусу

Національне агентство України з питань державної служби є одним із основних спеціалізованих суб'єктів управління персоналом на державній службі, займає в системі таких суб'єктів управління особливе місце, що зумовлено специфічними завданням і функціями НАДС, його компетенцією тощо. НАДС нормативно визначається як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Урядом України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою

в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) [217, п.1]. Аналіз правового статусу НАДС як одного зі спеціалізованих суб'єктів управління персоналом на державній службі постає як важливе наукове завдання.

Перш ніж характеризувати окремі складові правового статусу НАДС слід обрати перевірений для цього підхід, котрий: з однієї сторони – узгоджувався б із теоретичними напрацюваннями щодо правового статусу ЦОВВ, а з іншої – дозволив комплексно проаналізувати основні складові адміністративно-правового статусу НАДС як суб'єкта управління персоналом на державній службі. У зв'язку з цим необхідно звернутися до праць науковців стосовно визначення складових адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. Так, С.В. Ківалов до складових адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади відносить його функції, завдання та компетенцію [8, с.82-94]. Н.П. Матюхіна зазначає, що адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади є різновидом правового статусу і включає в себе сукупність взаємопов'язаних елементів: 1) юридично закріплені цілі, завдання та функції; 2) особливості організаційної побудови; 3) компетенцію [11, с.111]. А.І. Берлач аналізує адміністративно-правовий статус міністерства, в межах якого виділяє елементи цільового блоку (мета, завдання, функції), структурно-організаційного блоку (структуру, схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, порядок взаємодії між ними та ін.), компетенційного блоку (права та обов'язки) [11, с.102]. Подібним є підхід О.І. Лавренової, котра досліджуючи адміністративно-правовий статус державної служби як ЦОВВ, визначила його як складну правову конструкцію, що включає такі блоки й елементи: а) цільовий блок: цілі, завдання та функції ЦОВВ; б) структурно-організаційний блок: охоплює нормативне регулювання порядку формування ЦОВВ та його підпорядкування міністерству, організаційну структуру; в) компетенційний блок: права та обов'язки ЦОВВ, предмети його відання [126, с.7]. Видається, що підхід до розуміння адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади як сукупності статусних елементів цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоку є найбільш поширеним у вітчизняній

адміністративно-правовій науці [83, с.168 та ін.] та з огляду на його теоретично-виважений характер і змістовні переваги може бути використаний у нашій роботі.

Складові адміністративно-правового статусу НАДС як суб'єкта управління персоналом на державній службі можна виділити на підставі аналізу, насамперед, Закону України «Про державну службу» та основного «статусного» акту НАДС – Положення про НАДС, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р.

1. Цільовий блок складових адміністративно-правового статусу НАДС. Місія та цілі НАДС мають закріплення у стратегічних документах, що визначають напрямки діяльності цього ЦОВВ у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Відповідно до Стратегічного плану діяльності НАДС на 2022-2024 рр. *місією НАДС* є розвиток професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС. З огляду на сформульовану місію визначені такі *цілі НАДС*: 1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби і управління персоналом; 2) підвищення рівня захищеності права громадян на доступ до державної служби, законних прав та інтересів державних службовців; 3) посилення інституційної спроможності, відкритості та прозорості НАДС у сфері реформування державної служби; 4) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; 5) адаптація державної служби до стандартів Європейського Союзу [296]. Аналіз Стратегічних планів на 2019-2022 та на 2021-2023 рр. засвідчує незмінність місії та цілей НАДС протягом останніх 5 років.

На відміну від місії та цілей *завдання НАДС* нормативно визначені не лише на рівні стратегічних планів, а й безпосередньо у Положенні про НАДС [217]. Серед них:

а) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах – має прояв у: проведенні аналітичної роботи, вироблення концептуальних засад та шляхів розвитку державної політики у сфері державної служби та з питань управління

персоналом у державних органах (щодо форм, методів, інноваційних інструментів управління персоналом тощо), розробці у зв'язку з цим проектів правових актів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, внесенні пропозицій щодо удосконалення законодавства, прийняття стратегій, програм, стандартів, методичних рекомендацій, здійснення кадрової політики, інформування, прогнозування тощо [50, с.8];

б) *участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування* пов'язується із розробкою НАДС нормативно-правових актів з питань служби в органах місцевого самоврядування, забезпеченням її інформаційно-консультативного і методичного забезпечення, забезпеченням функціонування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування, здійсненню моніторингу за додержанням умов реалізації громадянами права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування та ін. [Див.: 260]. Враховуючи предмет нашого дослідження, наведені завдання НАДС досліджуватися не будуть;

в) *здійснення функціонального управління державною службою*. Загалом сутність функціонального управління пов'язують із реалізацією функцій міжгалузевого характеру, які є загальними для декількох державних органів та зосереджуються у відання певного державного органу. Перевагами функціонального управління є: висока компетентність осіб, які відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних питань; стандартизація, формалізація і програмування явищ і процесів; виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю [285, с.49]. Здійснення функціонального управління державною службою НАДС полягає у забезпеченні функціонування державної служби, розвитку державно-службових відносин у відповідності до законодавства у органах законодавчої, виконавчої та судової влади, інших державних органах та організаціях, у тому числі організація управління персоналом державної служби, забезпечення її реформування та ін.

Похідними від завдань НАДС є їх *функції* – основні напрямки управлінської діяльності. Принагідно слід відзначити, що у профільних наукових джерелах вже неодноразово пропонувалися підходи до класифікації функцій НАДС (Л.Р. Біла-

Тіунова, О.О. Кравченко, Н.П. Матюхіна, О.М. Стець та ін.). Наприклад, Л.Р. Біла-Тіунова пропонує виділяти такі функції НАДС: 1) законотворчу та нормотворчу; 2) адаптації державної служби до стандартів ЄС; 3) професійного навчання; 4) запобігання проявам корупції; 5) забезпечення функціонування системи управління якістю; 6) міжнародного співробітництва. Також вчена зазначає, що функції НАДС є похідними від функцій державного управління (прогнозування, планування, організаційне проектування, керівництво, координація, реорганізація, раціоналізація, контроль, кадрове забезпечення, фінансування, стимулювання тощо) та функцій державної служби (інформаційного забезпечення, прогнозування, моделювання, планування, організація, керівництво, координація, контроль, регулювання, облік управлінських послуг, надання методичних рекомендацій тощо), але не обмежуються ними [31, с.135]. Видається, що групування функцій НАДС дійсно є доцільним з огляду на значну кількість таких функцій – Закон «Про державну службу» передбачає близько 20 функцій [196, ст. 13], а Положення про НАДС, що пропонує підзаконну деталізацію, виокремлює більше 50 функцій НАДС [127, п. 3].

Враховуючи предмет нашої роботи, що обмежений управлінням персоналу на державній службі, вважаємо за можливе виділити такі функції НАДС, що пов'язані з формуванням персоналу на державній службі, його використанням та вивільненням: 1) формування державної політики з питань управління персоналом на державній службі; 2) вдосконалення правових засад управління персоналом на державній службі (унормування відносин з управління персоналом та роз'яснення законодавства про державну службу; розробка проектів нормативно-правових актів у цій сфері); 3) участь у формуванні персоналу державної служби (централізоване оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час конкурсу на зайняття посад державної служби; моніторинг вакантних посад вищого корпусу державної служби та ініціювання перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади; розробка типових вимог до професійної компетентності державних службовців категорії «А»; забезпечення ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів та ін.); 4) сприяння розвитку системи професійного навчання персоналу державної

служби (визначення потреб державних службовців у навчанні згідно з професійними стандартами; організація їх навчання з питань забезпечення володіння державною, регіональною мовою або мовами національних менших, іноземною мовою, що є офіційною мовою Ради Європи; формування пропозицій щодо обсягу державного замовлення на професійне навчання державних службовців; сприяння розвитку системи закладів вищої освіти, що здійснюють навчання та ін.); 5) контроль за додержанням умов реалізації права на державну службу, сприяння створенню рівних умов для прийняття та просування по державній службі (в частині категорій «Б» та «В»); 6) цифровізація управління персоналом на державній службі (впровадження і технічне супроводження інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у сфері управління персоналом на державній службі; адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби та ін.); 7) облік персоналу державної служби (облік кількісного та якісного складу державних службовців; облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, та ін.); 8) надання методичної допомоги службам управління персоналом та ін. [196; 113; 179, с.41-42].

Зупинимось на деяких із наведених управлінських функцій НАДС детальніше:

– *цифровізація управління персоналом на державній службі* за сучасних умов визнається по праву однією з найважливіших функцій НАДС. Розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій (далі – ІТ-технологій) та їх активне впровадження у систему державного управління зумовили наділення НАДС функціями у сфері цифровізації управління персоналом державних органів (впровадження ІТ-технологій, ведення електронних порталів тощо). Зокрема, НАДС є власником та розпорядником інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (далі – HRMIS). Це означає, що НАДС є уповноваженим суб'єктом щодо володіння, обробки та використання інформації, що зберігається у центральній підсистемі HRMIS, а також здійснює адміністрування та організаційне забезпечення цієї системи, контроль за ефективністю її функціонування шляхом перевірки: своєчасності внесення повної інформації; даних щодо надання та/або припинення доступу користувачам до інформаційної системи через функціональні підсистеми; наявності технічних проблем, що виникають під час функціонування

системи та шляхи їх вирішення [216]. На сьогодні до системи внесено відомості із 134 державних органів про 27611 державних службовців, що свідчить про повну реалізацію цього проекту та зведення 100 % актуальної інформації про наявний стан кадрового потенціалу на державній службі [335]. Крім того, НАДС забезпечує впровадження інших ІТ-технологій, пов'язаних із управлінням персоналу на державній службі (Єдиного порталу вакансій державної служби, Вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» тощо);

– *контроль за додержанням умов реалізації права на державну службу.* Як слушно відзначає О.Ю. Оболенський, контроль за реалізацією державної політики і відповідного спеціального законодавства є однією з найважливіших функцій системи управління державною службою [155, с.222]. Аналіз законодавства свідчить, що поняття «право на державну службу» у контексті контролю НАДС вживається у широкому сенсі і по суті пов'язується як із правами претендентів на вступ на державну службу, так і правами діючих державних службовців. У літературі слушно виділяють функцію контролю НАДС: 1) зовнішній – щодо інших державних органів, установ та організацій, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу»; 2) внутрішній – щодо апарату НАДС, територіальних органів і відомчих установ [50, с.143]. У цій частині дисертації мова піде саме про зовнішні заходи контролю, що реалізуються НАДС та його територіальними органами та мають завданням: а) аналіз стану додержання об'єктом заходу контролю вимог Закону «Про державну службу» щодо реалізації громадянами права на державну службу; б) виявлення невідповідностей та/або порушень Закону при здійсненні об'єктом заходу контролю процедур, пов'язаних з реалізацією громадянами права на державну службу; в) підготовка пропозицій (рекомендацій) об'єкту заходу контролю щодо удосконалення діяльності, пов'язаної із забезпеченням умов реалізації громадянами права на державну службу відповідно до Закону, усунення виявлених невідповідностей та/або порушень Закону, попередження виникнення його порушень. Детально особливості і порядок здійснення відповідної контрольної діяльності врегульовані у наказі НАДС «Про затвердження Порядку здійснення Національним агентством України з питань державної служби, його територіальними

органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу» від 10.09.2020 р. [223].

На нашу думку, контрольна діяльність НАДС за сучасних умов не лише не втрачає важливості, а й актуалізується. Аналіз інформації, оприлюдненої НАДС за результатами його контрольної роботи, свідчить, що завдяки заходам контролю щорічно НАДС вдається виявити чимало порушень законодавства, у тому числі тих, які стосуються організації та діяльності уповноважених суб'єктів управління персоналом на державній службі. Наприклад, відповідні порушення за результатами контрольних заходів НАДС у 2022 р. стосувалися: а) організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби (кількість працівників служб управління персоналом нижча від тієї, що вимагається законодавством; покладення на службу управління персоналом не властивих для неї обов'язків; відсутність затверджених посадових інструкцій та ін.); б) вступу на державну службу (не прийняття рішення про оголошення конкурсу за вакантною посадою; не забезпечено право кандидата на участь у співбесіді під час конкурсу; порушення порядку виставлення балів та ін.); в) проходження державної служби (порушення строків присвоєння рангів державних службовців; визначення службовцю більшої кількості завдань при оцінюванні службової діяльності; виставлення за результатами оцінювання службової діяльності оцінок, які не передбачені законом; та ін.); г) припинення державної служби (відсутність завчасного попередження державних службовців про звільнення у випадках, передбачених законом; відсутність актів про передачу справ і майна від державних службовців, які звільнилися та ін.) [90].

Однак, на нашу думку, за чинного законодавства заходи контролю НАДС, хоч і сприяють виявленню порушень суб'єктами управління персоналом на державній службі, але навряд чи є ефективними з позиції обов'язковості ліквідації виявлених порушень. Разом з тим, НАДС не наділений законодавством ефективними важелями впливу – засобами забезпечення виконання вимог щодо усунення порушень, виявлених ним за результатами контролю. Відповідно до чинного законодавства результатом заходу контролю НАДС є довідка, у якій зазначаються: а) перелік виявлених невідповідностей та порушень Закону «Про державну службу»; б)

пропозиції щодо покращення стану роботи на об'єкті заходу контролю та усунення виявлених невідповідностей та/або порушень; в) рекомендації щодо скасування рішень, що не відповідають умовам реалізації громадянами права на державну службу та ін. [164].

Встановлено, що керівник об'єкта контролю у термін, що не перевищує 10 робочих днів з дня надходження довідки, повідомляє НАДС (його територіальний орган) про ознайомлення з зазначеними у довідці пропозиціями (рекомендаціями) та направляє до НАДС план заходів з виконання рекомендацій і пропозицій за результатами заходу контролю. Отже, йдеться про реагування об'єкта контролю лише на відповідні пропозиції та рекомендації НАДС, а не на його вимоги. Привертає увагу відсутність законодавчого встановлення, що вимоги НАДС відносно усунення порушень умов реалізації права на державну службу, що виявлені НАДС, є обов'язковими для виконання. Такий стан речей істотно зменшує ефективність контролю НАДС. На нашу думку, враховуючи важливість контрольної діяльності НАДС варто: по-перше, закріпити, що вимоги НАДС стосовно усунення порушень умов реалізації права на державну службу є обов'язковими для виконання уповноваженими на те суб'єктами; по-друге, встановити юридичну відповідальність останніх за невиконання або неналежне виконання відповідних вимог НАДС. Слід погодитись із М.С. Ковтун, В.О. Спасенко, О.М. Шевчуком, що «з огляду на відсутність у чинному законодавстві чіткого механізму забезпечення обов'язковості виконання вимог, які зазначаються у довідці після проведення заходів контролю НАДС, доцільним є посилення відповідальності за невиконання висунутих вимог» [323, с.205].

Оптимальним шляхом вирішення проблеми може стати встановлення адміністративної відповідальності за невиконання або неналежне виконання вимог Національного агентства України з питань державної служби щодо усунення порушень визначених Законом «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу. У зв'язку з наведеним *пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення новою статтею – ст. 188-58 «Невиконання або неналежне виконання вимог Національного агентства України з питань державної служби щодо усунення порушень умов*

реалізації громадянами права на державну службу» такого змісту: «Невиконання або неналежне виконання вимог Національного агентства України з питань державної служби щодо усунення порушень умов реалізації громадянами права на державну службу, які визначаються Законом України «Про державну службу», – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Повноваженнями складати протоколи про вчинення такого адміністративного правопорушення слід наділити відповідних уповноважених осіб НАДС, а розглядати такі справи по суті та притягати винних до відповідальності – суд. Зазначимо також, що чинним законодавством подібні механізми забезпечення обов'язковості вимог передбачені відносно низки органів державного управління (наприклад, стосовно Національного агентства з питань запобігання корупції – ст. 188-46 КУПАП, Уповноваженого із захисту державної мови – ст. ст. 188-53 КУПАП [107] та ін.);

– методичне забезпечення діяльності служб управління персоналом державних органів є важливою функцією НАДС, що забезпечується відповідними його повноваженнями [141, с.71]. Після набуття чинності чинним Законом «Про державну службу» постала потреба посилення стратегічної ролі служб управління персоналом у системі державного управління, які відповідатимуть за ефективну реалізацію управління персоналом у державному органі (добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо) [149]. Про необхідність утворення ефективних і дієвих служб управління персоналом у кожному державному органі, зокрема, шляхом посилення їх спроможності з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами зазначалося ще в Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. від 24.06.2016 р. [297].

У напрямку надання методичної допомоги службам управління персоналом НАДС робиться значна робота, що проявляється у численних його методичних рекомендаціях. Підготовлені НАДС рекомендації стосувалися таких сфер як: 1) впровадження процедур оцінювання службової діяльності (наказ НАДС «Про

затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду» від 20.11.2020 р.) [205]; 2) робота з конфліктами (наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо роботи з конфліктами в державних органах» від 20.06.2022 р.) [211]; 3) організація роботи за межами адміністративної будівлі (наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи державних службовців за межами адміністративної будівлі державного органу від 13.11.2020 р.) [208]; 4) конкурсна процедура (наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», та підготовки умов проведення конкурсу» від 15.01.2021 р.) [207]; 5) стажування молоді (наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в державних органах від 28.01.2021 р.) [209]; 6) адаптація новопризначених працівників (наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо процедури проведення адаптації новопризначених державних службовців у державних органах» від 05.08.2021 р.) [210]; 7) формування безбар'єрності на робочому місці (наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій з питань формування безбар'єрності на робочому місці в державних органах» від 31.03.2023 р.) та ін.

2. *Структурно-організаційний блок складових адміністративно-правового статусу НАДС* включає порядок його утворення, реорганізації та ліквідації, особливості організаційної структури НАДС, особливості його підпорядкування.

Діяльність НАДС спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, який уповноважений приймати рішення про утворення НАДС як ЦОВВ, а також його реорганізацію та ліквідацію згідно із законодавством [217; 245; 270;].

Керівництво діяльністю НАДС здійснює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу. Голова НАДС уповноважений на: визначення

пріоритетів роботи НАДС та шляхів виконання покладених на нього завдань, затвердження планів його роботи, звітів про виконання; здійснення організаційних повноважень в апараті НАДС та його територіальних органах, виконання повноважень з управління персоналом щодо державних службовців апарату НАДС тощо. Голова НАДС має Першого заступника та Заступника з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, які призначаються на посаду Урядом України відповідно до законодавства України про державну службу [127; 196; 270].

З-поміж структурних підрозділів НАДС, що утворюються для безпосередньої реалізації повноважень з управління персоналом на державній службі, насамперед, варто відзначити Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування (надалі – Генеральний департамент), у складі якого функціонують: а) експертна група з питань стратегічного розвитку управління персоналом; б) експертна група з питань розвитку спроможності управління персоналом. На Генеральний департамент покладаються завдання щодо забезпечення нормативно-правового регулювання з питань управління персоналом на державній службі, впровадження сучасних інструментів управління персоналом на державній службі, а також консультативне та методичне забезпечення управління персоналом на державній службі [300].

Функціями Генерального департаменту є: а) здійснення моніторингу та аналізу стану справ у сфері державної служби, зокрема, з питань управління персоналом на державній службі, включаючи політичні, правові, фінансові, організаційні та інші аспекти, аналіз існуючих та виявлення нових проблем з відповідних питань на основі дослідження статистичних даних, звернень державних органів, звернень громадян, інших джерел інформації; б) розроблення пропозиції щодо формування державної політики за результатами проведеного аналізу стану справ у відповідній сфері/з відповідних питань, узгодження інтересів, цілей та шляхів розв'язання існуючих проблем, підготовка відповідних проектів документів державної політики, аналітичних, інформаційних, довідкових та інших матеріалів та подання їх на розгляд Голові НАДС; в) здійснення оцінки переваг та ризиків відповідних пропозицій; визначення кола заінтересованих сторін, що є

об'єктами впливу державної політики у відповідній сфері/з відповідних питань; г) розробка методики з питань управління персоналом в державних органах; підготовка методичних рекомендацій та надання роз'яснень щодо таких методик [186].

Реалізація функцій НАДС щодо управління персоналом державної служби покладається також на інші його структурні підрозділи: Генеральний департамент з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (у його складі – експертної групи з питань розвитку системи професійного навчання та експертної групи з питань організації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування); Генеральний департамент з питань політики оплати праці та функціонального розвитку державної служби (у складі – експертної групи з питань політики оплати праці на державній службі та експертної групи з питань класифікації функцій і посад державної служби); Управління розміщення та виконання державного замовлення на професійне навчання (у складі відділу розміщення та виконання державного замовлення та відділу планування та фінансування освітніх послуг); Управління забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби; Управління контролю за реалізацією права на державну службу та деякі інші [185].

Розвитком управління людськими ресурсами на державній службі та формуванням пропозицій щодо здійснення ефективного управління людськими ресурсами опікується постійно діючий консультативно-дорадчий орган – *Рада управління людськими ресурсами державної служби при НАДС*. До її складу входять представники служб управління персоналом усіх ЦОВВ. Рада відповідно до покладених на неї завдань: 1) формує пропозиції щодо розвитку сучасного управління людськими ресурсами на державній службі зокрема, шляхом підготовки пропозицій до методичних рекомендацій до законодавства з питань управління персоналом; 2) бере участь у визначенні пріоритетів та механізму інституційного, інформаційного та іншого забезпечення реалізації державної політики щодо управління людськими ресурсами на державній службі; 3) аналізує діяльність та підвищення ефективності роботи служб управління персоналом державних органів; 4) сприяє обміну досвідом та інформацією щодо управління

людськими ресурсами; 5) формує пропозиції щодо адаптації та застосування міжнародного досвіду з управління людськими ресурсами на державній службі; 6) готує пропозиції щодо роботи IT-систем з питань управління персоналом та ін. [193].

До сфери управління НАДС відноситься також державна установа – *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу*. Центр утворено на підставі постанови Кабінету Міністрів України «Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби» від 04.06.2008 р. з метою поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління шляхом удосконалення механізму їх інституціонального забезпечення та адаптації до стандартів ЄС, зокрема залученням інструментів інституціональної розбудови ЄС (Twinning, TAIEX, SIGMA) [176].

Для вирішення питань професійного навчання, підвищення кваліфікації та професійного розвитку державних службовців до сфери управління НАДС належить *Вища школа публічного управління* (далі – Вища школа), положення про яку затверджено наказом НАДС від 21.01.2019 р. Основними завданнями Вищої школи є: 1) здійснення освітньої діяльності у сфері післядипломної освіти державних службовців; 2) забезпечення доступності та якості надання освітніх послуг з метою забезпечення професійного розвитку державних службовців; 3) забезпечення індивідуальної траєкторії професійного розвитку державних службовців, що обіймають посади категорії «А»; 4) навчально-методичне та наукове забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців; 5) розвиток міжнародного партнерства у сфері післядипломної освіти, у тому числі впровадження кращого міжнародного досвіду з професійного розвитку державних службовців, та ін. [192]. Для реалізації повноважень у складі Вищої школи діють: а) Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби; б) Центр розвитку управлінських компетентностей державної служби; в) Центр розвитку компетентностей у сфері прав людини, недискримінації та гендерної рівності; г) Центр професійного розвитку з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, ґ) Центр професійного навчання інноваційним інструментам і технологіям у публічному управлінні та ін. [44].

НАДС здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку *територіальні органи* [127, п. 7]. Станом на сьогодні територіальними органами НАДС є міжрегіональні управління, що поширюють свою дію не на одну, а на дві та більше областей. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання оптимізації діяльності територіальних органів Національного агентства з питань державної служби» від 28.01.2015 р. було утворено десять міжрегіональних управлінь НАДС, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах на відповідній території. Основними завданнями міжрегіональних управлінь є: 1) реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом на відповідній території; 2) внесення на розгляд НАДС пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом, а також служби в органах місцевого самоврядування; 3) здійснення функціонального управління державною службою на відповідній території [175]. Кількість міжрегіональних управлінь НАДС була зменшена постановою Кабінету Міністрів України від 07.04.2023 р. з десяти до трьох: Центральне міжрегіональне управління, Південно-Східне міжрегіональне управління, Західне міжрегіональне управління НАДС [175].

3. Компетенційний блок складових адміністративно-правового статусу НАДС. Розуміння сутності «компетенції» за сучасних умов все ще викликає дискусії. На думку Н.П. Матюхіної, компетенція – це сукупність владних повноважень (прав і обов'язків) стосовно певних предметів відання (нормативно-закріплених об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження) [11, с.111]. С.В. Осауленко зазначає, що компетенція є сукупністю установлених законом владних повноважень для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою. Тобто у вузькому сенсі компетенція прирівнюється до сукупності повноважень. [161, с.11]. Предмет відання НАДС визначає коло питань, щодо яких здійснюються його повноваження. Аналіз законодавства дозволяє виокремити такі повноваження НАДС: а) видавати нормативні акти з питань державної служби; б) одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування,

підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також від громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань; в) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до його компетенції; г) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами [196; 127].

Узагальнюючи аналіз адміністративно-правового статусу НАДС слід звернутись до проблематики виокремлення законодавством ЦОВВ зі спеціальним статусом. Так, аналіз норм Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. свідчить, що хоч окремі органи (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та ін.) цим Законом безпосередньо і віднесені до ЦОВВ зі спеціальним статусом, однак універсальних сутнісних ознак таких органів законодавчо не визначено. При цьому, Закон не пропонує і вичерпного переліку ЦОВВ зі спеціальним статусом, закріплюючи, що такі органи також «можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України або утворені відповідно до закону» (ст. 24) [270]. Привертає увагу, що станом на сьогодні низка державних органів віднесені до ЦОВВ зі спеціальним статусом саме окремими законами України (наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції – Законом України «Про запобігання корупції» (ст. 4) [201], Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів – Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (ст. 2) [241], Національна комісія зі стандартів державної мови – Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (ст. 43) [200] та ін.)

На відсутність у законодавстві України чітких критеріїв, які враховуються при віднесенні того чи іншого органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом, неодноразово вказувалось у літературі [Див.: 38, с.137 та ін.]. Своєю чергою, у адміністративно-правовій науці (Н.О. Армаш, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов

та ін.) ознаки (критерії) ЦОВВ зі спеціальним статусом були вироблені – до них віднесені: а) специфічні завдання та функції таких органів; б) особливий порядок призначення та звільнення їх керівників; в) особливий порядок підконтрольності та підзвітності органів; г) наявність повноважень видавати нормативно-правові акти та ін. [2, с.86; 7, с.97; 127, с. 118; 132, с.70;]. Зокрема, В.Б. Авер'янов акцентував увагу на том, що ЦОВВ зі спеціальним статусом мають відмінний від інших, особливий правовий статус, що пов'язаний зі специфікою утворення, реорганізації та ліквідації, особливими взаємовідносинами з іншими державними органами, функціональним призначенням, правами і обов'язками, відповідальністю, підконтрольністю, підзвітністю та ін. [42, с.296]. Т.О. Коломоєць наголошує, що ЦОВВ зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань [9, с.44]. Фактично, ЦОВВ зі спеціальним статусом є тими органами, що відзначаються своєрідними «відхиленнями» від усталених універсальних підходів до організації та функціонування ЦОВВ (державних служб, агентств, інспекцій тощо), законодавчо наділяються відмінним від інших ЦОВВ особливим правовим статусом.

Таким чином, проведений нами аналіз особливостей правового статусу НАДС та з огляду на вироблені у науці адміністративного права риси ЦОВВ зі спеціальним статусом, на нашу думку, дозволяє зробити висновок, що *для НАДС характерна низка ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом*. По-перше, формально-юридично назва НАДС розкривається через родову категорію «агентство», що зовсім не узгоджується із законодавчим підходом до випадків утворення ЦОВВ у формі «агентств». Так, у ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що ЦОВВ утворюється у формі «агентства» у разі, якщо більшість його функцій складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління [78]. Однак, аналіз статусу НАДС в жодному разі не дозволяє зробити висновок, що більшість його функцій є функціями з управління об'єктами державної власності. Натомість, серед ЦОВВ зі спеціальним статусом також є агентства (Національне агентство

з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів).

По-друге, мета, завдання та функції НАДС є особливими та відмінними від тих, що наявні у інших ЦОВВ (державних службах, агентствах, інспекціях тощо). Згідно зі ст. 13 Закону «Про державну службу» НАДС забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах [196]. Фактично, за своїм функціональним призначенням НАДС більше відповідає статусу міністерств, ніж інших ЦОВВ. Саме на міністерства (а не інші ЦОВВ) Законом «Про центральні органи виконавчої влади» покладається забезпечення «формування та реалізації державної політики в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України» [270, ст. 6]. Натомість, аналіз статусу існуючих ЦОВВ зі спеціальним статусом свідчить, що для них також є характерним функціональне призначення щодо формування державної політики в окремих сферах (наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції «забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику» [201], Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів «забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів» [241] та ін.).

По-третє, діяльність НАДС спрямовується та координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України, а не через певного міністра (як-то інші ЦОВВ). Аналогічна ситуація відносин підпорядкування має місце й відносно існуючих ЦОВВ зі спеціальним статусом, діяльність яких також спрямовується та координується безпосередньо Урядом (Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна, Національного агентства з питань запобігання корупції та ін. [245]).

По-четверте, НАДС (на відміну від більшості інших ЦОВВ) є суб'єктом підзаконної нормотворчості та уповноважений видавати накази як нормативно-правові акти, що деталізують акти вищої юридичної сили у питаннях регулювання державно-службових відносин. Відповідно до ст. 23 Закону «Про центральні

органи виконавчої влади» інші ЦОВВ (державні служби, агентства, інспекції тощо) уповноважені видавати накази організаційно-розпорядчого характеру [270, ст. 23]. При цьому, низка існуючих ЦОВВ зі спеціальним статусом уповноважені видавати нормативно-правові акти (Національне агентство з питань запобігання корупції – накази [79], Національна комісія зі стандартів державної мови – рішення [200] тощо).

На нашу думку, доцільним є законодавче закріплення за НАДС статусу ЦОВВ зі спеціальним статусом. У зв'язку з цим пропонуємо змінити Закон України «Про державну службу» та його ч. 1 ст. 13 викласти у такій редакції: *«Національне агентство України з питань державної служби (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах»*. При цьому, пропонуємо безпосередньо у Законі України «Про державну службу» використати точну назву органу – «Національне агентство України з питань державної служби», а не узагальнююче формулювання – «ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби». Практика використання в законах точних назв органів має місце в Україні і, зокрема, повною мірою є характерною для унормування правового статусу ЦОВВ зі спеціальним статусом (приміром, щодо Національного агентства з питань запобігання корупції, Національної комісії зі стандартів державної мови тощо). Вважаємо, що точне визначення в Законі «Про державну службу» назви державного органу сприятиме стабілізації його діяльності та зміцненню інституційної спроможності як ЦОВВ, що реалізує принципово важливі для державного управління функції, дозволить убезпечити його від частих змін і трансформацій (реорганізація з Головного управління державної служби в НАДС тощо). Наведене положення особливо актуалізується на фоні існуючих обговорень у політичних колах відносно доцільності ліквідації НАДС та передачі його управлінських функцій до Міністерства цифрової трансформації України.

Підсумовуючи, підкреслимо, що НАДС є одним із головних спеціалізованих суб'єктів управління персоналом на державній службі, який уповноважений забезпечувати формування та реалізувати державну політику у сфері державної

служби та з питань управління персоналом на державній службі, здійснювати функціональне управління державною службою. НАДС є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Адміністративно-правовий статус НАДС як суб'єкта управління персоналом на державній службі має тривимірну характеристику – його елементи можуть бути розподілені в межах цільового (цілі, завдання та функції), організаційно-структурного (порядок утворення, реорганізації і ліквідації, організаційна структура та ін.) та компетенційного блоків (предмет відання та повноваження). НАДС реалізує повноваження як безпосередньо, так і через свої міжрегіональні управління, має у сфері свого управління Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС та Вищу школу публічного управління, котрі реалізують окремі функції у сфері управління персоналом на державній службі. Аналіз адміністративно-правового статусу НАДС свідчить, що воно має низку ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом, що зумовлює необхідність формалізації такого статусу за НАДС та внесення відповідних змін до Закону України «Про державну службу».

2.3. Керівник державної служби у державному органі як суб'єкт управління персоналом: особливості правового статусу

Вперше пропозиція щодо визначення посадової особи, яка безпосередньо відповідала б за проходження державної служби в державному органі була сформульована ще у 1998 р. у авторському проекті закону «Про службу в державних органах та їх апараті» (Ю.П. Битяк, О.В. Петришин) [27, с.150-159]. Однак, втілити в реальність наведені пропозиції вдалося лише із прийняттям та набранням чинності Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Таким суб'єктом став «керівник державної служби в державному органі», запровадження якого стало однією із найважливіших новацій чинного Закону України «Про державну службу», які спрямовувались на реформування управління державною службою, зміцнення її професіоналізму, політичної неупередженості та стабільності.

Зокрема, запровадження посад державних секретарів (Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств) як керівників державної служби в державних органах, що очолюються політичними діячами, стало позитивним реформаційним кроком, котрий дозволив зміцнити інституційну спроможність міністерств, забезпечити професійний та політично-неупереджений підхід до управління персоналом, збереження інституційної «пам'яті» таких органів та спадковість у їх діяльності. Запровадження посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств пов'язане, насамперед, з розмежуванням політичних та адміністративних функцій, що особливо наочним є в міністерстві, очільником якого є міністр – політик (політичний діяч), член Уряду, а апарат якого складається з державних службовців. Існування посади державного секретаря міністерства дозволяє звільнити міністра від обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом і водночас забезпечує стабільність і певну незалежність апарату від змін політичного курсу і політичних діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату міністерства [301, с.181].

В теорії управління сформовані різні підходи до визначення поняття «керівник»: 1) як призначений найавторитетніший працівник, що володіє рисами соціального і професійного лідера та наділений правами здійснювати керівництво спільною трудовою діяльністю і соціальним розвитком організації; 2) як центральна фігура апарату управління; 3) управлінець, чий рішення можуть виконуватися або ж підмінятися імітацією їх виконання співробітниками; 4) як складна професія, що вимагає оволодіння спеціальною сферою управлінських знань, навичок, умінь; 5) лідер, який зобов'язаний: а) конструктивно й позитивно впливати на колектив; б) спонукати підлеглих до активних дій; в) висувати продуктивні цілі розвитку; г) знаходити оптимальні шляхи досягнення поставлених цілей; г) об'єднувати співробітників у мікросистему для вирішення спільних завдань; д) максимально використовувати творчі можливості, як свої, так і підлеглих співробітників; е) уміло формулювати вказівки; є) бути прикладом; ж) поважати підлеглих тощо [130, с.89].

«Керівник» розглядається як посадова особа, що здійснює управління організацією та наділена повноваженнями приймати управлінські рішення щодо

розпорядження наявними фінансовими, матеріальними та трудовими ресурсами [45, с.229]. У системі державного управління впроваджені та функціонують посади керівників державних органів, керівників структурних підрозділів, безпосередніх керівників, владні повноваження яких відрізняються предметом відання, та функціональною спрямованістю. Особливе місце в системі суб'єктів управління державною службою займає керівник державної служби в державному органі, наділений широкими повноваженнями з управління персоналом у цьому органі.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» керівник державної служби в державному органі визначається як «посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі» [196]. Поняття «керівник державної служби в державному органі» є родовою категорією та узагальнюючою назвою для позначення головного суб'єкта управління державною службою на рівні державного органу, який займає найвищу посаду державної служби, однак у різних державних органах уособлюється різними посадовими особами (як керівниками державних органів, так і тими, що очолюють їх апарат, структурні підрозділи тощо).

Постає важливе питання відносно конкретного переліку суб'єктів (посадових осіб), які виконують повноваження керівника державної служби в державних органах. Так, проведений аналіз Закону «Про державну службу» свідчить, що у цьому нормативному акті перелік відповідних суб'єктів врегульований у двох контекстах.

По-перше, перелік посадових осіб, які виконують повноваження керівника державної служби в державних органах, та основні складові їх правового статусу врегульовуються при визначенні загальних питань управління державною службою (ст. 17 «Керівник державної служби в державному органі» розділу III «Управління державною службою»). При цьому, привертає увагу, що у ст. 17 визначається перелік посадових осіб, які виконують повноваження керівників державної служби переважно в органах виконавчої влади (Кабінеті Міністрів України, міністерствах та інших ЦОВВ, місцевих державних адміністраціях), органах судової влади (Верховному Суді, вищих спеціалізованих судах та ін.), органі законодавчої влади – Верховній

Раді України. Закріплено, що повноваження керівника державної служби здійснюються: 1) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України; 2) у міністерстві – державний секретар міністерства; 3) в іншому ЦОВВ – керівник цього ЦОВВ (голови державних служб, агентств, інспекцій як ЦОВВ тощо); 4) у місцевих державних адміністраціях: а) керівник апарату – в апараті такої адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); б) керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі; 5) у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник такого органу; 6) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату або секретаріату [196, ст. 17].

Щодо останньої категорії – керівників апарату або секретаріату як керівників державної служби в «інших державних органах», то до них належать, наприклад, керівник апарату Офісу Президента України, керівник апарату Верховної Ради України, керівники апаратів судів тощо [212; 218; 248; 249 та ін.]. Так, відповідно до п. 1 Указу Президента України «Про Положення Про Офіс Президента України» від 25.06.2019 р. Офіс Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України. Керівник Апарату Офісу Президента України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України та здійснює повноваження з питань державної служби та організації роботи державних службовців та інших працівників в Офісі [248]. Відповідно до п. 7 Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) від 01.10.2020 р. секретаріат ЦВК очолює керівник Секретаріату Комісії, який призначається на посаду та звільняється з посади Головою Комісії відповідно до законодавства України про державну службу. Керівник Секретаріату ЦВК здійснює повноваження керівника державної служби [249].

По-друге, перелік посадових осіб, які виконують повноваження керівника державної служби, врегульовуються при визначенні особливостей проходження державної служби в окремих державних органах (ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах» Розділу X «Особливості проходження

державної служби в окремих державних органах. Патронатна служба»). Зокрема, закріплюється, що повноваження керівника державної служби здійснюють: 1) в органах прокуратури – керівник органу прокуратури; 2) у Службі безпеки України – Голова Служби безпеки України та начальники її регіональних органів; 3) у Службі судової охорони – Голова Служби судової охорони та керівники її територіальних підрозділів; 4) у Державному бюро розслідувань – Директор Державного бюро розслідувань та директори його територіальних управлінь; 5) в органах Національної поліції, ДСНС, Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, органах військового управління, в яких передбачено посади державної служби, – керівник такого державного органу або органу військового управління; 6) в розвідувальних органах – керівник розвідувального органу або визначений ним заступник керівника з числа співробітників кадрового складу, які є державними службовцями [196, ст. 91].

Таким чином, у ст. 91 Закону «Про державну службу» визначається перелік посадових осіб, що виконують повноваження керівника державної служби: а) в окремих державних органах, що не належать до жодної гілки державної влади (Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державне бюро розслідувань та ін.); б) в окремих державних органах, що належать до системи органів виконавчої влади (Національній поліції України, ДСНС та ін.). Державні органи, які зазначаються у ст. 91 Закону, переважно представляють сектор безпеки і оборони, виконують правоохоронні, розвідувальні та інші пов'язані з ними функції.

Однак, системний аналіз Закону «Про державну службу» свідчить про наявність неузгодженості та колізії між окремими його нормами, що регулюють статус керівника державної служби. Про наявність такої колізії свідчить аналіз: 1) п. 3 ч. 1 ст. 2, що закріплює поняття «керівники державної служби в державному органі»; 2) ст. 17 – визначає перелік посадових осіб, які виконують повноваження керівника державної служби та загальні питання його статусу; 3) ст. 91 – врегульовує особливості проходження служби в окремих державних органах. Зокрема, має місце колізія між п. 3 ч. 1 ст. 2 та ст. 91 Закону. Справа в тому, що нормативно закріплене поняття «керівник державної служби в державному органі» (п. 3 ч. 1 ст.

2) зазначає, що *таким керівником є посадова особа, що займає найвищу посаду державної служби*. Це повною мірою узгоджується із переліком посадових осіб у ст. 17, але зовсім не узгоджується зі ст. 91. Відповідно до ст. 91 повноваженнями керівників державної служби наділяються також ті посадові особи, що взагалі не є державними службовцями у розумінні Закону «Про державну службу» (наприклад, Голова Служби безпеки України є військовослужбовцем, Директор Державного бюро розслідувань та Голова Національної поліції України мають спеціальні звання та належать до осіб начальницького складу правоохоронних органів тощо).

У зв'язку з наведеним з метою вирішення колізії та забезпечення узгодженості законодавчих положень пропонуємо внести зміни до нормативного поняття «керівник державної служби в державному органі» та доповнити його формулювання *«або інша визначена цим Законом посадова особа»*. Слідом, пропонуємо п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну службу» викласти у такій редакції: *«керівник державної служби в державному органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, або інша визначена цим Законом посадова особа, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі»*.

Отже, керівником державної служби в державному органі можна вважати: по-перше, посадову особу, що займає вищу посаду державної служби в державному органі (керівники державної служби, що мають статус державних службовців); по-друге, іншу визначену Законом «Про державну службу» посадову особу (керівники державної служби, що не мають статусу державних службовців, а належать до інших категорій публічних службовців і наділяються відмінним правовим статусом).

У контексті першої групи керівників державної служби постає питання відносно їх видів залежно від категорії посади державної служби («А», «Б», «В»). Проведений аналіз законодавчих підходів до диференціації посад державних службовців свідчить, що керівниками державної служби в державних органах можуть бути посадові особи, які займають: а) посади державної служби категорії «А» – вищого корпусу державної служби (державний секретар міністерства, керівник державних служб, агентств як ЦОВВ та ін.); б) посади державної служби категорії

«Б» (наприклад, керівники апаратів місцевих державних адміністрацій, керівники їх структурних підрозділів зі статусом юридичної особи публічного права, керівники апаратів місцевих судів та ін. [240; 235]). Слідом, доходимо висновку, що керівники державної служби не представлені державними службовцями категорії «В».

Іншою важливою проблемою, що потребує аналізу, є визначення видів посадових осіб, які можуть виконувати повноваження керівника державної служби, залежно від їх місця в організаційній структурі державного органу. Це питання безпосередньо пов'язане із встановленням співвідношення поняття «керівник державної служби в державному органі» із суміжними до нього категоріями (як-то «суб'єкт призначення», «керівник державного органу», «керівник апарату державного органу», «керівник структурного підрозділу державного органу» тощо).

Узагальнення законодавства України про державну службу дозволяє зробити висновок, що керівниками державної служби в державних органах можуть бути:

1) *керівники державних органів* (наприклад, керівники ЦОВВ, що не є міністерствами; Голова Служби безпеки України; Голова Національної поліції України; керівники територіальних органів ЦОВВ, посади яких належать до посад державної служби та ін.). Наприклад, повноваження керівника державної служби в Державній міграційній службі України здійснює Голова Державної міграційної служби України (п. 10 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20.08.2014 р. [215]) тощо;

2) *заступники керівників державних органів*. Прикладом можна відзначити передбачену ч. 13 ст. 91 Закону «Про державну службу» та ч. 4 ст. 11 Закону України «Про розвідку» від 17.09.2020 р. можливість керівників розвідувальних органів визначити для здійснення повноважень керівника державної служби свого заступника з числа співробітників кадрового складу, які є державними службовцями [196; 258];

3) *керівники апаратів (секретаріатів) державних органів* мають два прояви: – посадова особа – керівник державної служби, що формально називається «керівник апарату» (керівник Апарату Офісу Президента України, керівник Апарату Верховної Ради України, керівник апарату місцевої державної

адміністрації, керівник апарату суду тощо) або «керівник секретаріату» (керівник Секретаріату Конституційного Суду України, керівник Секретаріату ЦВК тощо);

– посадова особа – керівник державної служби, що формально не називається «керівником апарату (секретаріату)», має іншу назву, але законодавчо наділяється повноваженнями стосовно керівництва апаратом (секретаріатом) державного органу. Мова йде про державних секретарів – *Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств*. Так, відповідно до ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Державний секретар Кабінету Міністрів України [77]. У ст. 11 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. передбачено, що державний секретар очолює апарат міністерства [270];

4) *керівник структурного підрозділу державного органу*. Наприклад, можна відзначити керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій зі статусом юридичної особи публічного права. Відповідно до ст. 11 Закону «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій зі статусом юридичних осіб публічного права здійснюють повноваження керівника державної служби у цих підрозділах [240].

Таким чином, можна зазначити, що обсяг таких категорій як «керівник державної служби в державному органі» та з іншої сторони – «керівник державного органу», «керівник апарату державного органу», «керівник структурного підрозділу державного органу» частково співпадає. *Наведені категорії є порівнюваними та знаходяться у логічних зв'язках перетину – обсяг поняття «керівник державної служби в державному органі» та «керівник державного органу» («керівник апарату державного органу», «керівник структурного підрозділу державного органу») співпадає лише частково.* Логічне співвідношення категорій можна зобразити так: «не будь-який керівник державної служби є керівником державного органу» (керівником державної служби може бути і заступник керівника державного органу, керівник його апарату (секретаріату) тощо) та «не будь-який керівник державного органу є керівником державної служби» (наприклад,

Прем'єр-міністр України є керівником Кабінету Міністрів України, але не є керівником державної служби, міністри України є керівниками міністерств, але не є керівниками державної служби в них тощо). Такі ж логічні зв'язки мають місце між категоріями «керівник державної служби» та «керівник апарату (секретаріату) державного органу», «керівник структурного підрозділу державного органу».

Складнішою постає проблема щодо встановлення логічного співвідношення поняття «керівник державної служби в державному органі» та поняття «суб'єкт призначення». Юридично ці категорії (як і суб'єкти, що ними позначаються) безпосередньо розмежовані Законом «Про державну службу». У цьому сенсі варто відзначити якісні дослідження, проведені Н.Р. Негарою. Науковець доходить вірних висновків: 1) «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» є різними за змістом термінами; 2) у кожному державному органі обов'язково є керівник державної служби або іноді одночасно керівник державної служби та суб'єкт призначення (як-то в місцевій державній адміністрації тощо); 3) деякі повноваження керівника державної служби та суб'єкта призначення збігаються (приміром, щодо призначення на посаду державних службовців, звільнення тощо); 4) носії статусу «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» уособлюються різними особами, які не можуть збігатися. До того ж, суб'єктом призначення може бути й державний орган; 5) керівник державної служби і суб'єкт призначення визначаються щодо конкретної посади державної служби, при цьому щодо однієї посади може бути або керівник державної служби, або суб'єкт призначення; 6) суб'єкт призначення здійснює повноваження щодо державних службовців категорії «А» та окремих службовців категорії «Б», а керівник державної служби – щодо всіх інших державних службовців категорії «Б» і усіх державних службовців категорії «В» [152, с.151-152].

Отже, формально-юридично категорії «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» розмежовані (рівною мірою як розмежовані і відповідні суб'єкти управління персоналом на державній службі). Однак, такий законодавчий підхід видається суперечливим з точки зору логіки, а саме – з огляду на таку спільну сутнісну ознаку наведених понять як наявність повноважень щодо призначення на посаду державної служби та звільнення з неї. Відповідно до п. 7 ч.

1 ст. 2 Закону «Про державну службу» «суб'єкт призначення» визначається як «державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади» [196]. У свою чергу, і керівник державної служби в державному органі законодавчо наділяється повноваженнями щодо призначення на посади державної служби (категорій «Б» та «В») та звільнення з них (п. 4 ч. 2 ст. 17). На підставі наведеного логічно правильним вважаємо підхід, за якого категорія «суб'єкт призначення» визнавалася б родовою відносно інших видових, одна з яких – керівник державної служби в державному органі. У зв'язку з цим пропонуємо у ст. 2 Закону України «Про державну службу» поняття «суб'єкт призначення» визначити як родову категорією, що охоплює: а) суб'єкта призначення державних службовців категорії «А»; б) суб'єкта призначення державних службовців категорії «Б»; в) керівника державної служби в державному органі – суб'єкта призначення державних службовців категорій «Б» (крім тих, що призначаються та звільняються іншим суб'єктом призначення) та «В».

Перейдемо до аналізу правового статусу керівника державної служби як суб'єкта управління персоналом на державній службі. При цьому варто врахувати як загальні дослідження адміністративно-правового статусу посадової особи, так і спеціальні дослідження правового статусу керівника державної служби (стосовно розуміння сутності правового статусу таких суб'єктів, його видів, складових тощо).

Дослідженню правового статусу посадової особи присвячено чимало наукових праць вчених-адміністративістів (Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, А.В. Матіос, С.А. Федчишин, Н.В. Янюк та ін.). Зокрема, Р.Я. Заяць розглядає адміністративно-правовий статус посадової особи як регульоване нормами права становище посадової особи в органі управління, що характеризує найменування посадової особи та її місце у службовій ієрархії, функції, повноваження, гарантії реалізації повноважень і відповідальність [84, с.80]. Н.В. Янюк, досліджуючи адміністративно-правовий статус посадової особи, зазначає, що він являє собою диференційовану і комплексну систему, яка має вертикальну і горизонтальну структуру, що дає можливість охарактеризувати місце

особи в службовій ієрархії. Вертикальний поділ виражається через позицію посади в службовій ієрархії і, внаслідок цього, визначає відносини посадової особи в порядку службової підлеглості. Горизонтальний поділ адміністративно-правового статусу зумовлений видом діяльності та змістом виконуваних службових завдань [330, с.84, 150]. Ю.М. Кириченко визначає такі складові правового статусу посадової особи як: права, обов'язки, гарантії та відповідальність [97, с.46]. С.А. Федчишин аналізував підходи вчених-адміністративістів до визначення правового статусу посадової особи і дійшов висновку про єдність наукових поглядів щодо виокремлення обов'язкових його елементів – прав, обов'язків та відповідальності [314, с.154].

Спеціальні дослідження правового статусу керівника державної служби в державному органі проводилися Ю.П. Битяком, І.Л. Олійником, Р.В. Негарою, О.П. Рябченко, О.М. Стецем та ін. Зокрема, О.М. Стець підкреслює, що правовий статус керівника державної служби визначається тим, що він є одночасно посадовою особою і державним службовцем. Такий керівник державної служби володіє: а) загальним правовим статусом громадянина України; б) галузевим правовим статусом у межах службового права – статусом державного службовця; в) спеціальним правовим статусом у межах службового права, який опосередковано характером наданих повноважень, – статусом керівника державної служби в державному органі. Кожен рівень правового статусу характеризується певним обсягом прав, обов'язків, та відповідальності [292, с.119]. Як головний суб'єкт управління персоналом державної служби в конкретному державному органі керівник державної служби наділений повноваженнями щодо вступу, проходження та припинення державної служби іншими державними службовцями. Повноваження керівника державної служби спрямовано на забезпечення керованості діяльністю державних службовців державного органу, а більшість його повноважень безпосередньо пов'язана з вирішенням питань щодо призначення на посади, проходження служби та звільнення з посад категорій «Б» і «В» [292, с. 215].

О.П. Рябченко зазначає, що компетенція керівника державної служби поширюється на відносини щодо управління персоналом державного органу, і спрямована на упорядкування, забезпечення керованості діяльності персоналу

державного органу. Вчена узагальнює відносини, у межах яких реалізується компетенція керівника державної служби: організація проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби вказаних категорій; кадрові ротації; присвоєння рангів; призначення та посаду та звільнення з посад; планування професійного навчання; забезпечення підвищення кваліфікації; контроль за дотриманням виконавчої дисципліни; реалізація дисциплінарних прав; створення належних умов для роботи персоналу; виконання функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями та ін. [278, с.93].

З нашої позиції, враховуючи теоретичні напрацювання відносно сутності правового статусу та спеціальні праці щодо статусу посадових осіб та державних службовців, можна зазначити, що основним елементом правового статусу керівника державної служби є саме його права і обов'язки, які об'єднуються в повноваження. Слушною є думка І.Л. Олійника, що «публічна сфера припускає поєднання прав і обов'язків у формулу «повноваження» як правообов'язок, який не можна не реалізовувати в публічних інтересах» [157, с.81]. Саме повноваження (а не інші складові статусу) відповідно до Закону «Про державну службу» є тим спеціальним елементом (атрибутом), наділення яким перетворює певну посадову особу на керівника державної служби. Що стосується інших складових правового статусу керівника державної служби (гарантій, відповідальності та ін.), то враховуючи уособлення його різними посадовими особами, аналіз повного комплексу таких елементів у межах цього дослідження з огляду на його обмежений обсяг не видається можливим. Тому ми приділимо головну увагу саме повноваженням керівника державної служби.

Не випадково саме повноваження є тим питанням, котре найчастіше досліджується науковцями в контексті правового статусу керівника державної служби. Зокрема, І.Л. Олійник виокремлює за функціональним призначенням такі повноваження керівника державної служби: 1) повноваження, пов'язані зі збором, обробкою, аналізом інформації, передачею її іншим органам (інформування громадськості та засобів масової інформації про свою діяльність, прийняті рішення та ін.); 2) повноваження, пов'язані зі сформуванням системи, яка керує та якою керують, тобто повноваження організації (призначає осіб на посади державної

служби та звільнення їх з посад тощо); 3) повноваження пов'язані з регулюванням управлінських процесів (встановлення правил, якими регулюються ті, чи інші процеси, відносини, поведінка осіб); 4) повноваження, пов'язані з безпосереднім керівництвом – вплив на зміст діяльності суб'єкта, яким управляють для досягнення відповідної мети; 5) повноваження, пов'язані з координацією дій, рішень (координація зусиль галузевих систем управління в реалізації міжгалузевих державних і регіональних програм державного управління; об'єднання та забезпечення організаційної єдності функціонування галузевих систем управління); 6) повноваження, пов'язані з плануванням (визначення напрямів, темпів розвитку тих чи інших процесів); 7) повноваження, пов'язані зі стимулюванням (керівник державної служби в державному органі приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців тощо); 8) повноваження, пов'язані із здійсненням державного контролю, нагляду; 9) повноваження, пов'язані з обліком (вироблення та фіксація даних про наявність людських ресурсів [157, с.83]. На думку О.М. Стеця, повноваження керівника державної служби, змістом яких є спеціальні обов'язки, можна класифікувати залежно від їх функціонального призначення на забезпечувальні, кадрові та контрольні-наглядові [292, с.214].

Як бачимо, в основну наведених підходів вчених покладалось функціональне призначення повноважень керівників державної служби. Орієнтуючись на функції, на реалізацію яких спрямовуються повноваження, вважаємо за можливе виділити групи повноважень керівника державної служби залежно від загальних функцій управління, запропонованих засновником адміністративної школи управління А. Файолем. Зокрема, це: 1) *повноваження з планування*: аналіз інформації щодо кадрового забезпечення державного органу та визначення стратегічних пріоритетів його розвитку, планування службової кар'єри державних службовців, навчання персоналу державного органу тощо; 2) *організаційні повноваження*: створення належних для роботи умов та їх матеріально-технічне забезпечення; організація діяльності щодо відбору державних службовців (у т.ч. проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечення прозорості і об'єктивності таких конкурсів), їх подальшої кар'єри в державному органі,

стимулювання праці, оцінювання службової діяльності, підвищення кваліфікації та ін.; 3) *розпорядницькі повноваження*: призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», прийняття рішень про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», присвоєння рангів державних службовців, звільнення та ін.); 4) *координаційні повноваження*: передання НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби; забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців державного органу, узгодження основних напрямків діяльності та відповідний розподіл працюючих, забезпечення взаємодії між підрозділами апарату державного органу з іншими державними органами та недержавними суб'єктами, із засобами масової інформації тощо; 5) *контрольні повноваження*: контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі та умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення), виконання планових показників діяльності, облік необхідних ресурсів, пов'язаних із управлінням персоналом (у даному випадку облік розглядається як складова контрольної діяльності) та ін. [181, с.66-67].

Можливими є й інші підходи до класифікації повноважень керівника державної служби, що спрямовані на управління персоналом на державній службі:

– *за напрямком управління персоналом на державній службі, в межах якого реалізуються повноваження*: а) ті, що спрямовані на формування персоналу державної служби (призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В»; укладання контрактів про проходження державної служби); б) ті, що спрямовані на використання та розвиток персоналу державної служби (присвоєння рангів державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців державного органу); в) ті, що пов'язані з вивільненням персоналу державної служби (розірвання контрактів про проходження державної служби, прийняття у межах наданих повноважень рішення

про притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», про їх звільнення тощо);

– *за можливістю керівника державної служби делегувати повноваження з управління персоналом на державній службі:* а) повноваження, які можуть бути делеговані керівником державної служби у державному органі керівникам самотійних структурних підрозділів апарату, керівникам територіальних органів чи керівникам відокремлених підрозділів ЦОВВ. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади» від 11.12.2019 р. до відповідних повноважень керівника державної служби, які можуть бути делеговані, належать: проведення співбесід з кандидатами на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня для державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; присвоєння рангів державним службовцям категорій «Б» та «В» та ін.; б) повноваження, які не можуть бути делеговані керівником державної служби у державному органі (розгляд скарг на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» та ін. [221]);

– *за рівнем правового регулювання повноважень з управління персоналом керівника державної служби:* а) ті, що закріплені Законом «Про державну службу» (невичерпний перелік у ст. 17), серед яких: організація проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; своєчасне оприлюднення та передача НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; присвоєння рангів державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» та ін.; б) ті, що закріплені підзаконними актами (наприклад, повноваження щодо встановлення державним службовцям у межах економії фонду оплати праці додаткових стимулюючих виплат – передбачене постановою Кабінету Міністрів України «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18.01.2017 р. [174]; повноваження встановлювати премії державним службовцям у встановленому порядку –

закріплене наказом Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)» від 13.06.2016 р. [233] та ін.).

У контексті такого елемента правового статусу керівника державної служби як юридична відповідальність науковцями зазначається, що саме на цього суб'єкта покладається відповідальність перед керівником відповідного органу за функціонування державної служби як в апараті, так і в цілому в системі органу державної влади [319, с.195]. Однак, це твердження не може вважатися в будь-якому випадку істинним з урахуванням встановлених вище випадків виконання повноважень керівника державної служби в державному органі керівником такого державного органу. Відповідно до ч. 4 ст. 63 Закону України керівник державної служби, який в установленому цим Законом порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, кримінального правопорушення до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом. Таке невиконання залежно від фактичних обставин справи може бути кваліфіковано як вчинення керівником державної служби одного з таких дисциплінарних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», як: невиконання своїх посадових обов'язків (п. 5), використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб (п. 9) [196].

Наступним важливим питанням, яке має бути розкрито при визначенні місця і ролі керівника державної служби в системі суб'єктів управління персоналом на державній службі, є *професійна компетентність керівників державної служби*. Це пов'язано з тим, що нові задачі та функції, безліч нових вимог та зростаючий попит населення на отримання високоякісних послуг визначають вимоги до керівних посад на державній службі. Щодо останніх, сьогодні менше уваги приділяється кваліфікації, виконанню короткотермінових завдань, і навпаки, більше – вмінням і

навичкам, здатності стратегічно мислити, мотивувати, вчитися та надавати якісні послуги [35, с. 54] Сучасна державна служба ставить особливі вимоги і до керівника державної служби в державному органі, який, насамперед, має бути лідером, професіоналом, здатним організувати роботу персоналу державного органу та забезпечувати ефективність його функціонування [319, с.5].

Особисті та професійні якості осіб, які виконують повноваження керівника державної служби матимуть визначальний вплив на ефективність управління персоналом на державній службі і його результати. Впровадження компетентнісного підходу в управлінні персоналом на державній службі передбачає необхідність визначення необхідних державним службовцям компетентностей для належного виконання ними своїх повноважень. Належне виконання повноважень керівника державної служби вимагає від осіб, на яких покладено таке повноваження у ході своєї професійної діяльності опановувати та розвивати необхідні професійні компетентності, зокрема, в процесі професійного навчання та підвищення кваліфікації. Для цього вбачаємо за доцільне здійснення *розробки та подальше нормативне затвердження НАДС Типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» або «В» та виконують повноваження керівника державної служби в державному органі.* У такому акті варто приділити особливу увагу саме знанням, умінням та навичкам, які є необхідними для ефективного управління персоналом (лідерські якості, комунікація і взаємодія, формування команди, мотивування, вирішення кризових та конфліктних ситуацій в колективі, доброчесність та стандарти етичної поведінки та ін.). Що стосується таких спеціальних вимог відносно керівників державної служби, які займають посади категорії «А», то вони вже є визначеними у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» (лідерство, комунікація та взаємодія, стратегічне бачення, управління змінами, інновації та ін.) [230].

Підсумовуючи, слід відзначити, що керівник державної служби є головним спеціалізованим суб'єктом управління персоналом державної служби на рівні державного органу, котрому безпосередньо підпорядковується служба управління

персоналом. Поняття «керівник державної служби в державному органі» є узагальнюючим та у конкретних державних органах уособлюється різними посадовими особами. Аналіз законодавства дозволяє виокремити: а) керівників державної служби, що займають вищу посаду державної служби в державному органі (категорій «А» та «Б»); б) керівників державної служби, що не мають статусу державних службовців, а належать до інших категорій публічних службовців. Залежно від місця в організаційній структурі державного органу можна виокремити керівників державної служби, котрі є керівниками державних органів, заступниками керівників державних органів, керівниками їх апарату або секретаріату (включаючи державних секретарів) та керівниками структурних підрозділів. Повноваження є основним елементом адміністративно-правового статусу, наділення якими перетворює певну посадову особу на керівника державної служби (повноваження з планування, організаційні, розпорядницькі, координаційні та контрольні повноваження). Можливою є класифікація повноважень керівника державної служби залежно від напрямку управління персоналом на державній службі, наявності права щодо делегування таких повноважень, рівнем їх правового регулювання та ін. З метою вдосконалення правового статусу керівника державної служби в державному органі та узгодження його із суміжними категоріями доцільно внести зміни до Закону України «Про державну службу» (щодо уточнення визначень понять «керівник державної служби в державному органі» та «суб'єкт призначення», їх видів та співвідношення), а також розробити та видати наказ НАДС «Про затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» або «В» та виконують повноваження керівника державної служби в державному органі».

2.4. Служба управління персоналом у державному органі: організаційно-правові засади функціонування та перспективи розвитку

Служба управління персоналом є спеціалізованим суб'єктом на рівні державного органу, що підпорядковується керівнику державної служби та діяльність

якого спрямована на розбудову професійного, політично неупередженого, відповідального, орієнтованого на потреби громадян інституту державної служби, на забезпечення формування, використання та розвитку персоналу державного органу. Саме від діяльності служб управління персоналом безпосередньо залежить ефективність виконання завдань та функцій у сфері організації проходження державної служби, а також роботи інших категорій працівників державних органів.

Діяльність служб управління персоналом часто прирівнюється до функцій з адміністрування та виконання паперової роботи. Це пов'язано з тим, що тривалий час роль фахівців з управління персоналом у багатьох державних організаціях обмежувалась виключно адміністративним управлінням – набір персоналу, його облік, нарахування зарплати та ін. Безумовно, такі управлінські завдання і сьогодні потребують адміністрування. Проте, сучасні реалії вимагають абсолютно нової моделі підрозділу управління персоналом, що спроможний впроваджувати інноваційні технології до управління персоналом на державній службі. Ця нова модель повинна бути спрямована на формування нових служб, на які має покладатися: 1) розробка стратегії управління персоналом в державному органі, забезпечення формування, використання та розвитку, здійснення вивільнення персоналу на державній службі; 2) професіоналізація державної служби та розвиток лідерства персоналу на державній службі; 3) реалізація управління персоналом на державній службі з урахуванням компетентнісного підходу, заслуг державних службовців (зокрема, враховуючи знання, навички, здібності та цінності особи, її досвід та професійні досягнення); 4) формування та утримання компетентного, добросовісного та професійного персоналу на державній службі; 5) забезпечення організаційної культури державного органу [281, с.176-177].

У контексті визначення та формування певної «філософії» у діяльності служб управління персоналом варто відзначити, що науковці виокремлюють різні *типи (моделі) служб управління персоналом* (О.В. Крушельницька [124, с.53-71], О.А. Носик [154, с.160-161], Ф.І. Хміль [318, с.126-134] та ін.). Як ознаки (критерії) диференціації таких моделей враховується визначення та ефективне впровадження функцій служби управління персоналом, визначення ролі людини в організації та

просуванні її успіху, вибір організаційної структури, відбір керівника та компетентних спеціалістів, застосування інноваційних методів та практик управління персоналом та ін. Залежно від наведених особливостей можливим є виокремлення таких типів служб управління персоналом державного органу:

1) *традиційний тип служби управління персоналом*: служби цього типу майже повністю копіюють радянські «відділи кадрів», як за своїми функціями, так і повноваженнями та структурою. Основними їх завданнями є: підготовка та ведення документів, пов'язаних із прийняттям, рухом та звільненням державних службовців, контроль дотримання законодавства; облік робочого часу та облік персоналу, проведення бесід зі співробітниками, виконання ролі посередника під час добору та оцінювання персоналу. Недоліками цього типу є: негнучкість до виникнення нових завдань; застарілий підхід до оцінювання персоналу, стимулювання, мотивації, прогнозування поведінки персоналу; неспроможність до прийняття управлінських рішень, розробки тактики і стратегії роботи з персоналом;

2) *перехідний тип служби управління персоналом*: служби цього типу частково перейшли на нові технології, але прогресивна робота з персоналом переважно не виділяється в самостійну функцію. Окремі повноваження з управління персоналом розподілені між окремими функціональними підрозділами державного органу: оформлення кадрової документації здійснюється відділом кадрів, що має обмежені функції або бухгалтерією, оцінювання покладається на безпосереднього керівника, питання оплати праці обмежується виключно нарахуванням та виплатою заробітної плати та премій, що також покладається на бухгалтерію тощо. Функції та важелі впливу зосереджено на вирішенні поточних завдань, що мають разовий або короткостроковий характер і не потребують спеціальних знань, спрямовано на виконання окремих доручень керівника. Недоліками є неспроможність до ефективного вирішення завдань, що мають постійно поновлюваний характер (набір, оцінювання, підвищення кваліфікації персоналу);

3) *адаптивний тип служби управління персоналом*: до нього належать служби, що повністю перейшли на нові технології управління персоналом, але не мають достатнього досвіду. У результаті їх діяльності зростає функціональне

навантаження, як на співробітників таких служб, так і персонал державного органу, пов'язаного зі зростанням ролі оцінювання, застосування мотиваційних теорій у практиці стимулювання та оплати праці, зміною підходу до професійного навчання, розвитку та самоосвіти як до основного елемента планування кар'єри працівників. У результаті зростання внутрішньої спеціалізації служб управління персоналом підвищуються кваліфікаційні вимоги до фахівців з управління персоналу, збільшується обсяг функцій, розширюються можливості (кадровий документообіг, оцінювання, мотивація й навчання персоналу; консультування керівництва з питань управління персоналом). У повному обсязі функції визначаються новими завданнями, що виникають з невеликим запізненням. У зв'язку з цим структура і чисельність служби персоналу постійно змінюється. До недоліків служб управління персоналом адаптивного типу слід відносити: недостатню стабільність і системність роботи; неспроможність формулювати стратегічні завдання розвитку персоналу, приймати управлінські рішення з погляду на наявні людські ресурси і можливі соціально-психологічні наслідки;

4) *прогресивний тип служби управління персоналом*: до якого належать служби управління людськими ресурсами, що використовують передові досягнення кадрового менеджменту і мають релевантний досвід. Основне завдання служб управління людськими ресурсами такого типу – досягнення бажаних цілей і розвитку організації за рахунок розвитку персоналу і, відповідно, планування стратегії та політики щодо персоналу з урахуванням стратегії, культури і місії організації. Організація системної роботи з персоналом розпочинається з кадрової документації і закінчується кадровою політикою. Створення корпоративної культури як частини загальної політики організації також належить до функцій служби управління людськими ресурсами. Крім того, функціональним зобов'язанням є експертиза проектів з погляду персоналу та управлінської структури. Недоліками такого типу кадрової служби слід назвати великі фінансові витрати на утримання служби персоналу, а також необхідність делегування відповідальності у прийнятті кадрових та управлінських рішень [154, с.160-161]. За сучасних умов в Україні відбуваються трансформації у напрямку розбудови служб управління персоналом

державних органів прогресивного типу. Перевагою цього типу є його орієнтація на засади концепції управління людськими ресурсами, про що йшлося у підрозділі 1.2.

Чинний Закон України «Про державну службу» відносить службу управління персоналом до системи управління державною службою. Окрема стаття Закону – ст. 18 присвячена врегулюванню основ правового статусу служб управління персоналом. Закріплюється, що служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики щодо управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організація заходів підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладення та розірвання контрактів про проходження державної служби, виконання інших функцій, передбачених законодавством [196].

Служба управління персоналом утворюється в кожному державному органі та діє на підставі положення про неї, що затверджується керівником відповідного державного органу. Положення про службу управління персоналом державного органу розробляється з урахуванням Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом НАДС від 03.03.2016 р. [234]. Відповідно до п. 1 розділу II цього Типового положення на службу управління персоналом покладаються такі *завдання*: 1) реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; 2) забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом; 3) забезпечення організаційного розвитку державного органу; 4) добір персоналу державного органу; 5) розвиток персоналу та підвищення рівня професійної компетентності державних службовців; 6) здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; 7) організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у територіальних органах та державних підприємствах, установах і організаціях, що належать до сфери управління органу; 8) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення [234].

Цілком справедливо підкреслює О.А. Носик, що саме від ефективності вирішення службою управління персоналом всього комплексу завдань, пов'язаних

із пошуком, відбором, найманням, навчанням, оцінюванням і стимулюванням державних службовців, значною мірою залежить успішність діяльності самого державного органу [154, с. 151]. Високі показники успішності державного органу з виконання покладених на нього завдань та функцій держави має забезпечуватися службою управління персоналом шляхом максимального розвитку потенціалу, професіоналізму та компетентності кожного державного службовця у такому державному органі. У діяльності служб персоналу, як відзначено в літературі, планування й організація розвитку персоналу та контроль за цим процесом розглядаються як опорна підсистема стратегічного управління організації, засіб досягнення її перспективних та поточних цілей через цілеспрямований вплив на працівників організації для забезпечення її ефективного функціонування та підвищення конкурентоспроможності з одночасним збагаченням інтелектуального, творчого і культурного потенціалу працівників, задоволенням їхніх потреб у професійному навчанні, плануванні трудової кар'єри та професійно-кваліфікаційному просуванні, соціальному розвитку [279, с. 11].

Із зазначеного вбачається така особливість діяльності служб управління персоналом як потреба враховувати два інтереси (іноді протилежні) – працівника (державного службовця) та державного органу. Тому у діяльності служб управління персоналом наявна очевидна необхідність дотримання балансу між цими інтересами. Інституційний зв'язок служби управління персоналом з державним органом обумовлює наявність певного ризику, коли, фактично будучи породженими самою організацією [94, с.111], служби управління персоналом починають діяти виключно в інтересах державного органу, ігноруючи необхідність створення відповідних соціальних, психологічних та інших умов для належного функціонування та розвитку персоналу такого органу. У випадку очевидного пріоритету забезпечення інтересів державного органу у діяльності служб управління персоналом значення управління персоналом на державній службі буде знівельоване і призведе до втрати державними службовцями розуміння цінності своєї праці, незадоволеності процесом та результатами праці, відсутності мотивації до професійного розвитку та належного виконання власних службових обов'язків.

Типовим положенням визначені права, завдання та функції служб управління персоналом. При цьому, перелік управлінських функцій налічує 38 пунктів, що актуалізує завдання їх класифікації. Принагідно слід відзначити, що у науці вже неодноразово пропонувались авторські підходи до групування функцій та повноважень служб управління персоналом. Наприклад, Т.Є. Кагановська пропонує перелік функцій служб управління персоналом наступним чином: здійснення аналітичної і організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреб у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин, ефективне застосування технологій управління персоналом на державній службі, аналіз та узагальнення передового досвіду роботи з персоналом, його розповсюдження і адаптація до конкретних умов [94, с.235].

О.М. Стець класифікує повноваження служби управління персоналом залежно від виду державно-службових відносин, в межах яких вони можуть бути реалізовані шляхом виокремлення: 1) повноважень, що реалізуються в межах державно-службових правовідносин, пов'язаних з організацією державної служби; 2) повноважень, що реалізуються в межах державно-службових правовідносин, пов'язаних з реалізацією правового статусу державного службовця; 3) повноважень, що реалізуються в межах державно-службових правовідносин, пов'язаних з проходженням державної служби. Крім того, вчений відзначає, що перелік повноважень служби управління персоналом характеризується двома ознаками, по-перше він не є вичерпним, що допускає існування й інших повноважень, визначених службовим та трудовим законодавством; по-друге, є доповненням та деталізацією повноважень керівника державної служби [294, с.282].

Ще один науковий підхід сформований І.Р. Кердзевадзе на основі аналізу повноважень усіх суб'єктів управління персоналом на державній службі, закріплених Законом «Про державну службу». Виокремлюється спільні для таких суб'єктів, у тому числі і служб управління персоналом, групи повноважень: повноваження щодо формування державної політики у сфері державної служби; повноваження

щодо контролю та нагляду за діяльністю державних службовців; повноваження з попередження, виявлення та припинення правопорушень у сфері державної служби; повноваження з аналізу стану протидії правопорушенням, зокрема корупційним, у сфері державної служби і формуванню пропозицій щодо його покращення [96, с.80].

З нашої позиції, можна виокремити такі *функції служб управління персоналом*:

1) *організаційна функція* (організація роботи з розробки організаційної структури державного органу; розробка та участь у розробці проектів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби; знайомство державних службовців із правилами внутрішнього службового розпорядку державного органу, посадовими інструкціями, організація роботи щодо розробки положень про структурні підрозділи та ін.);

2) *функція планування* (внесення пропозицій до керівника державної служби в державному органі з питань удосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту; вивчення потреби у персоналі на вакантні посади у державному органі та внесення відповідних пропозицій керівнику державної служби в державному органі; аналіз кількісного та якісного складів державних службовців; забезпечення планування службової кар'єри) [183, с.241-242]. Розробленню стратегії та політики управління персоналом державного органу має передувати організація системної роботи з кадрами (у тому числі й керівними кадрами), та має базуватись на таких формах, як: планування службової кар'єри, навчання та підвищення кваліфікації, стажування в інших державних органах, у тому числі закордоном, участь у реалізації соціального партнерства, створенні сприятливого соціально-психологічного мікроклімату в колективі державного органу [308, с.104];

3) *функція забезпечення професійного розвитку персоналу* (організація проведення внутрішніх навчань державних службовців апарату державного органу; здійснення планування професійного навчання державних службовців державного органу; проведення роботи зі створення сприятливого організаційного та психологічного клімату, формування корпоративної культури у колективі, вирішення конфліктних ситуацій та ін.). [183, с.242]. Діяльність служб управління персоналом спрямовується на забезпечення рівня професіоналізму персоналу на

державній службі, тобто здатності знаходити, враховуючи умови і реальні можливості, найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених завдань у межах наданих повноважень, використовувати сучасні технології, мати постійну мотивацію, досягати високих результатів у процесі виконання своїх функціональних обов'язків, дотримуватися відповідних етичних норм, мати і усвідомлювати перспективу майбутнього професійного розвитку та прагнути до нього [32, с.32-33];

4) *інформаційно-консультативна функція* (аналітико-консультативне забезпечення роботи керівника державної служби в державному органі з питань управління персоналом; надання консультативної допомоги з питань управління персоналом керівникам структурних підрозділів державного органу) [183, с.242]. Консультаційна діяльність з питань управління персоналом називається кадровим консалтингом, у ході якого службами управління персоналом надаються керівнику державної служби та керівникам структурних підрозділів консультаційні послуги з питань, що стосуються сутності, цілей та завдань роботи з персоналом, методів та інструментів ефективного управління ним, формування стратегії та політики управління персоналом; мотивації персоналу; їх залучення до навчання, вирішення конфліктних ситуацій, запобіганню службового вигорання тощо [308, с.106];

5) *контрольна функція* (здійснення службою управління персоналом контролю за дотриманням законодавства про державну службу та законодавства про працю державними службовцями під час проходження державної служби, а також під час прийняття управлінських рішень відносно персоналу) [183, с.242];

б) *функція кадрового діловодства*, що забезпечує організацію роботи із кадровими документами, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення. Функція діловодства була основною для колишніх відділів кадрів державних органів, які переважно здійснювали роботу, пов'язану із заповненням, обліком та зберіганням трудових книжок та особових справ (особових карток) працівників державного органу, оформленням та видачею довідок з місця роботи, розробкою листків тимчасової непрацездатності тощо. Реорганізація кадрових служб у служби управління персоналом була передбачена ще Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки (Указ Президента

України від 01.07.2012 р.) та мала своїм основним завданням зміну головного призначення цих підрозділів – від роботи з «особовими справами» до роботи з персоналом. Однак, функції із ведення кадрового діловодства є також необхідними та залишаються незмінними і для служб управління персоналом. Проте, в аспекті діяльності сучасних служб управління персоналом, функцію кадрового діловодства необхідно розглядати не як основну, а як додаткову, скоріше похідну від інших функцій, що забезпечує документальне оформлення результатів реалізації всіх ключових повноважень щодо управління персоналом [183, с.242]. На цьому слушно наголошує Н.Т. Гончарук. Вчена зазначає, що важливою складовою реформування й модернізації державної служби є модернізація кадрових служб в органах виконавчої влади у служби управління персоналом, забезпечення кардинального оновлення змісту діяльності кадрових служб шляхом їх переорієнтації з ведення кадрового обліку на стратегічне управління людськими ресурсами [53, с.23].

Відносно *організаційно-правових форм служб управління персоналом* та їх організаційної структури у Типовому положенні врегульовані лише такі правила: 1) служба управління персоналом може діяти у формі самостійного структурного підрозділу державного органу або бути представленою посадою спеціаліста з управління персоналом; 2) служба управління персоналом безпосередньо підпорядковується керівнику державної служби в державному органі; 3) склад служби управління персоналом визначається з урахуванням чисельності персоналу державного органу (до 30 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом); 4) у випадку, коли чисельність персоналу державного органу є меншою ніж 20 осіб повноваження з управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього державного органу [183, с.243]. Слідом, поняттям «служба управління персоналом» охоплюються як державні службовці (спеціалісти з питань персоналу), так і структурні підрозділи державного органу. Наведене варто враховувати й відносно категорії «правовий статус служби управління персоналом», адже у такому питанні може йтися про правовий статус або окремого державного службовця або окремого структурного підрозділу державного органу.

Назви самостійних структурних підрозділів державних органів, на які покладаються повноваження служби управління персоналом, можуть відрізнятися. Враховуючи норми Постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 р. служба управління персоналом може бути утворена у формі департаменту, управління, сектору або відділу у складі департаменту (управління) [268]. Так, наприклад, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України функціонує Департамент кадрового забезпечення, в апараті Міністерства закордонних справ України – Управління кадрового менеджменту, в апараті НАДС – Управління з питань персоналу, в Державній екологічній інспекції в Миколаївській області – Сектор управління персоналом, в Харківській районній державній адміністрації – Відділ управління персоналом тощо.

Вирішальним для визначення організаційно-правової форми служби управління персоналом є штатна чисельність державного органу. Обрана форма служби управління персоналом визначатиме її внутрішню організаційну структуру. Вченими вносилися різні пропозиції відносно оптимальної структури служб управління персоналом. На думку О.А. Носик, служба управління персоналом державного органу для належного виконання усіх покладених на неї завдань має бути утворена у формі управління і складатися щонайменше з таких підрозділів як: а) сектор кадрових технологій та мотивації праці; б) сектор організаційного розвитку та соціальних послуг; в) сектор інформаційно-аналітичного забезпечення; г) сектор планування та розвитку персоналу [154, с.157]. М.Д. Виноградський, виходячи з того, що система управління персоналом має три головних блоки (формування, стабілізацію і використання персоналу), пропонує таку організаційну структуру служби управління персоналом: 1) відділ формування персоналу (сектор професійного відбору персоналу та сектор профорієнтації та адаптації персоналу); 2) відділ стабілізації персоналу (сектор професійного навчання персоналу та сектор оцінки та атестації персоналу); 3) відділ використання персоналу (у його межах – сектор мобільності персоналу та сектор роботи з персоналом резерву) [43, с.137].

Т.Є. Кагановська доходила висновку, що повноцінний кадровий підрозділ має містити сектори з чітким поділом функцій: 1) сектор обліку і аналізу, кадрового діловодства (розробка кадрового плану, посадових інструкцій, облік кадрів, створення бази даних про співробітників, ведення особистих справ співробітників тощо); 2) сектор підбору фахівців (комплектування штату, кадрове планування, пошук і відбір персоналу, оцінка професійної придатності здобувачів, оформлення прийому на роботу тощо); 3) сектор потенціалу (навчання нового працівника, вводить його в посаду, організовує навчання, підвищення кваліфікації, планує його кар'єру); 4) сектор мотивації (дослідження індивідуальної і групової мотивації, розробка системи стимулювання персоналу, преміювання тощо); 5) сектор соціальної політики (створення сприятливого психологічного клімату у колективі, заохочення індивідуальної і групової ініціативи, створення умов для розвитку [94, с.236].

Однак, слід зазначити, що нормативно жодна обов'язкова структура служби управління персоналом не закріплена, тому її організаційна побудова завжди визначається керівником державного органу залежно від конкретних потреб державного органу, чисельності персоналу та наявних бюджетних асигнувань.

Важливого значення для ефективності діяльності служб управління персоналом має належний рівень професійної компетентності їх працівників. Вважається, що фахівцю з управління персоналом необхідно досконало знати: цілі, завдання, проблеми та перспективи розвитку державного органу; суть, принципи, стратегію та політику управління персоналом; законодавство про державну службу та про працю; психологію, соціологію та організацію праці; володіти методами організації та техніками управління персоналом, соціально-психологічними процесами в організації, зокрема, управління конфліктами; методами оцінки особистісних та ділових якостей безпосередньо працівників та колективу в цілому тощо. Для ефективного виконання своїх безпосередніх посадових функціональних обов'язків фахівці з персоналу повинні володіти сучасними теоретичними знаннями науки управління персоналом та відповідними практичними навичками [78, с.109].

За даними опитування працівників служб управління персоналом державних органів стосовно потреб у наданні методичної допомоги з питань управління

людськими ресурсами, проведеного НАДС у січні 2022 року, було встановлено, що лише 15,2 % опитаних осіб (з 573 осіб) використовують у практичній діяльності додаткові методи та інструменти управління персоналом, які прямо не передбачені законодавством, але відповідають йому [85]. Це свідчить про низький рівень творчості, креативності, ініціативності фахівців з управління персоналом на державній службі, що, у свою чергу, створює перешкоди для досягнення поставлених цілей – формування та утримання персоналу задля розбудови професійної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування, стандартам та кращим практикам держав-членів ЄС.

Деякі науковці ставлять під сумнів раціональну можливість досконалої модернізації служб управління персоналом державних органів, причиною чому є наявні фінансові та інтелектуальні ресурси, нестача творчих та інноваційних підходів та стимулу для кардинальних змін, звичка слідувати традиційним методам управління тощо. Такі вчені пропонують впровадити регіональну аутсорсингову кадрову службу задля забезпечення переходу від діловодної моделі кадрових служб до функціонально багатовимірної діяльності з управління персоналом державної та муніципальної служби на основі аутсорсингу (від англ. «outsourcing» – передача частини завдань або процесів стороннім виконавцям, які є експертами у сфері). Так, Б.В. Колесніков вважає, що через невелику чисельність персоналу в переважній більшості органів державного управління та органів місцевого самоврядування є недоцільним утримання розвинутих форм внутрішньої кадрової служби з повним комплектом відповідних фахівців. Тому слід здійснювати передачу на аутсорсинг непрофільних функцій разом з відповідальністю за результат їх виконання [108, с 10]. На думку С.В. Газарян, аутсорсинг функцій управління людськими ресурсами дозволить істотно знизити витрати на утримання відповідних відділів та підрозділів, забезпечити підвищення вимог до рівня компетентності персоналу [48].

На нашу думку, вирішенню проблеми недостатньої компетентності фахівців служб управління персоналом державних органів може сприяти застосування компетентнісного підходу при відборі та призначенні керівника і працівників служби управління персоналом. Так, у ст. 20 Закону «Про державну службу»

наводиться перелік загальних вимог до претендентів на зайняття посад державної служби категорій «А», «Б» та «В», а також закріплюється, що спеціальні вимоги до претендентів на зайняття посад категорій «Б» та «В» визначається з урахуванням рекомендацій, затверджених НАДС [196]. При цьому, аналіз Типового положення про службу управління персоналом, затвердженого наказом НАДС від 03.03.2016 р., свідчить, що в ньому відсутні певні особливі та зумовлені специфікою діяльності вимоги до професійної компетентності претендентів на зайняття посад державних службовців, що повноважень яких належить реалізація завдань та функцій з управління персоналом державного органу. З нашої позиції, такий стан нормативно-правового регулювання не відображає важливості діяльності з управління персоналом та негативно відзначається на її ефективності. У зв'язку з цим *пропонуємо нормативно визначити типові вимоги до професійної компетентності керівника служби управління персоналом та інших державних службовців категорій «Б» та «В», які реалізують завдання та функції з управління персоналом.* З-поміж таких типових вимог необхідно відзначити особисті (організаторські та лідерські здібності, креативність, комунікабельність, толерантність, доброчесність, здатність швидко адаптуватися до ситуацій, мобільність тощо) та професійні якості (наприклад, вища освіта; досвід роботи в управлінській діяльності або на керівних посадах; високий рівень логіко-аналітичних здібностей; стратегічне мислення; навички прийняття нестандартних, креативних, раціональних; уміння прогнозувати наслідки різних управлінських рішень, системність у роботі, уміння працювати в команді, уміння мотивувати, стимулювати тощо). Перелік таких типових вимог до професійної компетентності фахівців з управління персоналом можуть визначатися в межах окремого додатку до Типового положення про службу управління персоналом, для чого доцільно внести відповідні зміни до наказу НАДС від 03.03.2016 р.

Крім того, варто відзначити, що нещодавно відбулися зміни у правовому регулюванні повноважень керівника служби управління персоналом державного органу. Так, у чинній редакції Типового положення (від 01.07.2022 р.) перелік повноважень керівника служби управління персоналом значно звужено – він

уповноважений забезпечувати своєчасність і повноту виконання завдань та функцій служби управління персоналом (п. 3 розділу III). У той час, попередня редакція Типового положення (від 27.10.2020 р.) окрім зазначеного повноваження передбачала також інші: а) планування службової кар'єри та навчання державних службовців; б) внесення керівнику державної служби пропозиції щодо штатної чисельності, структури та штатного розпису державного органу, призначення, звільнення з посади, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників державного органу; в) розподіл обов'язків між працівниками служби управління персоналом, координація та контроль їх діяльності; г) організація та скликання нарад з питань, що належать до компетенції служби управління персоналом; ґ) здійснення інших функцій, передбачених законодавством. Вважаємо за необхідне повернути до переліку повноважень керівника служби управління персоналом наступні повноваження: а) розподіл обов'язків між працівниками служби управління персоналом, координація та контроль їх діяльності; б) організація та скликання нарад з питань, що належать до компетенції служби управління персоналом; в) здійснення інших функцій, передбачених законодавством. Видається, що ці повноваження керівника служби управління персоналом державного органу гарантують організацію внутрішньої роботи цілого структурного підрозділу, координацію діяльності працівників служби управління персоналом, налагодження внутрішньовідомчої взаємодії з метою досягнення завдань та цілей державного органу та державної служби загалом.

Сучасна модернізація системи управління персоналом на державній службі передбачає удосконалення діяльності служб управління персоналом та їх поступовий розвиток від традиційного до прогресивного типу. На разі функціонування служб управління персоналом можемо визначити в межах перехідного та адаптивного типів. Однією із ознак служб управління персоналом прогресивного типу є розвиток *організаційної культури державного органу* та державної служби. Привертає увагу, що однієї із стратегічних цілей НАДС на 2022-2024 рр. є «формування організаційної культури державної служби, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності та відкритості комунікацій» [296].

Енциклопедичні словники з державного управління визначають «організаційну культуру» як специфічне поєднання цінностей, відносин, норм, звичок, символів, стійких традицій, форм поведінки і ритуалів, що декларуються, поділяються й приймаються членами організації. Організаційна культура державного органу вважається потужним стратегічним інструментом, що дає змогу орієнтувати всі структурні підрозділи та персонал на спільні цілі; сприяє ініціативі та мобілізації персоналу зміцнює відданість державному органу, покращує психологічний клімат, взаємодію і комунікацію персоналу, запобігає конфліктам тощо [77, с.331]. Організаційна культура розглядається як глибинна структура організації. Ця глибинність пояснюється тим, що лише культура і задає високі норми, формує робоче середовище, породжує бажання досягати високих якісних та кількісних показників, визначає форми ділового спілкування та особистих взаємовідносин членів колективу. Взаємодія культури, людських ресурсів, структури і механізмів управління задає ритм професійній діяльності усього колективу органу [55, с.23].

У цьому контексті заслуговують на увагу результати соціологічного дослідження, проведеного Н.Г. Сорокіною. У 2019 році було опитано 448 державних службовців, що проходили професійне навчання на базі ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. Метою дослідження було виявлення думок і поглядів державних службовців на зміни в організаційній культурі їх державних органів. Критеріями змін були визначені: 1) міжвідомча взаємодія та комунікаційні зв'язки в колективі; 2) особиста незалежність, персональна відповідальність та заохочення ініціативності; 3) мотивація до праці; 4) культура зовнішнього вигляду; 5) дотримання принципів, цінностей, неформальних правил поведінки в органі та ін. Соціологічне опитування засвідчило, що більшість державних службовців (понад 50 %) відповіли за кожним критерієм про відсутність жодних змін [289, с.114-122].

Наявні результати дослідження можуть бути наслідком відсутності у служб управління персоналом достатнього арсеналу дієвих практик для створення організаційної культури в державному органі. Світовий досвід знає чимало вдалих практик та інноваційних технологій у цій сфері. Однією із таких технологій є сторітеллінг («storytelling» – від англ. «story» («історія») і «telling» («розповідати»)),

застосування якого сприятиме: 1) формуванню організаційної культури державної служби; 2) збереженню «організаційної пам'яті» в державних органах; 3) мотивації та професійному навчанню державних службовців; 4) підвищенню ефективності комунікацій між співробітниками в державних органах тощо. На шляху розвитку організаційної культури державного органу доцільним є також відзначення кращих історій в межах окремої номінації Всеукраїнського конкурсу «Кращі практики управління персоналом», що організований згідно з наказом НАДС від 03.10.2018 р.

Підсумовуючи, слід підкреслити, що служба управління персоналом є спеціалізованим суб'єктом управління персоналом, який сприяє реалізації повноважень керівника державної служби у державному органі. Служба управління персоналом може мати різні організаційно-правові форми (структурний підрозділ державного органу, спеціаліст з питань персоналу) та реалізує щодо персоналу функції організації, планування, забезпечення професійного розвитку, контролю, інформаційно-консультативної підтримки, кадрового діловодства та ін. Впровадження компетентнісного підходу в управління персоналом на державній службі потребує визначення типових вимог до професійної компетентності керівника служби управління персоналом державного органу та інших державних службовців категорій «Б» та «В», які реалізують завдання та функції з управління персоналом державного органу. Оптимальним шляхом такого врегулювання може стати внесення змін до Типового положення про службу управління персоналом державного органу, що затверджене НАДС. Успіх у розбудові професійної, ефективної, політично неупередженої та стабільної державної служби безпосередньо залежить від переходу в Україні від традиційного типу служб управління персоналом (основне призначення – ведення діловодства) до служб прогресивного типу, метою якого є формування організаційної культури органу, розвиток потенціалу державних службовців, організація державно-службових відносин шляхом впровадження концепції управління людськими ресурсами.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

3.1. Формування та використання персоналу на державній службі на основі компетентнісного підходу: проблеми організаційно-правового забезпечення та шляхи вдосконалення

Важливе значення для формування персоналу на державній службі, який здатен професійно виконувати поставлені завдання, має впровадження компетентнісного підходу у сферу державної служби. Компетентнісний підхід в управлінні персоналом на державній службі полягає у здійсненні усіх завдань і функцій та прийнятті управлінських рішень відносно персоналу (відбір, просування по службі, оцінювання, підвищення кваліфікації, заохочення та ін.) з урахуванням знань, умінь, навичок особи, особистих якостей і моральних цінностей, моделей поведінки, котрі дають змогу найбільш ефективно реалізувати їх професійний потенціал на практиці та оперативно реагувати на постійні зміни в державному управлінні [280, с.150; 178]. Компетентнісний підхід повною мірою узгоджується із концепцією «системи заслуг» («merit system»), впровадження та розвиток якої дозволили Великій Британії, США та іншим провідним зарубіжним державам організувати ефективну систему управління персоналом державної служби.

З позиції С.А. Прохоровської, впровадження компетентнісного підходу є перспективним шляхом формування систем управління персоналом в будь-якій організації, що дозволяє не тільки вміло оперувати знаннями та вміннями, а й бути завжди готовим до розвитку та самовдосконалення [274, с.98]. Н.В. Гришина доходить висновку, що «від практичного впровадження компетентнісного підходу безпосередньо залежить професіоналізм та ефективність державної служби, професійний розвиток державних службовців» [57, с.257]. А.В. Синиченко відзначає, що компетентнісний підхід в управлінні персоналом передбачає зв'язок

професійної компетентності особи з вимірюваними результатами її роботи [284, с.294]. Ю.В. Ковбасюк наголошує, що застосування компетентнісного підходу спрямоване на формування сучасного фахівця, здатного ефективно використовувати особистісні можливості для успішних професійних дій [273, с.24]. Як видається, комплексна реалізація компетентнісного підходу потребує орієнтацію на професійну компетентність персоналу як під час відбору кандидатів для призначення на посади державної служби, так і під час проходження державної служби (просування по службі, оцінювання результатів службової діяльності та ін.).

У Законі України «Про державну службу» має місце значна кількість положень, які стосуються різних компетентнісних аспектів управління персоналом на державній службі. Зокрема, закріплено нормативне визначення «професійної компетентності». Крім того, зазначається про здійснення поділу посад державної служби на категорії та підкатегорії з урахуванням необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців (ч. 1 ст. 6), залежність просування посадами державної служби від професійної компетентності державного службовця та сумлінного виконання ним своїх посадових обов'язків (п.7 ч. 1 ст. 7), встановлення вимог до компетентності осіб, які претендують на вступ на державну службу (ч.1 ст. 20), проведення конкурсу на посади державної служби з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади (ч. 2 ст. 22), переведення державного службовця без обов'язкового проведення конкурсу з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей (ч. 1 ст. 41), підвищення рівня професійної компетентності державних службовців шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно (ч. 1 ст. 48), стажування державних службовців з відривом від служби з метою підвищення рівня їх професійної компетентності (ч. 8 ст. 48), складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності за результатами оцінювання службової діяльності (ч. 1 ст. 49) [196].

Насамперед, зупинимось на змісті поняття «професійна компетентність». У п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» нормативно закріплено таке визначення «професійної компетентності» – *«здатність особи в межах визначених*

за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» [196]. В управлінській, економічній та адміністративно-правовій науках вчені неодноразово зверталися до аналізу професійної компетентності державних службовців, її сутності та особливостей, складових, видів, співвідношення із суміжними поняттями («компетенцією», «професіоналізмом», «кваліфікацією» тощо).

З позиції О.Ю. Оболенського, компетентність державного службовця – це певний рівень його інтелектуального, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності [65, с.27]. С.М. Григор'єва характеризує «професійну компетентність державного службовця» як демонстровану здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань та обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [56, с.101]. О.Ф. Мельников підкреслює, що «компетентність» – це здатність особи кваліфіковано виконувати певні види робіт у рамках конкретної професії, досягаючи високих кількісних та якісних результатів праці на основі наявних у нього професійних знань, умінь і навичок. При цьому, «компетенція» належить посаді, а «компетентність» конкретному працівникові [143, с.85]. С.М. Серьогін та Н.К. Серьогіна відзначають, що «компетентність» – це ступінь властивого для людини професійного досвіду в рамках повноважень конкретної посади, вищий ступінь професіоналізму [282, с.218].

В.А. Сьоміна розглядає підвищення рівня професійної компетентності задля відповідності займаній посаді як складову принципу професіоналізму державної служби [303, с.474]. В.Я. Малиновський зазначав, що «компетентність» є важливим аспектом професійної культури державного службовця, його здатність до здійснення нормативно-проектних, аналітичних, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольних функцій та ефективної самореалізації в умовах практичної діяльності на підставі спеціальних знань, умінь, цінностей, необхідних для професійної діяльності у сфері державного управління [135, с.159].

В.С. Волик запропонував таке визначення «компетентності державного службовця» як комплексу знань, умінь та навичок, набір факторів, що включає ділові і особисті якості службовця, здатність особистості кваліфіковано та ефективно виконувати свої обов'язки, продуктивно організовувати свою трудову поведінку, налагоджувати ефективні комунікації з колегами та громадянами України [47, с.431]. І.В. Шпекторенко визначає «професійну компетентність» як сукупний, підсумковий результат взаємодії всіх елементів структури професійної мобільності персоналу, її об'єктивних та суб'єктивних факторів. Це – результат впливу на державного службовця комплексу якостей його ціннісно-орієнтаційної сфери, професійних намірів, поклику, інтересів, професійної спрямованості особи, її професійної придатності професійної задоволеності, професійно важливих якостей, професійної культури, професійного досвіду та ін. (суб'єктивні фактори). Процес розвитку професійної компетентності, який має індивідуальний вимір та вираження у професійній діяльності, перебуває у діалектичній єдності з професійним середовищем державної служби: механізмами, засобами, техніками і змістом професійних орієнтації, відбору, адаптації, мотивації, активізації, виховання, освіти і навчання (об'єктивні фактори) [326, с.290].

Що стосується видів професійної компетентності державних службовців, то їх виокремлюють залежно від різних критеріїв. Зокрема, залежно від цільової спрямованості діяльності виокремлюють: а) розумову компетентність – здатність до критичного та аналітичного мислення, вміння синтезувати професійні знання, навички для виконання службових повноважень; б) ситуаційну компетентність – уміння діяти відповідно до конкретних обставин; в) функціональну компетентність – здатність до застосування у практичній діяльності наявних спеціальних знань, умінь та навичок; г) комунікативну компетентність – уміння проявляти здатність до ефективного спілкування, підтримання відносин не лише з колегами, але й з громадянами під час виконання посадових завдань та обов'язків, застосування інтеграційних здібностей та можливостей впливати на оточуючих, сприймати й адекватно реагувати на критичні думки третіх осіб, формувати щодо них певне ставлення [125, с.44-45]. Можливим є виокремлення видів професійної

компетентності державних службовців залежно від сфери або складової службової діяльності, спрямованості знань тощо (цифрова, мовна, гендерна компетентність та ін.).

Наведений огляд наукових позицій дозволяє зробити такі узагальнення: по-перше, професійна компетентність державного службовця пов'язується не лише із наявністю у особи різного характеру необхідних спеціальних знань, умінь та навичок, моральних та ділових якостей, а також із практичною здатністю особи застосовувати відповідні знання, уміння, навички тощо при виконанні посадових обов'язків; по-друге, професійна компетентність як сукупність та обсяг знань, умінь, навичок тощо є не статичною, а динамічною величиною, що має здатність змінюватися: зростати, вдосконалюватися або ж навпаки – зменшуватися, що у найгіршому варіанті призводить до неможливості державного службовця належно виконувати посадові обов'язки. Наведені сутнісні та динамічні характеристики професійної компетентності, на нашу думку, мають враховуватись при формуванні та впровадженні компетентнісного підходу до управління персоналом на державній службі. Варто враховувати, що професійна компетентність змінюється.

У цьому сенсі заслуговують на увагу висновки, котрих дійшов С.В. Селіванов. Науковець виокремлює два рівні компетентностей державних службовців. Перший рівень – первинні (початкові) властивості та якості, що формуються на базі особистісних обдарувань і здібностей та є бажаними для людини, яка претендує на виконання професійної діяльності в державному управлінні. Такі характеристики зумовлюють формування індивідуальних (особистісно-психологічних) та лише частково загальних професійно-управлінських компетентностей. Щодо таких вимог, вчений запропонував застосовувати термін «професійна придатність», яка включає особистісні характеристики, загальну культуру та загальний розвиток, систему життєвих цінностей, морально-психологічну готовність до праці. Саме на професійну придатність мають перевірятися кандидати, які претендують вступити на державну службу вперше. Другий рівень – властивості та якості, що формуються, набуваються в процесі виконання управлінської діяльності, накопичення досвіду та здійснення управлінської кар'єри, зумовлюють формування спеціалізованих професійно профільних компетентностей державних службовців. Набуття цих

компетентностей можливе у ході безпосереднього виконання обов'язків, перевірка їх наявності або відсутності здійснюється у ході професійного оцінювання та є підставою для зайняття керівних посад державної служби [280, с.154]. З нашої позиції, наведені висновки є обґрунтованими. Але для більш точного сприйняття, вважаємо, слід відзначити одне уточнення – вважаємо, що професійна придатність має охоплювати не лише загальну культуру та ерудицію, а й профільні професійні знання, вміння тощо (знання законодавства, вміння його застосовувати тощо).

З урахуванням наведеного та з метою впровадження компетентнісного підходу, вважаємо, слід розмежовувати такі *типи професійної компетентності*:

1) *первинну професійну компетентність або професійну придатність* – сукупність у особи спеціальних знань, умінь та навичок, моральних та ділових якостей, а також здатність їх застосовувати на рівні, що достатній для вступу на державну службу та отримання статусу державного службовця. Встановити відповідність первинної професійної компетентності (професійної придатності) визначеним вимогам головним чином покликаний конкурс як процедура вступу на державну службу, що згідно законодавства проводиться з «метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки» [196, ч. 1 ст. 22]. Слідом, вимоги до первинної компетентності претендентів на зайняття посад державної служби не можуть ототожнюватися з компетентностями вже державних службовців. По суті, професійна придатність є стартовою (пороговою) позицією, базою, на якій формується розвинена професійна компетентність державних службовців;

2) *розвинену професійну компетентність* – сукупність спеціальних знань, умінь та навичок, моральних та ділових якостей державного службовця, а також здатність їх застосовувати для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Так професійна компетентність формується з моменту вступу на державну службу та розвивається протягом службової кар'єри. У цьому сенсі постають важливі завдання з управління персоналом, зокрема стосовно підвищення професійної компетентності державних службовців, вироблення контрольних (оцінювальних) механізмів, які дозволять встановити актуальний рівень професійної компетентності державного

службовця, створять передумови для його просування по службі або свідчитимуть про необхідність звільнення з державної служби (у випадку, коли професійна компетентність державного службовця буде нижчою від професійної придатності).

Запропонований нами вище підхід до виокремлення типів професійної компетентності державних службовців зумовлює постановку важливих науково-практичних завдань щодо: по-перше, визначення переліку відповідних спеціальних знань, умінь, навичок, моральних та ділових якостей, які є необхідними в межах первинної професійної компетентності (професійної придатності) та вже на різних етапах службової кар'єри (розвиненої професійної компетентності); по-друге, врегулювання та проведення процедур вступу на державну службу та службової кар'єри, які дозволять забезпечити професіоналізм державної служби, належним чином оцінити реальний рівень первинної та розвиненої професійної компетентності державних службовців, створять умови для підвищення рівня професійної компетентності. У цьому сенсі на особливу увагу заслуговують такі службові процедури як конкурс на зайняття посад державної служби, оцінювання службової діяльності та підвищення професійної компетентності державних службовців. З огляду на наведене далі аналізуватимемо проблеми реалізації компетентнісного підходу під час вступу на державну службу та її проходження.

Компетентнісний підхід та прийняття на державну службу. Як видається, чимало проблем реалізації компетентнісного підходу пов'язується саме із конкурсом на зайняття посад державної служби. Зокрема, це стосується законодавчого підходу до визначення переможця конкурсу. Справа в тому, що із прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. підхід до визначення переможця конкурсу був змінений. До прийняття цього Закону переможець конкурсу визначався конкурсною комісією за результатами складення загального рейтингу кандидатів – тобто визначався саме кращий кандидат за рівнем професійної компетентності. За чинного законодавчого підходу конкурсна комісія лише визначає кандидатури (до трьох на одну посаду), які набрали найбільшу кількість балів за загальним рейтингом і вже керівник державної служби (суб'єкт призначення) після проведення співбесіди обирає

переможця. До речі, предмет такої співбесіди та вимоги, які оцінюються під час її проведення, законодавством не встановлюються. Вважаємо, що існуючий законодавчий підхід до визначення переможця конкурсу негативно відзначається на розбудові професійної, політично неупередженої та стабільної державної служби, рівно як перешкоджає належному впровадженню компетентнісного підходу.

По-перше, відбувається відхід від критерію професійної компетентності до особистої відданості та лояльності. Дискреційні повноваження керівника державної служби (суб'єкта призначення) хоч і певним чином обмежуються списком кандидатів із рейтингу, проте створюються умови для зміни концепції «обрати кращого на основі компетентності» («merit system») в сторону концепції «обрати кращого на основі відданості» («patronage system»). Погоджуємось із С.А. Федчишиним, який наголошує, що за наявного в Україні підходу до визначення переможця конкурсу створюються сприятливі умови для зловживань та корупції, а отже, для зайняття посад державної служби особами, які не були найбільш достойними за професійною компетентністю серед інших кандидатів [313, с.373]. По-друге, наявний підхід може істотно знизити довіру до конкурсу як відкритого та неупередженого інституту, що здатен відібрати найдостойніших кандидатів для вступу на державну службу, негативно відзначитись на мотивації громадян у виборі державної служби як місця свого працевлаштування, як наслідок – створити перешкоди для поповнення державної служби професійними кадрами [313, с.374].

З метою розбудови в Україні державної служби, що впроваджує компетентнісний підхід за європейськими стандартами, варто орієнтуватися на акти «м'якого права» («soft law») та висновки аналітично-експертних організацій. Зокрема, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі» від 24.02.2000 р. закріплюють, що системи та процедури прийняття на публічну службу мають бути відкритими та прозорими, а їхні правила і норми – зрозумілими; повинні забезпечити зайняття посад тими кандидатами, чії якості найкраще відповідають конкретним потребам відповідного підрозділу чи організації [97, с.700]. Експерти SIGMA відзначають, що процедури відбору персоналу, встановлені в системах державної служби держав ЄС, мають

гуртуватись, у тому числі, на принципі зацікавленості державного управління у відборі на державну службу найкращих кандидатів (на основі принципу заслуг) [333, с.4]. З огляду на наведене вважаємо за доцільне повернутися до моделі визначення переможця конкурсу, що мала місце до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. Однак, з огляду на триваючий в Україні воєнний стан та подекуди неможливість державних органів у проведенні конкурсів взагалі, видається, що такі законодавчі зміни слід здійснити вже після припинення (скасування) воєнного стану.

У свою чергу, і в умовах воєнного стану, враховуючи наявні обставини, варто вживати заходів стосовно розбудови компетентнісного підходу до відбору персоналу. Зокрема, вважаємо, що це можна робити при формуванні *Кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України*, утворення якого передбачається постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 23.05.2023 р. [256].

У наведеній урядовій постанові наголошується, що особа зараховується до Резерву на підставі поданої неї анкети за умови, що її професійна компетентність відповідає одному або кільком встановленим напрямам роботи [256, п. 6]. Крім того, передбачається, що із зарахованими до Резерву особами буде проводитися підвищення кваліфікації з питань: а) законодавства та аналізу реалізації його норм; б) відновлення базової інфраструктури, споруд, об'єктів, діяльності комунальних підприємств, подолання екологічних наслідків війни на місцевості; в) надання послуг, орієнтованих на захист прав і свобод людини і громадянина у період дії правового режиму воєнного стану, післявоєнний період та постконфліктних ситуаціях, та з інших питань забезпечення післявоєнного відновлення та розвитку України [256, п. 14].

У контексті компетентнісного підходу відзначимо деякі важливі моменти. По-перше, привертає увагу, що за існуючих підходів, ні при зарахуванні особи до Резерву, ні при призначенні її на посаду відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р., не передбачається проведення «традиційного» (або ж наближеного до «традиційного») конкурсу на зайняття посад державної

служби, що передбачений законодавством та у ході якого відбувається оцінювання наявних у особи знань законодавства, визначення її реальної спроможності використовувати знання та досвід під час виконання посадових обов'язків і т.д.

Однак, з огляду на можливість утворення для таких цілей окремої конкурсної комісії вважаємо, що проведення відповідного конкурсу є можливим та лише сприяло б відбору кандидатів з належним рівнем професійної компетентності та впроваджувало б компетентнісний підхід. У контексті резерву більш доцільно було б вести мову взагалі про окремий порядок призначення. Формувати резерв доцільно за змішаною основою: а) включення без конкурсу: державних службовців, які вже проходили передбачений законодавством відбір та володіють відповідним рівнем професійної компетентності; посадових осіб місцевого самоврядування, які бажають перейти на державну службу; осіб, які під час воєнного стану були звільнені з окремих підстав, передбачених Законом України «Про державну службу» (приміром, у разі скорочення чисельності або штату державних службовців тощо); б) включення за результатами конкурсу – інші громадяни України (можливо, за процедурою дещо спрощеною порівняно із «традиційною») [315, с.160].

По-друге, компетентнісний підхід до формування Резерву вимагає не лише належних процедур оцінювання, а й потребує встановлення вимог до професійної компетентності: з однієї сторони – осіб, які зараховуються до Резерву (первинна професійна компетентність або професійна придатність), з іншої – осіб, які вже будучи у Резерві пройшли відповідні підвищення кваліфікації (розвинена професійна компетентність) та готові до призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях. Справа в тому, що у постанові Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 23.05.2023 р. визначаються лише вимоги до професійної компетентності осіб, які бажають бути зарахованими до Резерву. Зазначається, що «Резерв формується з громадян України, які відповідають вимогам до осіб, які претендують на вступ на державну службу, визначеним Законом «Про державну службу» [256, п. 3]. Що стосується вимог до професійної компетентності, на формування яких

спрямовуються підвищення кваліфікації та інша робота у Резерві (розвиненої професійної компетентності), то вони станом на сьогодні не є визначеними. Формування переліку таких вимог є необхідним, адже вони мають передбачати набір спеціальних знань, умінь та навичок, інших якостей, які будуть необхідними під час служби в державних органах на деокупованих територіях. Вочевидь, відповідні вимоги мають бути нормативно встановлені та враховувати безпекові, соціально-психологічні та інші умови майбутньої служби на деокупованих територіях.

Таким чином, з огляду на необхідність дотримання компетентнісного підходу вважаємо за доцільне запропонувати таку модель організації Кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України, котра: по-перше, передбачатиме встановлення вимог до професійної компетентності персоналу (як осіб, що лише зараховуються до Резерву, так і осіб, які вже підвищили кваліфікацію у Резерві та готові до призначення на посади); по-друге, врегулювання та проведення необхідних процедур із встановлення наявності (відсутності) відповідних вимог. У зв'язку з цим пропонуємо внести відповідні зміни до постанови Кабінету Міністрів «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 23.05.2023 р.

Компетентнісний підхід та проходження державної служби. Базового значення для реалізації компетентнісного підходу у вирішенні питань проходження державної служби має підвищення рівня професійної компетентності. Між професійною компетентністю та професійним навчанням державних службовців спостерігається тісний взаємозв'язок. У зв'язку з цим слід звернутися до аналізу постанови Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р., якою затверджено Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Цим актом професійна компетентність визначається як здатність учасника професійного навчання в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного

розвитку. Професійним навчанням є набуття та вдосконалення професійних знань, умінь і навичок учасників професійного навчання, що забезпечує відповідний рівень їх професійної кваліфікації для їх професійної діяльності (тобто розглядається як діяльність, у ході якої здійснюється набуття професійної компетентності державними службовцями). Закріплено право державних службовців здобувати професійне навчання шляхом підготовки, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіти [219].

Тісний зв'язок спостерігається між підвищенням професійної компетентності та оцінюванням результатів службової діяльності. Відповідно до Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. метою оцінювання є визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань (від двох до п'яти), а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри [227]. Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [196, ст. 44]. Хоча з нормативних приписів безпосередньо не впливає така мета оцінювання як визначення рівня професійної компетентності державного службовця, але логічно вбачається, що якісне виконання службових завдань державним службовцем неможливе без наявності у нього належного рівня спеціальних знань, умінь, навичок тощо. Не випадково саме за результатами оцінювання службової діяльності відповідно до ч. 1 ст. 49 Закону «Про державну службу» державним службовцем та службою управління персоналом складається індивідуальна програма підвищення його рівня професійної компетентності [196].

Своєю чергою, аналіз критеріїв, які враховуються при виставленні балів у ході оцінювання службової діяльності, свідчить про відсутність серед таких критеріїв показників професійної компетентності державного службовця при виконанні ним службової діяльності за певною посадою. Окремо слід відзначити зміни Порядку

проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців від 30.09.2022 р., що передбачили такий критерій виставлення максимального балу як проходження професійного навчання відповідно до індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності/індивідуальної програми професійного розвитку, за результатами якого нараховано не менше ніж 0,4 кредиту ЄКТС [227]. Однак, факт проходження такої індивідуальної програми не завжди дорівнює наявності у особи відповідної професійної компетентності, а потребує оцінювання у зв'язку із виконанням посадових обов'язків, визначених службових завдань. Отже, розуміючи можливість організації різних моделей оцінювання службової діяльності, *вважаємо, що таке оцінювання безумовно має враховувати і наявний у особи рівень професійної компетентності*. Можливим шляхом є врегулювання такого співвідношення між балами і рівнем професійної компетентності державного службовця, що оцінюється: 0 балів – відсутність професійної компетентності (професійна непридатність); 1 бал – професійна компетентність близька до нуля; 2 бали – рівень професійної компетентності є низьким; 3 бали – рівень професійної компетентності є середнім; 4 бали – рівень професійної компетентності є високим. Вказана пропозиція може бути впроваджена шляхом внесення змін до Додатку 5 до Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р.

Думки щодо доцільності урахування професійної компетентності державних службовців вже неодноразово висловлювалися в адміністративно-правовій науці. Наприклад, подібну думку висловлювала Ю.С. Даниленко, котра відзначала, що окрім показників результативності, ефективності та якості, в оцінюванні діяльності державного службовця важливу роль мають відігравати компетенції. Демонстрація державним службовцем компетенцій при виконанні поставлених перед ним завдань, на думку вченої, є ключовою ознакою результативності [227, с. 117, 121].

Принагідно варто відзначити, що у контексті врахування професійної компетентності при оцінюванні постає важлива проблема відносно зразка (орієнтиру, стандарту) сукупності відповідних спеціальних знань, умінь та навичок тощо. Тобто, має бути перелік вимог професійної компетентності, відповідність

яким буде враховуватись при оцінюванні службової діяльності. У цьому сенсі можна звернутись до ідеї затвердження профілів професійної компетентності за посадами державної служби у державних органах [322, с.32]. Як відзначає І.В. Шпекторенко, необхідною є індивідуалізація, конкретизація вимог до професійної компетентності державного службовця в залежності від його місця у посадовій структурі державної служби. Науковець вказує на важливість того, щоб профілі компетенцій та їх використання були не формальними, а сприяли процесу професіоналізації підлеглих, їхньому професійно-кваліфікаційному та професійно-посадовому розвитку. На переконання автора, у процесі складання різних видів «профілів» слід структурувати ті компетенції (компетентності), що можна виміряти (спостерігати), яким можна навчати, що мають певні прояви; структурувати компетентності так, аби їх легше було використовувати у професійній, оцінювальній та навчальній діяльності [326, с.290]. Відзначимо також те, що подібного роду професійні стандарти (профілі) мають місце у державній службі низки держав (у Великій Британії – Competency Profile, у Австралії – National Competency Standards for Public Administration, Канаді – Competency Profile, Canadian General Standards, США – Standard for Competencies of the Federal Government тощо) [331, с.7-8].

Разом з цим, варто наголосити, що використання та впровадження компетентнісного підходу до управління персоналом сьогодні не обмежується процедурами професійного навчання та оцінювання, а застосовується в різних сферах управління персоналом, включаючи набір та просування по службі, планування кар'єри, стимулювання та заохочення персоналу тощо [282, с.218].

Підсумовуючи, узагальнимо, що компетентнісний підхід в управлінні персоналом на державній службі пов'язується із здійсненням завдань і функцій та прийняттям управлінських рішень відносно персоналу (відбір, просування по службі, оцінювання, підвищення кваліфікації, заохочення та ін.) з урахуванням знань, умінь, навичок особи, особистих якостей і моральних цінностей, моделей поведінки, котрі дають змогу найбільш ефективно реалізувати їх професійний потенціал та забезпечити загальний професіоналізм та ефективність державної служби. В умовах впровадження та розвитку компетентнісного підходу до

управління персоналом на державній службі постає доцільність застосування низки заходів організаційно-правового характеру, у тому числі: розрізнення у межах професійної компетентності державного службовця первинної та розвиненої професійної компетентності; перегляд законодавчого підходу до визначення переможця конкурсу та відновлення у післявоєнний час проведення конкурсів на зайняття посад державної служби; врахування професійної компетентності під час реалізації оцінювання результатів службової діяльності та здійсненні інших процедур службової кар'єри (професійне навчання, заохочення та ін.). Окрему увагу варто приділити реалізації компетентнісного підходу під час формування Кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України, організації Резерву за моделлю, що передбачає встановлення вимог до професійної компетентності персоналу та проведення належних процедур щодо їх оцінювання.

3.2. Використання новітніх технологій в управлінні персоналом на державній службі: організаційно-правові засади та пріоритети розвитку

Реформування державної служби в Україні відповідно до європейських стандартів, вдосконалення та забезпечення ефективності управління персоналом на державній службі потребують перманентного розвитку управлінських методів, пошук та впровадження суб'єктами управління персоналом на державній службі новітніх технологій та інструментів управління персоналом.

Термін «технологія» безпосередньо використовується у Законі «Про державну службу» (ст.ст. 13, 31-1) та інших правових актах, однак нормативного визначення йому не надається. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією В.Т. Бусела поняття «технологія» розкривається як «сукупність способів обробки чи переробки матеріалів, інформації, виготовлення виробів, проведення різних виробничих операцій, надання послуг тощо» [39, с.1448]. «Технологія» пов'язується із будь-яким засобом перетворення вихідних матеріалів для отримання бажаних результатів [20, с.31]. Від поняття «технологія» походять такі поняття як «технологія управління» та слідом «технологія управління персоналом».

Так, під «технологією управління» розуміють послідовність дій, яка приводить до гарантованого отримання результату. Вона складається із інформаційних, обчислювальних, організаційних операцій, які виконуються менеджерами і фахівцями різного профілю за визначеним алгоритмом [290, с.53]. Технологія управління персоналом як вид управлінської технології є сукупністю прийомів, способів, форм і методів впливу на персонал у процесі його найму, використання, розвитку та звільнення з метою отримання найкращих результатів діяльності [325].

Існують й інші підходи до визначення «технології управління персоналом». У широкому розумінні технологія управління персоналом розглядається як концепція управління людьми, механізм взаємозв'язку між суб'єктом та об'єктом управління персоналом, система взаємодії між керівною ланкою і працівником, стратегія вироблення рішень і тактика їх виконання у сфері ефективного управління кадровим складом організації. У вузькому розумінні технологія управління персоналом – це стандартизований метод досягнення заздалегідь визначених результатів з використанням необхідних для цього ресурсів [288]. Враховуючи вищенаведені визначення і підходи та з огляду на предмет нашого дослідження, технології управління персоналом на державній службі можна визначити як застосовувані уповноваженими на те суб'єктами прийоми, методи та способи впливу на державних службовців з метою вирішення завдань щодо формування персоналу на державній службі, його використання та вивільнення.

Заслуговує на увагу думка С.В. Серьогіна, який підкреслює, що технологія управління персоналом передбачає уміння: застосовувати прийоми та способи активного впливу на кадровий потенціал організації з метою виявлення і мобілізації його ресурсів, орієнтації їх на досягнення цілей; організувати наймання, добір, прийом персоналу, давати йому кваліфікаційну ділову оцінку, здійснювати його профорієнтацію і соціальну адаптацію, навчання, управління його діловою кар'єрою і службовим просуванням; управляти змінами, конфліктами, стресами; забезпечувати соціальний розвиток організації та удосконалювання її роботи [309, с.12].

Стосовно правового забезпечення технологій управління персоналом на державній службі варто наголосити, що такі технології можуть: а) або

безпосередньо передбачатися Законом України «Про державну службу» та іншими актами службового законодавства (наприклад, «інформаційно-телекомунікаційні технології» – ст. 31-1 Закону «Про державну службу» [196], «наставництво» [206] тощо); б) або ж прямо текстуально не закріплюватися законодавством, але реалізуватися службами персоналу у суворій відповідності до його норм, з урахуванням повноважень суб'єктів управління персоналом, прав державних службовців тощо. Про такі управлінські технології та їх приклади мова піде надалі у цьому підрозділі.

Правові засади інновацій в управлінні персоналом на державній службі формувалися протягом усього сучасного етапу розвитку державної служби. Невдовзі після прийняття чинного Закону «Про державну службу» була прийнята Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., серед очікуваних результатів якої було визначено: 1) запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що надасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці; 2) трансформацію кадрових служб у служби управління персоналом шляхом оволодіння працівниками служб персоналу державних органів та органів місцевого самоврядування сучасними технологіями та практичними інструментами управління людськими ресурсами [298]. У діючій Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки наголошується, що успіх реформи також значною мірою залежить від якості управління людськими ресурсами в державних органах, яке повинні забезпечувати сучасні, ефективні і дієві служби управління персоналом. Для ефективного виконання покладених на неї завдань службі управління персоналом слід впроваджувати в роботу сучасні методи і інструменти управління персоналом на державній службі, розвивати організаційну та управлінську культуру [297].

Вихідними позиціями є те, що ті чи інші застосовувані суб'єктами управління персоналом на державній службі технології з однієї сторони – мають безпосередньо передбачатись законодавством або реалізовуватись у його межах, з іншої – бути

ефективними та відповідати наявним потребам державної служби, здійснюватися з урахуванням цілей реформи державного управління, суспільного, економічного та політичного розвитку, інформаційно-технічного прогресу, євроінтеграції і глобалізації. Тобто, такі технології мають бути інноваційними та прогресивними. «Інноваційний» означає той, що здійснюється у напрямі змін, передбачає створення принципово нового, вдосконалення або пристосування до старих умов [75, с.8]. «Прогресивний» – такий, що сприяє руху вперед, розвитку нового, передового, від застарілого до сучасного, поступовий [287, с. 538]. Тобто говорячи про інноваційні та прогресивні технології управління персоналом розуміємо такі технології, що характеризуються новизною, раніше незнані або незастосовані, що суттєво відрізняються від традиційних технологій, які впроваджувалися раніше.

Перехід на нові методи та технології управління персоналом на державній службі визначає цей напрямок управлінської діяльності як один з потужних засобів забезпечення ефективності діяльності відповідних органів державної влади. Запровадження сучасних методів менеджменту персоналу, підготовка відповідних фахівців, орієнтація на найбільш ефективні управлінські технології та організаційні форми побудови служб управління персоналом здатні забезпечити вдосконалення в управлінні людськими ресурсами на державній службі, а отже, й істотним чином підвищити його ефективність. За слушним твердженням Т.Є. Кагановської, саме служби управління персоналом, які мають справу з конкретними державними службовцями, діють у конкретних органах державної влади, повинні стати провідниками тієї нової ідеології державної служби, нового підходу до відносин між державою та особою, яке знайшло закріплення в Конституції України [94, с.212].

У науковій літературі пропонують чимало підходів до класифікації технологій управління персоналом. Наприклад, М.В. Шкробот усі персонал-технології об'єднав у такі групи: персонал-технології позикової праці; навчальні персонал-технології; персонал-технології підбору та найму персоналу; персонал-технології підвищення ефективності роботи персоналу; персонал-технології контролю праці персоналу; інформаційні персонал-технології [325]. О.А. Сметанюк, А.В. Вітюк, Д.Д. Мукоїд виділили такі технології: власне технології управління персоналом, до

яких вчені віднесли підбір та розташування кадрів, оцінка бізнеса, принципи вивільнення робочих місць співробітників); технології управління розвитком персоналу – це різного роду технології навчання, сертифікації, управління кар'єрою працівника, управління інноваціями в роботі з персоналом); технології управління поведінкою персоналу, до яких відносяться мотивація персоналу, управління конфліктами, етика ділових стосунків) [288]. У свою чергу, Ю.Ю. Кізілов виокремив: 1) традиційні кадрові технології: тестування, співбесіда, конкурс, ротація, стажування, щорічна оцінка, іспит, наставництво та ін.; 2) інноваційні технології, запровадження котрих є доцільним на державній службі [100, с.55-56].

У контексті аналізу видів управлінських технологій привертає увагу, що у переважній більшості випадків технології управління персоналом на державній службі впроваджуються шляхом запозичення досвіду з приватної сфери, сфери бізнесу. Ще у 18 ст. В. Вільсон, розробляючи модель адміністративної ефективності, першим запропонував використовувати в адміністративно-державному управлінні раціональні та діючі методи організації та управління, які наявні в бізнесі [102, с.14].

На думку Ю.С. Даниленко, активно застосовуваними в практиці органів державної влади можуть бути такі новітні технології управління персоналом на державній службі, що ефективно функціонують в приватних компаніях: управління талантами і лідерством; управління знаннями, менторство, корпоративний університет, наставництво (коучинг), кар'єрний портал, соціальна карта співробітника), новітні методи підбору персоналу (аутстафінг, аутсорсинг (лізинг персоналу), а також скринінг, рекрутинг і хедхантинг, методика LAB-profile, метод використання гнучкого графіка роботи персоналу) тощо [3, с.536]. Т.Є. Кагановська вбачає доцільність застосування під час професійного відбору кадрів державної служби поряд з проведенням професійного іспиту таких перевірених у бізнесі HR-технологій: методу самооцінки морального, інтелектуального, культурного, психолого-фізіологічного потенціалів, за якого якості співробітників оцінюються ними на базі певних критеріїв; методу експертної оцінки управлінського, професійного, творчого потенціалів фахівця, суть якого полягає у проведенні оцінювання спеціальними експертами, відповідним керівником [94, с.52].

Враховуючи пріоритетність завдань щодо цифровізації державного управління та державної служби, насамперед зупинимось на *ІТ-технологіях управління персоналом на державній службі*. Істотне переосмислення ролі ІТ-технологій для державної служби відбулося спочатку в умовах пандемії COVID-19 та слідом вже під час дії воєнного стану, зумовленого повномасштабним вторгненням до України. З однієї сторони, ІТ-технології значною мірою сприяли збереженню керованості державного управління та спроможності державної служби до ефективного функціонування після повномасштабного вторгнення, в умовах безпрецедентних безпекових загроз, значної внутрішньої і зовнішньої міграції персоналу. З іншої сторони, виклики воєнного стану стали тими каталізаторами, які пришвидшили впровадження інноваційних ІТ-технологій до системи державної служби, сприяли усвідомленню та утвердженню того, що саме цифровізація має стати основою функціонування та розвитку державної служби під час воєнного стану та у післявоєнний період [316]. Як підкреслює Голова НАДС Н.О. Алюшина, «після війни державна служба вже не буде такою, якою була раніше ... Зміни, які мають відбутися, передовсім пов'язані з переходом на цифрову держслужбу. На нас чекає максимальна цифровізація процесів і процедур. Це дозволить заощадити час і ресурси, зберегти інформацію за будь-яких умов – навіть, таких жахливих, в яких Україна опинилася зараз» [14].

З-поміж ІТ-технологій у системі управління персоналом на державній службі можна виділити: а) загальні ІТ-технології, що використовуються у низці сфер суспільного та державного життя, у тому числі на державній службі (корпоративна електронна пошта, соціальні мережі, програми он-лайн відео-конференцій та ін.); б) спеціалізоване програмне забезпечення, що спеціально вироблене для цифровізації та автоматизації управління персоналом на державній службі, а також процедур вступу на державну службу, її проходження та припинення (наприклад, інформаційна система управління людськими ресурсами у державних органах (HRMIS), спеціалізована інформаційно-комунікаційна система управління знаннями у сфері професійного навчання («Портал управління знаннями») та ін. [316]).

Варто підкреслити, що впровадження ІТ-технологій до системи державної служби є не просто бажаним і доцільним (в цілях автоматизації та оперативності, відкритості та прозорості, зручності, забезпечення доброчесності тощо), а й необхідним результатом (в цілях збереження інформації, забезпечення безпеки осіб, підтримання комунікації, реалізації службових завдань, процедур та ін.). Без впровадження ІТ-технологій низка положень законодавства України про державну службу навряд чи могла б бути реалізованою або ж реалізувалася б з нижчою ефективністю. Наприклад, у ст. 9-1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. передбачається, що доведення інформації або документів до відома державного службовця відповідно до вимог цього Закону здійснюється шляхом її вручення або надсилання поштою, в тому числі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Відповідно до ст. 31-1 умовами контракту про проходження державної служби може передбачатись виконання державним службовцем роботи дистанційно (поза приміщенням державного органу), у тому числі з можливістю віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Необхідним є застосування ІТ-технологій також для оперативного отримання інформації та встановлення фактів у ході реалізації службових процедур (приміром, при вирішенні питання стосовно просування державного службовця по службі – для встановлення факту чи діє щодо такого державного службовця дисциплінарне стягнення (ч. 2 ст. 40 Закону) тощо) [196; 316].

Зупинимось на основних ІТ-технологіях, які сприяють цифровізації державної служби та використовуються в управлінні персоналом на державній службі:

– *Інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах (Human Resource Management Information System, HRMIS)*. HRMIS – це дієвий механізм цифровізації державної служби, що покликаний сприяти створенню умов для забезпечення повноцінної транспарентності публічного адміністрування, за допомогою використання інформаційно-телекомунікаційних технологій. Ця система у своїй структурі містить 4 основних модуля, які за своїм змістом охоплюють усі функціональні напрямки управління персоналом державної служби. Такими модулями є: а) переведення державних службовців та заміщення

посад державної служби у результатів конкурсів; б) підготовка фінансової аналітики та визначення складових фонду оплати праці; в) ведення особових справ державних службовців, що структурно містять інформацію щодо кар'єри, щорічного оцінювання, професійної компетентності, підвищення кваліфікації тощо); г) моніторинг кадрів у системі державних органів та їх автоматичний пошук у разі необхідності.

Серед основних переваг цієї технології варто назвати наступні: наявність єдиної інтегрованої бази даних усіх державних службовців; практична реалізація принципу прозорості щодо інформації про кадровий потенціал державних органів; оптимізація та цифровізація внутрішньо організаційних процедур управління кадровим потенціалом у державній службі, у тому числі щодо прийняття індивідуальних управлінських рішень (актів) з кадрових питань; оцінка ефективності та результативності функціонування системи управління кадровим потенціалом та безпосередній моніторинг якості діяльності державних органів щодо її впровадження; забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів в частині питань управління персоналом; ведення ефективного бухгалтерського обліку шляхом дотримання принципів достовірності, оперативності, повноти, доступності, надійності тощо; надання доступу працівникам органів державної влади до інформації щодо проходження ними служби за допомогою електронного кабінету користувача HRMIS [3, с.545 -546].

У дослідженні С.В. Газарян та О.А. Носик наголошено, що впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність служб управління персоналом державного органу значно підвищує ефективність управління людськими ресурсами, контроль зайнятості на державній службі та сприяє прозорості витрат на персонал, що підтверджується зарубіжним досвідом. Так, завдяки наявності програмного забезпечення у служб управління персоналом державних органів у США один фахівець з управління персоналом, використовуючи інформаційні технології в своїй діяльності здатний ефективно обслуговувати 100 державних службовців, у Франції – 130, в ФРН – від 130 до 150 державних службовців [48];

– *Єдиний портал вакансій державної служби (career.gov.ua)* – урядовий веб-портал, на якому розміщуються актуальні вакансії органів державної влади,

актуальна інформація про проведення конкурсу на вакантні посади державної служби, а також забезпечується можливість кандидатам в електронному вигляді подати документи на конкурс. Цей портал інтегрований з приватними веб-порталами для пошуку роботи – Work.ua та Robota.ua. У 2021 році було введено в дію новий функціонал вказаного порталу, що автоматизує процедуру створення адміністраторами конкурсів доступу для кандидатів на зайняття посад державної служби до тестувань та забезпечує можливість: 1) проходження кандидатами на посади державної служби категорій «Б» і «В» (за винятком посад фахівців з питань реформ) тестування на знання загального законодавства у дистанційному режимі; 2) засвідчення звіту про результати тестування на знання законодавства, проведеного дистанційно, шляхом накладення кваліфікованого електронного підпису кандидата; 3) проведення співбесід на зайняття посад категорій «А», «Б», «В» (шляхом застосування технічних засобів у режимі відеоконференції) [54, с. 20]. Однак, в умовах воєнного стану функціонування порталу тимчасово призупинено;

– *Портал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» (pdp.nacs.gov.ua)* – це спеціалізована інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує доступ до безоплатних інформаційних послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування шляхом використання можливостей мережі Інтернет [213];

– *Інформаційно-комунікаційна система Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України (reserve.nads.gov.ua)* – утворена для реалізації урядового експериментального проекту з метою забезпечення автоматизації та цифровізації Резерву. Вона передбачає можливість подання в електронній формі анкет особами, які бажають бути зарахованими до Резерву, акумулює відомості про осіб, зарахованих до резерву, а також дозволяє здійснювати за наданими критеріями пошук та формування переліку осіб в Резерві для їх призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях [256].

Враховуючи стратегічну важливість та пріоритетність цифровізації державної служби вважаємо за доцільне у перспективі розробити комплексну інформаційно-

комунікаційну систему (комплексну ІТ-розробку – наприклад, робоча назва Портал «Цифрова державна служба»), котра стане технічною основою для нової цифрової державної служби та подальшої цифровізації державно-службових відносин, де основна форма управлінської взаємодії між службами управління персоналом та державними службовцями – це ІТ-технології, дозволить інтегрувати існуючі ІТ-технології у сфері державної служби (HRMIS, Єдиний портал вакансій державної служби, «Портал управління знаннями» тощо), надати нові можливості для служб управління персоналом з урахування викликів воєнного стану. Саме цифровізація дозволить зберегти керованість і можливість управління персоналом на державній службі в умовах глобальних викликів (як-то пандемії, збройні конфлікти тощо).

Поряд з цим у контексті впровадження ІТ-технологій варто розширювати роботу щодо підвищення цифрової обізнаності державних службовців, розвитку їх цифрової компетентності. У цьому сенсі важливо врахувати розроблену у 2016 р. Європейською комісією Рамку цифрової компетентності для громадян («DigComp 2.0: Digital Competence Framework for Citizens»), яку у 2017 р. було оновлено та представлено на конференції у Брюсселі під назвою «Рамка цифрової компетентності для громадян: вісім рівнів майстерності з прикладами використання» («DigComp 2.1: Digital Competence Framework for Citizens»). Сьогодні – це один із найсучасніших європейських стратегічних документів, розроблених європейською спільнотою країн, які створюють освітні стандарти. Ця Рамка окреслює п'ять сфер компетентності: 1) інформація та цифрова грамотність, 2) комунікація та співробітництво, 3) створення цифрового контенту, 4) безпечність, 5) вирішення проблем. Аналіз практики європейських країн щодо цифрового розвитку публічного сектора свідчить, що цифрова компетентність (грамотність) визнана ЄС однією з восьми основних компетенцій не лише для можливості займатися окремими напрямками діяльності, але й для повноцінного життя [338].

З-поміж інших інноваційних практик та технологій управління персоналом, що ефективно застосовуються у бізнесі приватними компаніями можна відзначити: а) «баскет-метод» – метод імітації ситуацій «керівної діяльності», за якого співробітник долучається до ролі керівника. Цей метод застосовується до

працівників, які претендуватимуть на керівну посаду; б) «*outsourcing*» (від англ. «*outer-source-using*» – «використання зовнішнього джерела») – повна або часткова передача функцій з управління персоналом зовнішній компанії; в) «*shadowing*» («стеження») – метод надання змоги працівнику, представленому до просування кар'єрними сходами, перекваліфікації, ротації, не менше двох днів бути «тінню» співробітника, що займає певну посаду. Завдяки цьому номінант «занурюється» у специфіку певної роботи, може визначити сутність і обсяг необхідних йому знань, навичок і необхідних компетенцій; г) «*coaching*» («наставництво») – управлінська технологія та метод, за якого наставник («коуч») допомагає прикріпленому за ним персоналу досягти професійних цілей. На відміну «менторства» сфокусований на досягненні чітких цілей, а не загальному розвитку; ґ) «*benchmarking*» (від англ. «еталонне оцінювання») – метод, в основі якого лежить порівняльний аналіз та пошук кращого управлінського рішення на основі існуючих еталонних та ефективних практики, прикладів ефективних підходів з метою покращення власної роботи; д) «*mystery shopping*» (від англ. «таємна купівля») – метод оцінки певної діяльності або надання послуг, що передбачає використання навчених осіб (умовно – «таємні покупці»), що діють як потенційні клієнти (споживачі) та ін. [180, с.134].

О.М. Шевчук, М.С. Ковтун та В.О. Спасенко відзначають, що корисним джерелом досвіду впровадження інновацій в управлінні персоналом на державній службі України можуть стати практики управління персоналом на державній службі зарубіжних країн. Вчені наводять такі приклади інноваційних технологій управління персоналом на державній службі в зарубіжних країнах: оцінювальні зустрічі безпосереднього керівництва з підлеглими у Франції, гнучкий графік роботи державних службовців в Італії, HR-брендінг державної служби у Словаччині, розвиток талантів серед керівників Норвегії; електронне навчання персоналу в Литві, Латвії та Естонії, «коучинг» у Бельгії та ін. [324, с.285].

З нашої позиції, перспективним є впровадження таких інноваційних технологій та управлінських методів, які використовуються у приватному секторі та здатні покращити ефективність управління персоналом на державній службі:

– технологія «наставництва» («coaching» – від англ. «тренерство») полягає у строковому закріпленні за новопризначеним державним службовцем наставника, який сприяє його навчанню на робочому місці та адаптації до умов службової діяльності на відповідній посаді та реалізується у формі консалтингу, надання роз'яснень тощо. Наставником може призначатися досвідчений та кваліфікований державний службовець, котрий має необхідний досвід та користується авторитетом у колективі. Основна мета наставництва – забезпечити професійну (психофізіологічну, організаційну) та соціальну адаптації державного службовця, швидке його при звичаєння до змісту та умов роботи на певній посаді, поступове освоєння нових знань, умінь та навичок, необхідних для ефективного виконання повноважень за посадою, входження особи у систему міжособистих відносин в межах державно-службової діяльності. Вважаємо, що технологію наставництва варто обов'язково застосовувати відносно особи, яка вперше призначена на посаду державної служби. Таку технологію можна застосовувати й відносно особи, яка призначена на іншу посаду. Отже, наставництво, як справедливо зазначає Голова НАДС Н.О. Алюшина, є одночасно одним із видів навчання (до того ж, одним із найефективніших), так і доцільною формою адаптації новопризначених державних службовців [13, с.14];

– технологія «таємного покупця» («mystery shopping» – від англ. «таємна купівля»). Така технологія в останні роки продемонструвала високий рівень затребуваності у державному секторі зарубіжних країн та підтвердила свою результативність. Використання цієї технології слугує двом цілям оцінювання – оцінювання якості державної послуги та професійної компетентності державного службовця, який її надає. Технологія «таємного покупця» («таємного споживача», «таємного візиту») полягає у спостереженні за виконанням державним службовцем своїх повноважень, яке створює враження, що службовець обслуговує реального споживача (громадянина). Насправді ж «покупець» є підготовленим експертом, який оцінює службову діяльність на основі заздалегідь визначеного набору критеріїв. За сучасних умов така технологія впроваджена в державному управлінні Великобританії, Бельгії, Нідерландів, США, Франції, ФРН, Швейцарії та ін. [71, с.168-169]. «Таємний покупець» фіксує поведінку державного службовця, яку

найкраще спостерігати в природному середовищі, на відміну від традиційних способів оцінювання. Впровадження цієї технології має здійснюватися централізовано під керівництвом уряду або уповноваженого ЦОВВ, оскільки потребує ретельної та неупередженої підготовки: визначення критеріїв оцінювання, розробку процедури таємного оцінювання, відбір і підготовка таємних споживачів, узагальнення результатів дослідження, забезпечення прав персоналу [147, с.10].

Відбір «таємних покупців» – це момент, якому необхідно приділити особливу увагу, адже «таємний покупець» має дотримуватись конфіденційності та не мати жодних зв'язків з іншими особами, що приймають безпосередню або опосередковану участь в оцінюванні. Таємне оцінювання державного службовця може мати різні форми: відвідування державного органу, телефонні контакти, надсилання кореспонденції (електронною або звичайною поштою). Наведена технологія дозволяє суб'єктам управління персоналом на державній службі визначити: як фактично державні службовці застосовують, визначені їх посадами компетентності під час реального виконання службових обов'язків, чи залишаються вони добросовісними та етичними у відношенні до громадян. Важливим у застосуванні цієї технології є те, що результати такого оцінювання, головним чином, спрямовуються та можуть бути враховані при вирішенні питань щодо просування державного службовця по службі, його заохочення, встановлення необхідності підвищення професійної компетентності державного службовця тощо.

Ще одним важливим нюансом застосування технології «таємного покупця» є забезпечення прав державних службовців та вирішення етичної складової, що передбачає завчасного отримання згоди від державних службовців на застосування цієї технології оцінювання, не уточнюючи, звичайно, точний момент початку взаємодії. Це дасть можливість забезпечити права і свободи державного службовця як учасника таємного оцінювання. Централізоване застосування цієї технології в управлінні персоналом на державній службі Україні може слугувати й потребам виявлення проблем організаційної культури, як кожного конкретного державного органу, так і державної служби загалом, що потребуватимуть першочергової реакції та втручання з боку суб'єктів управління персоналом на державній службі.

– технологія «бенчмаркінгу» («benchmarking» – від англ. «еталонна оцінка») полягає у здійсненні пошуку стандартного чи еталонного ефективного прикладу організації, практики якої могли би бути порівняні з власними для подальшого прийняття рішення про удосконалення наявної системи управління персоналом в державному органі і перейняття найкращих методів роботи [65, с.36]. Ю.О. Сукач та О.М. Криворучко визначають «бенчмаркінг» як процес удосконалення (безперервний пошук нових ідей, їх адаптація та використання на практиці), що передбачає розвиток в організації прагнення до безперервного поліпшення. Видається, що безперервне удосконалення та модифікація діяльності служб управління персоналом на державній службі за наявності реальних ресурсів для їх інспірації може стати вагомим запорукою до їх переходу на новий прогресивний рівень управління [123, с.81].

Пошук нових інноваційних практик управління персоналом та визначення порядку їх впровадження службами управління персоналом державних органів є доволі складним та трудомістким процесом, який потребує координації або методичного супроводу НАДС або іншою створеною для цієї мети спеціалізованою установою. У 2019 році після проведення Кабінетом Міністрів України разом з зарубіжними та вітчизняними партнерами дослідження організаційної культури державної служби шляхом опитувань відкритого типу та інтерв'ю державних службовців, було встановлено брак «інноваційності» в роботі державних органів. За результатами дослідження була висунута рекомендація створення при НАДС та Секретаріаті Кабінету Міністрів України окремого Офісу інноваційної державної трансформації («Innovation State Transformation Office», ISTO), який би доповнював наявні ініціативи реформи державної служби в Україні з урахуванням інноваційних міжнародних підходів з управління людськими ресурсами у державному секторі [74].

Зазначимо, що у США підтримка служб управління персоналом федеральних органів у впровадження інноваційних практик управління персоналом здійснюється Офісом управління персоналом США (далі – Офіс), на веб-сайті якого створений «Інформаційний центр управління ефективністю». На цьому сайті користувачі мають можливість здійснювати пошук інформації про управління ефективністю за установами, типами програм, процесами або практиками. Діяльність Офісу

спрямовується на узгодження зусиль зі збору відповідної інформації в усіх сферах управління персоналом, представлення її в систематизованому вигляді в єдиному, легкодоступному джерелі та інформування відомств про її наявність, доступність [163].

На нашу думку, такий досвід США є корисним та може бути впроваджений і в управлінні персоналом на державній службі України. Зокрема, вбачається доцільним розробка спеціального інформаційного ресурсу (порталу) з набором дієвих інноваційних практик, технологій та інструментів, доцільних для використання службами управління персоналом державних органів з описом етапів та необхідних умов для їх впровадження (людських, інформаційних, матеріальних тощо). Робоча назва пропонованого ресурсу – «Кращі практики управління персоналом на державній службі». Поряд з іншим на цьому ресурсі мають бути висвітлені результати Всеукраїнського конкурсу кращі практики управління персоналом, порядок проведення якого визначений наказом НАДС «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс кращі практики управління персоналом» від 03.09.2018 р. Метою проведення конкурсу є впровадження у державних органах та органах місцевого самоврядування кращих практик, досвіду у сфері управління персоналом, популяризація сучасних інструментів та технологій з управління персоналом, підвищення престижу діяльності служб управління персоналом, відзначення переможців Конкурсу, демонстрація їх досягнень та професійного розвитку [214].

Використання ресурсу має слугувати оптимізації пошуку необхідної та відповідної потребам конкретного державного органу технології управління персоналом серед практик-переможців, визначених конкурсом, або технологій (практик), викладених на порталі після їх експертної оцінки. За допомогою відповідного інформаційного ресурсу, вважаємо, зросте і значення Всеукраїнського конкурсу, який матиме за мету не лише відзначення служб управління персоналом, які ефективно впроваджують новітні практики управління персоналом на державній службі, а й слугуватиме орієнтиром для інших служб управління персоналом. Запропонований нами інформаційний ресурс може стати місцем, на якому буде висвітлений досвід служби управління персоналом-переможця, надані експертні оцінки, щодо переваг, недоліків та ризиків кожної

конкретної технології, а також наявне поле для дискусії, запитань та коментарів фахівців інших служб управління персоналом. Наповнення інформаційного ресурсу, з нашої позиції, може забезпечуватись та адмініструватися НАДС у тісній взаємодії та кооперації із Радою з питань управління персоналом при НАДС.

На нашу думку, з метою впровадження вищенаведених технологій до системи управління персоналом на державній службі доцільними є розробка і затвердження НАДС методичних рекомендації відносно особливостей реалізації в державних органах технологій «таємного покупця» та «бенчмаркінгу» (подібно до Методичних рекомендацій, які було затверджено НАДС відносно наставництва в державній службі – наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті системи наставництва державних службовців» від 25.10.2013 р.).

Отже, технології управління персоналом на державній службі є застосовуваними уповноваженими на те суб'єктами прийомами, методами та способами впливу на державних службовців з метою вирішення завдань стосовно формування персоналу на державній службі, його використання та вивільнення. Такі технології можуть або безпосередньо передбачатися законодавством про державну службу або ж безпосередньо ним не закріплюватися, але реалізуватися у суворій відповідності та межах законодавчих приписів, з урахуванням повноважень суб'єктів управління персоналом, прав державних службовців тощо. В сучасних умовах безпекових викликів, що зумовлені воєнним станом, стратегічно важливим та пріоритетним є розвиток та впровадження до управління персоналом на державній службі інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволить закласти передумови формування нової цифрової державної служби в Україні. Крім того, покращити ефективність управління персоналом на державній службі може визначення методичних рекомендацій впровадження та практичне застосування технологій, які позитивно зарекомендували себе у приватному та державному секторах США та інших іноземних країн (наставництво, «таємний покупець», «бенчмаркінг» тощо).

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягає у встановленні змісту управління персоналом на державній службі, особливостей його організації та правового забезпечення, формулюванні теоретичних положень та пропозицій стосовно вдосконалення адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі. Отримані результати дослідження можуть бути сформульовані у вигляді нижченаведених висновків.

1. Управління персоналом на державній службі як окремий напрямок державно-управлінської діяльності пройшло складний та тривалий шлях становлення і розвитку, що нерозривно пов'язаний із формування вітчизняної державної служби: а) від здійснення окремих кадрових функцій князем та його двірською адміністрацією – у Київській Русі; б) виділення окремих чиновників та державних органів, що опікувались питаннями державної служби, – у Литовсько-Польській, козацькій державах, під час перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій; в) виникнення національної державної служби та формування управління кадрами у окрему сферу діяльності українських урядів періоду 1918-1920 рр.; г) «оробітничення» та політизація державної служби і кадрової політики – у радянський період; г) до періоду незалежної України – розвитку управління персоналом на державній службі як відокремленої врегульованої законодавством діяльності спеціально уповноважених на те суб'єктів стосовно реалізації широкого переліку управлінських завдань та функцій, спрямованих на забезпечення формування та використання персоналу на державній службі, здійснення його вивільнення, ґрунтуючись на інноваційних технологіях. Становлення управління персоналом на державній службі та його організаційно-правових засад відбувалося на перетині формування вітчизняної державної служби, культивування поглядів відносно доцільності спеціалізації діяльності з управління персоналом на державній службі та їх практичної реалізації.

2. Управління персоналом на державній службі є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення підходів до його розуміння: а) функціонального –

характеристика такого управління як діяльності; б) організаційно-структурного – розгляд такого управління як системи суб’єктів (державних органів, їх структурних підрозділів тощо), які реалізують завдання та функції відносно персоналу на державній службі; в) процедурного – сприйняття такого управління як сукупності процедур у державній службі, організацію, здійснення та оформлення яких мають забезпечити уповноважені на те суб’єкти управління персоналом на державній службі; г) інституційно-правового – розуміння його як сукупності правових норм, що спрямовані на регулювання відносин з управління персоналом на державній службі та входять до правового субінституту – «управління державною службою» у межах інституту державної служби як складової підгалузі адміністративного права.

3. Аналіз Закону України «Про державну службу» та інших правових актів у сфері державної служби свідчить про відсутність нормативного визначення поняття «управління персоналом на державній службі», але підтверджує його законодавче використання саме у функціональному аспекті. За такого підходу під «управлінням персоналом на державній службі» можна розуміти як урегульовану законодавством діяльність уповноважених державних органів, їх структурних підрозділів, посадових осіб та інших суб’єктів стосовно реалізації державної кадрової політики у сфері державної служби шляхом забезпечення формування та використання персоналу на державній службі, здійснення його вивільнення. Поняття «управління персоналом на державній службі» тісно пов’язується із суміжними категоріями, які використовуються законодавством (як-то «управління державною службою», «управління людськими ресурсами»), однак не ототожнюється з ними.

Управління персоналом на державній службі, будучи видом державного управління, характеризується як загальними рисами, властивими державному управлінню загалом (підзаконний, виконавчо-розпорядчий, безперервний характер та ін.), так і спеціальними – притаманними лише для нього. З-поміж останніх ознак можна відзначити такі: а) особливий об’єкт управління – персонал державної служби (державні службовці категорій «А», «Б», «В»); б) спрямовується на забезпечення формування та використання персоналу на державній службі, здійснення його вивільнення; в) реалізується уповноваженими на те суб’єктами (Кабінет Міністрів

України, НАДС, керівник державної служби в державному органі, служба управління персоналом та ін.) у певних формах та за допомогою особливого набору методів і технологій; г) врегульовується переважно нормами адміністративного права.

4. Зміст управління персоналом на державній службі відображають його функції як основні напрямки управлінської діяльності. Такі функції можуть бути класифіковані залежно від завдання, на реалізацію якого вони спрямовані: а) функції, що спрямовані на забезпечення формування персоналу на державній службі (прогнозування та планування потреб державного органу у персоналі, професійна орієнтація, встановлення вимог до претендентів на зайняття посад державних службовців, відбір та комплектування персоналом державних органів та ін.); б) функції, пов'язані із забезпеченням використання персоналу (адаптація новопризначених державних службовців, професійний розвиток персоналу, його стимулювання, оцінювання, забезпечення службової дисципліни, створення належних умов для проходження державної служби тощо); в) функції, що спрямовані на забезпечення мобільності персоналу та здійснення його вивільнення (як-то планування службової кар'єри, документальне оформлення припинення державної служби, забезпечення передачі справ та майна та ін.); г) функції, що реалізуються одночасно задля формування та використання персоналу, здійснення його вивільнення (як-то документальне оформлення вступу на службу, її проходження і припинення тощо).

Функції управління персоналом реалізуються у певних формах, серед яких виокремлюються правові (видання нормативно-правових та індивідуальних правових актів, укладення адміністративних договорів та юридично-значущі дії) та неправові (організаційні заходи та матеріально-технічні операції). Враховуючи специфіку державно-службової діяльності та з огляду на те, що Законом України «Про державну службу» та іншими правовими актами у сфері державної служби безпосередньо передбачаються «акти про призначення на посаду», «акти про звільнення» тощо, можливим є виділення у межах правових форм управління персоналом на державній службі такого виду індивідуальних правових актів як «службові акти». Це поняття може використовуватись як родове для позначення індивідуальних правових актів, що мають такі специфічні ознаки: а) пов'язані із

реалізацією правового статусу державних службовців (або правом громадян України на вступ на державну службу); б) їх метою є упорядкування відносин щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення; в) приймаються уповноваженими на те суб'єктами управління персоналом на державній службі; г) мають, переважно, внутрішнє спрямування – видаються у сфері державної служби (зовнішнє спрямування має місце лише щодо претендентів на вступ на державну службу) та ін. Видами «службових актів» можуть вважатися «акт про призначення на посаду», «акт про звільнення», «акт про застосування заохочення», «акт про затвердження висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності» тощо).

5. Нормативно-правове регулювання управління персоналом на державній службі здійснюється адміністративно-правовими нормами, що належать до правового субінституту «управління державною службою» інституту «державна служба» як складової службового права – підгалузі адміністративного права. Конституційні норми закладають фундамент для законодавчого регулювання державної служби та управління її персоналом, закріплюють рівне право доступу до державної служби, основи правового статусу Президента України, Кабінету Міністрів України та інших суб'єктів, які наділяються повноваженнями у сфері організації державної служби. Міжнародно-правові норми гарантують право кожного на рівний доступ до державної служби, засади недискримінації тощо. В умовах адаптації державної служби України до стандартів ЄС важливого значення набуває впровадження до системи управління її персоналом положень європейських актів «м'якого права» («soft law») та європейських директив. Окремі аспекти роботи з персоналом врегульовуються також нормами трудового права.

6. З-поміж законів України базового значення для управління персоналом на державній службі має Закон «Про державну службу», котрий закріплює основні поняття («безпосередній керівник», «керівник державної служби в державному органі», «суб'єкт призначення» та ін.), визначає систему управління державною службою та повноваження її суб'єктів з питань управління персоналом державної служби, врегульовує правовий статус державних службовців, питання вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо. Крім того, правові норми,

які стосуються питань управління персоналом на державній службі містяться й у інших законах («Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Вищу раду правосуддя» та ін.). В умовах наявності прогалин у сфері регулювання управління персоналом на державній службі, знаходження відповідних норм у низці законів актуалізується ідея систематизації законодавства про публічну службу та прийняття Службового кодексу України. Ухвалення такого кодифікованого акту дозволить завершити формування службового права як підгалузі адміністративного права, сприятиме врегулюванню системи публічної служби, визначенню її видів та особливостей її організації, що поряд з іншим дозволить усунути наявні прогалини, унормувати загальні засади управління публічною службою та її персоналом, а також особливості такої управлінської діяльності щодо окремих видів державної служби.

Особливе значення для регламентації управління персоналом на державній службі мають нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (як вищого органу виконавчої влади, що очолює систему управління державною службою та організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби) та НАДС (як ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах, здійснює функціональне управління державною службою). Постанови Кабінету Міністрів України та накази НАДС забезпечують найбільш деталізоване регулювання відносин з управління персоналом на державній службі, визначають правовий статус окремих суб'єктів управління у цій сфері, регламентують питання щодо формування та використання персоналу на державній службі, здійснення його вивільнення тощо. Окремі питання управління персоналом на державній службі регламентуються правовими актами інших органів державної влади (Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України та ін.).

7. З метою визначення концептуальних (стратегічних) засад функціонування державної служби в сучасних умовах доцільно розробити та ухвалити Концепцію збереження та розвитку інституційної спроможності публічної служби у воєнний та післявоєнний періоди. Така Концепція має: охоплювати не лише державну

службу, а й службу в органах місцевого самоврядування; орієнтуватись на сучасний (воєнний) та перспективний (післявоєнний) періоди їх функціонування; окрему увагу приділяти вирішенню нагальних проблем управління персоналом на публічній службі, гуртуватись на компетентнісному підході та з урахування сучасних викликів. За структурою така Концепція може складатися із основних трьох розділів: а) розділ I – визначення концептуальних засад державної політики щодо збереження спроможності публічної служби у воєнний період, основних антикризових заходів в умовах сучасних викликів; б) розділ II – врегулювання концептуальних засад відновлення публічної служби на деокупованих територіях, зміцнення її спроможності у ході реінтеграції тимчасово окупованих територій України; в) розділ III – визначення концептуальних засад реформування публічної служби в Україні, подальшого зміцнення її спроможності у післявоєнний період.

8. Особливості організації системи управління персоналом на державній службі у зарубіжних країнах безпосередньо залежать від моделі державної служби, яка в них розбудовується. Залежно від розподілу повноважень щодо управління персоналом можна виділити такі моделі державної служби: а) централізована – характеризується концентрацією більшості таких повноважень у спеціалізованому центральному державному органі, його структурному підрозділі або окремій посадовій особи (Австрія, Франція, Японія та ін.); б) децентралізована – відзначається делегуванням значних повноважень до міністерств та відомств, характеризується або відсутністю спеціалізованого центрального органу у сфері державної служби або ж його наявністю з досить обмеженими повноваженнями (наприклад, США); в) змішана – поєднує риси централізованої та децентралізованої моделей (Канада, Швеція та ін.).

На шляху адаптації управління персоналом на державній службі до стандартів ЄС особливого значення для України набуває європейський досвід. Системи управління персоналом на державній службі в державах-членах ЄС, хоч і мають певні національні відмінності, проте загалом є подібними та включають суб'єктів, які забезпечують: 1) політичне керівництво щодо державної служби (уряд та/або міністр); 2) функціональне управління державною службою (спеціалізовані органи управління державною службою, з можливістю утворення допоміжних або

консультативно-дорадчих структур); 3) управління персоналом державної служби у державному органі (головний державний службовець такого органу, якому підпорядковується спеціальний підрозділ (посадова особа) з управління персоналом).

9. У низці зарубіжних країн (Велика Британія, США, Франція та ін.) функціонують спеціальні колегіальні органи, що уповноважені розглядати скарги державних службовців на рішення та дії (бездіяльність) суб'єктів управління персоналом на державній службі. Враховуючи, що захист прав державних службовців є необхідною умовою для розбудови ефективної, професійної та стабільної державної служби, у якій персонал просувається по службі за заслугами та відчуває себе захищеним, існує доцільність використання відповідного зарубіжного досвіду в Україні та утворення Комісії із захисту права на державну службу. Розгляд цієї комісією скарг державних службовців міг би стати додатковою гарантією захисту їх прав від порушень з боку керівника державної служби та інших суб'єктів управління персоналом. Реалізація такої пропозиції потребує доповнення Закону «Про державну службу» новою статтею – ст. 11-1 «Комісія із захисту права на державну службу».

10. Суб'єкти управління персоналом на державній службі залежно від їх ролі в управлінській системі поділяються на: 1) загальнополітичні – здійснюють загальнополітичне керівництво державною службою та її видами, відповідальні за організацію проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та з питань управління її персоналом, вирішують стратегічні питання у цій сфері (Кабінет Міністрів України та Президент України); 2) спеціалізовані – суб'єкти, які спеціально утворені для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, здійснення безпосереднього управління персоналом на державній службі, у межах яких: а) ті, що реалізують широкий перелік функцій з управління персоналом на державній службі (НАДС, керівник державної служби та служба управління персоналом в державному органі, суб'єкт призначення, керівник структурного підрозділу, безпосередній керівник); б) ті, що уповноважені здійснювати лише окремі функції з управління персоналом на державній службі (Комісія з питань вищого корпусу державної служби; конкурсні та дисциплінарні комісії в державних органах; суб'єкти, які визначають завдання і ключові показники

при оцінюванні результатів службової діяльності, керівник стажування та ін.); 3) допоміжні – утворені з метою надання консультативно-дорадчої допомоги та іншого сприяння розвитку управління персоналом на державній службі (наприклад, Рада управління людськими ресурсами при НАДС; Координаційна рада з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при НАДС та ін.). Класифікація суб'єктів управління персоналом на державній службі може здійснюватися на основі й інших критеріїв, як-то: їх належність до рівня управлінської системи; організаційно-правова форма; категорія посади персоналу державної служби, щодо якого реалізується управління; порядок прийняття управлінських рішень; строк функціонування та ін.

11. НАДС є одним із основних спеціалізованих суб'єктів управління персоналом на державній службі, який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах, здійснює функціональне управління державною службою. Складові правового статусу НАДС можуть бути розподілені за блоками – цільовий (цілі, завдання та функції), організаційно-структурний (порядок утворення, реорганізації та ліквідації, організаційна структура й ін.) та компетенційний (предмет відання, повноваження). Основні функції НАДС та пов'язані із ними повноваження охоплюють: а) формування державної політики з питань управління персоналом на державній службі; б) вдосконалення правових засад управління персоналом на державній службі; в) участь у формуванні персоналу державної служби; в) сприяння розвитку системи професійного навчання персоналу державної служби; г) контроль за додержанням умов реалізації права на державну службу; г) цифровізація управління персоналом на державній службі; д) методична допомога службам управління персоналом та ін.

З метою забезпечення ефективності контрольної діяльності НАДС доцільно: по-перше, закріпити, що вимоги НАДС щодо усунення порушень умов реалізації права на державну службу є обов'язковими для виконання; по-друге, встановити адміністративну відповідальність за невиконання або неналежне виконання таких вимог. У зв'язку з цим слід доповнити Кодекс України про адміністративні

правопорушення новою статтею – ст. 188-58 «Невиконання або неналежне виконання вимог Національного агентства України з питань державної служби щодо усунення порушень умов реалізації громадянами права на державну службу».

12. Аналіз особливостей правового статусу НАДС свідчить про доцільність його віднесення до ЦОВВ зі спеціальним статусом, адже НАДС вирізняється з-поміж інших ЦОВВ: формально визначається як агентство, однак за своїм призначенням не узгоджується із законодавчим підходом стосовно функцій такого ЦОВВ як агентство; має завданням не лише реалізацію державної політики у визначеній сфері, а й забезпечення її формування; діяльність спрямовується та координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України; НАДС уповноважене на видання нормативно-правових актів та ін. У зв'язку з цим доцільно внести зміни до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про державну службу» та викласти її у такій редакції: «Національне агентство України з питань державної служби (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах».

13. Керівник державної служби є головним спеціалізованим суб'єктом управління персоналом державної служби на рівні державного органу. Поняття «керівник державної служби в державному органі» є узагальнюючим, а носіями його правового статусу у державних органах є різні посадові особи. Положення Закону України «Про державну службу» не узгоджується між собою в частині: а) визначення поняття «керівник державної служби в державному органі», котрий розкривається як «посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі» (ст. 2); б) врегулювання переліку посадових осіб, що реалізують повноваження керівника державної служби в окремих державних органах (ст. 91) та не мають статусу державних службовців (керівники органів прокуратури, Голова Служби безпеки України, Голова Національної поліції та ін.). З метою належної організації державно-службової діяльності у різних органах державної влади, у яких утворюються посади державної служби, слід виокремлювати: а) керівників державної служби, що займають вищу посаду державної служби в державному органі (категорій

«А» та «Б»); б) керівників державної служби, що не мають статусу державних службовців, а належать до інших категорій публічних службовців. Слідом, п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» варто викласти у такій редакції: «керівник державної служби в державному органі – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, або інша визначена цим Законом посадова особа, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі».

Повноваження є тим елементом правового статусу, наділення котрим перетворює певну посадову особу на керівника державної служби в державному органі (організаційні, розпорядницькі, координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері державної служби). Залежно від місця в організаційній структурі державного органу повноваження керівників державної служби згідно із законодавством можуть реалізовуватися: а) керівниками державних органів; б) заступниками керівників державних органів; в) керівниками апарату або секретаріату державних органів (у т.ч. державними секретарями Кабінету Міністрів України та міністерства); г) керівниками структурних підрозділів державних органів.

14. Поняття «керівник державної служби в державному органі» та «суб'єкт призначення» в Законі України «Про державну службу» розмежовані. Наявний законодавчий підхід видається суперечливим з точки зору логіки, а саме – з огляду на таку спільну сутнісну ознаку цих понять як наявність повноважень щодо призначення на посаду державної служби та звільнення з неї. Логічно правильним видається підхід, за якого категорія «суб'єкт призначення» вважалася б родовою відносно інших видових, одна з яких – «керівник державної служби в державному органі». У зв'язку з цим пропонуємо у п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» поняття «суб'єкт призначення» врегулювати як родову категорію, що охоплює: а) суб'єкта призначення державних службовців категорії «А»; б) суб'єкта призначення державних службовців категорії «Б»; в) керівника державної служби в державному органі – суб'єкта призначення державних службовців категорій «Б» (крім тих, що призначаються та звільняються іншим суб'єктом призначення) та «В».

15. Служба управління персоналом реалізує широкий перелік функцій відносно персоналу (щодо організації, планування, здійснення професійного навчання, контролю, інформаційно-консультативної підтримки, кадрового діловодства та ін.), прямо підпорядковується керівнику державної служби та покликана сприяти реалізації його повноважень з управління персоналом державного органу. Служба управління персоналом має різні організаційно-правові форми, а здійснення її функцій може покладатися на: а) самостійний структурний підрозділ (департамент, управління, відділ, сектор тощо); б) окремого державного службовця, який займає посаду спеціаліста з питань персоналу. Успіх у реформуванні державної служби в Україні безпосередньо залежить від трансформації служб управління персоналом від служб від традиційного типу (основне призначення яких – ведення діловодства) до прогресивного типу, що передбачає зосередження основних зусиль таких служб на формуванні організаційної культури, розвитку державних службовців, організації державно-службових відносин на основі концепції управління людськими ресурсами.

16. Компетентнісний підхід до управління персоналом на державній службі має пронизувати відносини як під час прийняття на державну службу, так і її проходження. Впровадження такого підходу потребує вжиття комплексу заходів організаційно-правового характеру, у тому числі: а) розрізнення у межах професійної компетентності державного службовця «первинної професійної компетентності» (або «професійної придатності») та «розвиненої професійної компетентності»; б) перегляду законодавчого підходу до визначення переможця конкурсу на зайняття посад державної служби – від його визначення керівником державної служби (суб'єктом призначення) на підставі розсуду з-поміж кандидатів, запропонованих конкурсною комісією, – до визначення переможцем саме кращого за рейтингом кандидата самою конкурсною комісією; в) врахування професійної компетентності під час оцінювання результатів службової діяльності та здійснення інших процедур службової кар'єри; г) затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та виконують повноваження керівника державної служби в державному органі, а також Типових вимог до професійної компетентності

керівника служби управління персоналом та інших державних службовців категорій «Б» та «В», які реалізують завдання та функції з управління персоналом.

17. Впровадження компетентнісного підходу до Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України потребує організації його моделі, що передбачає визначення вимог до професійної компетентності персоналу та проведення належних процедур з їх оцінювання. По-перше, слід нормативно врегулювати вимоги до професійної компетентності не лише претендентів на зарахування до Резерву, а й осіб, котрі після підвищення кваліфікації у Резерві можуть визнаватися готовими до призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях. По-друге, формувати Резерв доцільно за змішаною основою: а) зарахування без конкурсу (діючих державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та ін.); б) зарахування за результатами конкурсу – інші громадяни України. Оцінка професійної компетентності осіб, зарахованих до Резерву, може відбуватися завдяки заходам контролю у межах підвищення кваліфікації. Наведені пропозиції потребують внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 23.05.2023 р.

18. В умовах безпекових викликів, зумовлених воєнним станом та бойовими діями в Україні, стратегічно важливим є впровадження до управління персоналом на державній службі інформаційно-комунікаційних технологій. Застосування загальних інформаційно-комунікаційних технологій та спеціального програмного забезпечення (HRMIS, Єдиний портал вакансій державної служби, «Портал управління знаннями» тощо), їх вдосконалення дозволить забезпечити спроможність державної служби в умовах сучасних викликів і загроз, а також закласти передумови формування нової цифрової державної служби в Україні. Покращити ефективність управління персоналом на державній службі може застосування й інших новітніх технологій, які позитивно зарекомендували себе у приватному та державному секторах провідних іноземних державах (наставництво, «таємний покупець», «бенчмаркінг» та ін.).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
2. Адміністративне право України: учеб. / под общ. ред. С. В. Кивалова. Харьков: Одиссей, 2006. 880 с.
3. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Гельветика, 2022. 800 с.
4. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
5. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. Т.1. 584 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Кивалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
9. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. Київ: Істина, 2009. 480 с.
10. Адміністративне право: навч. посіб. / Ю. П. Битяк, І. М. Балакарева, М. І. Белікова, та ін.; за заг. ред. В. М. Гаращука, Р. В. Шаповала. Харків: Право, 2023. 277 с.
11. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
12. Алексеев А. С. Русское государственное право. 2-е изд. Москва: Тип. А. А. Гатцука, 1892. 473 с.

13. Алюшина Н. О. Компетентнісно орієнтоване наставництво як складова цілісного навчального процесу в професійній підготовці державних службовців. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 2. С. 12-17.
14. Алюшина Н. О. Основою нової моделі публічної служби у повоєнний період буде її суцільна цифровізація. *Урядовий кур'єр*. 21.04.2022 р. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/osnovoyu-novoyi-modeli-publichnoyi-sluzhbi-u-povoy/> (дата звернення: 13.10.2023).
15. Андрєєв А. В. Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 417 с.
16. Аніщенко Т. С. Службове право: правова природа, сутність та внутрішня побудова. *Питання адміністративного права* / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2017. (кн. 1). С. 105-116.
17. Аніщенко Т. С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 15 с.
18. Афанасьєв М. В. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону: монографія. Харків: Вид. ХНЕУ, 2008. 472 с.
19. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. / за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
20. Балановська Т. І., Михайліченко М. В., Троян А. В. Сучасні технології управління персоналом: навч. посіб. Київ: ФОП Ямчинський О. В., 2020. 466с.
21. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса., 2009. 19 с.
22. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480с.
23. Берлач А. І. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 95-103.

24. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 2. С. 58-65.
25. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
26. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба: посіб. для підгот. до ісп. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
27. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Авторський проект Закону України «Про службу в державних органах та їх апараті». *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1. С. 150-169.
28. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 36 с.
29. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
30. Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
31. Біла-Тіунова Л. Р. Функції національного агентства з питань державної служби України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 134–145.
32. Білорусов С. Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей державних службовців. *Вісник державної служби України*. 2005. № 2. С. 32-36.
33. Бліхар М. М., Анциферова М. В. Місце службового права в національній системі права України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 215-217. URL: http://lsej.org.ua/9_2023/51.pdf (дата звернення: 20.09.2023).
34. Борисенко О. П., Краєвий А. О. Управління персоналом митних органів України на засадах методології контролінгу. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2021. № 1 (21). С. 234-241.

35. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ. О.М. Шаленко. Київ: Міленіум, 2004. 128 с.
36. Боярська З. І. Історія держави і права України: навч.-метод. посіб. Київ: КНЕУ, 2001. 280 с.
37. В Україні стартував 15-й Рішельє-форум публічної служби: тези з відкриття (22-23 вересня 2023 року). Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17208> (дата звернення: 12.10.2023).
38. Ващенко Ю. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 122-141.
39. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
40. Венедиктов В. С., Іншин М. І., Ключев О. М. Організаційно-правові засади сучасної державної служби України: наук.-практ. посіб. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 172 с.
41. Верстюк В., Гай-Нижник П., Коник С. та ін. Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / упоряд. А. Вишневський. Київ.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2008. 124 с.
42. Виконавча влада і адміністративне право: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре, 2002. 668 с.
43. Виноградський М. Д., Виноградська А. М., Шканова О. М. Управління персоналом. навч. посіб. 2-ге вид. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 502 с.
44. Вища школа публічного управління. Наші центри. URL: <https://hs.gov.ua/#> (дата звернення: 25.09.2023).
45. Власова О. І., Николенко Ю. В. Соціальна психологія організацій та управління: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 398 с.
46. Внутрішнє положення з реалізації кадрової політики: Методична настанова Міністерства внутрішніх прав Чеської Республіки від 2020 р. URL:

<https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/proak-kz-07-vzor-politika-lidskych-zdroju-pdf.aspx>
(дата звернення: 25.09.2023).

47. Волик В. С. Наукові підходи до визначення понять «компетенція» та «компетентність» державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 426-433.

48. Газарян С. В. Організаційно-функціональна структура служби управління персоналом державного органу у відповідності до принципу меритократії. *Державне будівництво*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2017. №1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/02.pdf> (дата звернення: 25.09.2023).

49. Гайдученко С. О. Формування інноваційної технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.

50. Гаркуша А. Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби: дис.. ... канд.. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 248 с.

51. Глущенко Л., Пілявоз Т., Коваль Н. Управління персоналом у сучасній структурі управління підприємством. *Економіка та суспільство*, 2022. (35). URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-35-41> (дата звернення: 25.09.2023).

52. Голосніченко І. П., Золотарьова Н. І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: зб. мат. I Міжнарод. наук.-практ. конф. Київ: Дакор, 2018. С. 85-89.

53. Гончарук Н., Величко О. Модернізація кадрових служб у служби управління персоналом в державних органах у контексті європейського досвіду. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України* : матеріали 15-ї регіон. наук.-практ. конф. (17 трав. 2018 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 23-27.

54. Гончарук Н., Прудіус О. Управління людськими ресурсами державної служби України в умовах діджиталізації. *Аспекти публічного управління*. 2022. Том 10. № 5. С 16-24.
55. Граціотова Г. О., Нестерванська Е. Вплив організаційної культури на професійну підготовку державних службовців в Україні. *Економічний журнал Одеського політехнічного університету*. 2021. 4 (18). С. 22-30.
56. Григор'єва С. М. Підготовка фахівців з державного управління на основі компетентнісного підходу як необхідна умова професіоналізму державних службовців. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 100-102.
57. Гришина Н. В. Деякі питання застосування компетентнісного підходу у сфері управління державною службою. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 256-260.
58. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів. 2018. 232 с.
59. Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання : дис.. ... канд.. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.
60. Дараганова Н. В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право*. 2010. № 4 (8). С. 206–210.
61. Державна служба : 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. Київ, Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
62. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 1999. 272 с.
63. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.
64. Державна служба: навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ: СІК ГРУП УКРАЇНИ, 2012. 526 с.

65. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
66. Державне управління: навч. посіб. / за ред. А. Ф. Мельника. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
67. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
68. Державний функціональний стандарт GovS 002: Управління інфраструктури та проектів Великої Британії від 15.07.2021 р. (версія 2.0.). URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1002673/1195-APS-CCS0521656700-001-Project-Delivery-standard_Web.pdf (дата звернення: 25.09.2023).
69. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 р. № 440. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Ст. 1795.
70. Дегтяр О. А. та Непомнящий О. М. Сутність і структура кадрового потенціалу системи державної служби. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2017. 2(17). С.137-143.
71. Джейкоб С., Шиффіно Н., Біард Б. Таємний покупець: інструмент вимірювання надання державних послуг? *Міжнародний огляд адміністративних наук*. 2018. 84 (1). С. 164-184.
72. Дивак М. М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: сучасний стан та шляхи вдосконалення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 242-248.
73. Добросесність та етика в публічній сфері. *Серія університетських модулів Організації Об'єднаних Націй*. Відень, 2021. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf (дата звернення: 25.09.2023).
74. Дослідження організаційної культури державної служби. URL: https://www.researchgate.net/publication/340132251_Doslidzenna_organizacijnoi_kulturi_derzavnoi_sluzbi (дата звернення: 25.09.2023).

75. Дудар Т. Г., Мельниченко В. В. Інноваційний менеджмент : навч. посіб. Тернопіль : Економічна думка, 2008. 250 с.
76. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
77. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. Том 1: Теорія державного управління. 748 с.
78. Євдокимов П. В. Адміністративно-правове регулювання реалізації кадрового забезпечення в органах публічної адміністрації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 237 с.
79. Желюк Т. Л. Державна служба: навч. посіб. Київ: Професіонал, 2005. 576 с.
80. Загальна декларація прав людини: декларація Генеральної Асамблеї Організації об'єднаних націй від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 25.09.2023).
81. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком. 1997. 317 с.
82. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посіб. для публічних службовців / В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьний. Київ, 2022. 76 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/832/zap.pdf> (дата звернення: 25.09.2023).
83. Запотоцька О. В. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу Національного банку України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. (42). С. 166-170.
84. Заяць Р. Я. Поняття адміністративно-правового статусу науково-дослідних експертно-криміналістичних установ МВС України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 78-80.
85. Звіт за результатами опитування щодо потреб у наданні методичної допомоги з питань управління людськими ресурсами: Національне агентство України з питань державної служби. 2022. URL: :

<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/UPRAVLINJA%20PERSONALO M/Analitika%20ta%20doslidgenja/zvit-metodichni-potrebi-2022-ds.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).

86. Зінченко О. Погляд на підвищення ефективності державного апарату в Україні. *Вісник державної служби управління України*. 2005. № 3. С. 23-27.

87. Іванов Є. В. Історія зародження та розвитку державної служби в Україні в контексті викликів сьогодення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. 2021. 32 (71). С. 7-12.

88. Іванов М. Історія держави і права України. навч. посіб. Київ: МАУП, 2002. 264 с.

89. Іжа М. М. Сучасні аспекти управління персоналом у публічній службі: *Публічне управління XXI століття: портал можливостей*: зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 23 квітня 2020 року). Харків: Магістр, 2020. С. 24-28.

90. Інформація щодо характерних недоліків в роботі керівників державної служби та служб управління персоналом державних органів, які призводять до порушення вимог законодавства в сфері державної служби, за 2022 рік. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/Kontrolna%20dijalnist/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%202022/dod2kharakterni-porushennya2022-1.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).

91. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення: навч. посіб. Харків: ФІНН, 2010. 672 с.

92. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / авт. колектив: О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник та ін. / Відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. НАН України. Інститут історії України, Головне управління державної служби України. Київ: «Ніка-Центр», 2009. Т.1. 544 с.

93. Кагановська Т. Є. Інститут державної служби в системі адміністративного права України. *Правова держава*. 2015. № 20. С. 45-50.

94. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. 330 с.
95. Кас'яненко Д. В. Система управління якістю в органах державної влади: аспекти теорії та практики: метод. посіб. Запоріжжя: ЗЦППКК, 2014. 122 с.
96. Кердзевадзе І. Р. Адміністративно-правові засади державної служби України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 201 с.
97. Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 2. С. 41–47.
98. Киричук В. В., Тимцуник В. Т. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 244 с.
99. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
100. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2017. 274 с.
101. Кізілов Ю. Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 4(6-7). С. 57-65.
102. Кіпішинова О., Сметаніна Л. Цифровізація управління персоналом в органах публічної влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. 3(84). С. 202-205.
103. Кірмач А. В. Проходження державної служби: європейський досвід правового регулювання: монографія / від. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: ІДПАН імені В.М. Корецького, 2011. 260 с.
104. Кодекс етики державних службовців: Кодекс Республіки Хорватії від 06.04.2011 р. № 40/2011. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html (дата звернення: 10.10.2023).

105. Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Дата оновлення: 30.07.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

106. Кодекс Сполучених Штатів Америки: Офіс радника з перегляду законодавства Палати представників Сполучених Штатів Америки від 14.01.2019 р. Дата оновлення: 01.05.2023. URL: <http://uscode.house.gov/browse.xhtml> (дата звернення: 19.10.2023).

107. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р., зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print> (дата звернення: 19.10.2023).

108. Колесніков Б. П. Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ.упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ, 2005. 22 с.

109. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.

110. Коломoeць Т. О., Германюк М. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 216 с.

111. Коломoeць Т. О. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців – новітній інститут службового права в системі адміністративного права. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 вересня 2018 р.). Одеса : Гельветика, 2018. С. 239–242.

112. Коломoeць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? *Питання адміністративного права.* / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Оберіг, 2018. (кн. 2). С. 131-140.

113. Коломoeць Т. О., Гаджиєва Ш. Н. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. 176 с.

114. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
115. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі: Конвенція Міжнародної організації праці від 27.06.1978 р. № 151. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_187 (дата звернення: 10.10.2023).
116. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2023).
117. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917-1920: навч. посіб. Київ: Либідь, 1997. 208 с.
118. Котляр М. Ф. Княжа служба в Київській Русі. Київ: Ін-т історії України НАН України, 2009. 251 с.
119. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 213 с.
120. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення: монографія / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Сімферополь: Крим. письмен., 2010. 212 с.
121. Красноборов О. В. Кадрове забезпечення діяльності органів правосуддя як зовнішньо-організаційний напрямок діяльності Державної судової адміністрації України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 171-178.
122. Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. Харків: ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.
123. Криворучко О. М. Основні положення бенчмаркінгу бізнес-процесів АТП. *Економіка транспортного комплексу* : зб. наук. пр. 2012. Вип. 20. С. 78-89.
124. Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом: навч. посіб. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: Кондор, 2006. 308 с.

125. Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання: дис. докт. філ. за спец. 081 «Право». Одеса, 2021. 214 с.
126. Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 20 с.
127. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. Вип. 8. С. 115-119.
128. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 1999. 186 с.
129. Линенко А. В., Шевченко О. Л. Сутність й аналіз персоналу підприємства за показниками його ефективності. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2008. № 4. С. 111–116.
130. Лідерство в місцевому самоврядуванні: словник термінів / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука та ін. Харків: Фактор, 2015. 156 с.
131. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти: монографія. Харків: Право, 2017. 440 с.
132. Людькова І. Щодо особливостей правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Юридичний вісник*. 2014. Вип. 6. С. 67-71.
133. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
134. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підруч. Київ: Кондор, 2018. 312 с.
135. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доп. й перероб. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
136. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. і переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

137. Мармур Г. В. Теорія та історія державної служби: навч. посіб. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. 360 с.
138. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (теоретичні та прикладні аспекти): монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 287 с.
139. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 36 с.
140. Мельник В. І. Управління персоналом в системі державної служби в Україні: дис. доктора філ. за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування». Одеса, 2022. 289 с.
141. Мельник В. І. Теоретико-правові та організаційні засади функціонування системи управління державною службою та людськими ресурсами. *Економіка: реалії часу* 2020. 3(49). С. 69-78. DOI: 10.15276/ETR.03.2020.9 (дата звернення: 25.09.2023).
142. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. / за ред. Р. С. Мельника. Київ: Юрінком Інтер, Буква Закону, 2018. 344 с.
143. Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. 424 с.
144. Меморандум про співробітництво між Офісом Президента України, МОН України, НАДС та Комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 23.06.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8%20%D0%BD%0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82/monkomitetnads.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).
145. Михайлова Л. І. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2007. 248 с.

146. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Пакт Генеральні Асамблеї ООН від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 10.10.2023).

147. Мілфорд Р. Л. Вимірювання обслуговування клієнтів в органах місцевого самоврядування Джорджії: програма таємного покупця. 2002. 13 с. URL: https://www.researchgate.net/profile/Mark-Bradbury/publication/242045816_Measuring_Customer_Service_Georgia's_Local_Government_Mystery_Shopper_Program/links/55e7119608ae21d099c13fb6/Measuring-Customer-Service-Georgias-Local-Government-Mystery-Shopper-Program.pdf (дата звернення: 10.10.2023).

148. Момот М. Ф. Щодо розмежування понять управління персоналом та управління людськими ресурсами в теорії та практиці управлінської діяльності. *Вісник ХНУВС*. 2004. № 27. С. 310-313.

149. Мохова Ю. Л., Сабадаш Р. В. Система управління персоналом в органах державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1369> (дата звернення: 10.10.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.1.24.

150. Назарова Г. В. Оцінка конкурентоспроможності системи управління персоналом підприємства: монографія. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2014. 188 с.

151. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерещ (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

152. Негара Р. В. Керівник державної служби й суб'єкт призначення: зміст, правове регулювання та співвідношення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: «Юридичні науки»*. 2019. Том 30 (69). № 4. С. 146-153.

153. Нижник Н. Р. Україна – державне управління: шляхи реформування: монографія. Київ: Миронівська друкарня, 1997. 72 с.

154. Носик О. А. Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03. Харків, 2018. 264 с.
155. Оболенський О. Ю. Державна служба: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2006. 467 с.
156. Озірська С. М., Полянський Ю. Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: наук.-аналіт. дослід. Київ: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1999. 168 с.
157. Олійник І. Л. Компетенція керівників державної служби в державному органі. *Європейські перспективи*. 2012. № 4(1). С. 79-84.
158. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2006. 493 с.
159. Олуйко В. М. Шляхи реформування системи державної служби України. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 319-325.
160. 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. Київ: НАДУ, 2012. 52 с.
161. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 17 с.
162. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 172 с.
163. Офіс управління персоналом США в ретроспективі. Досягнення та виклики після двох десятиліть: Звіт Ради з захисту системи заслуг США. URL: https://www.mspb.gov/studies/studies/The_US_Office_of_Personnel_Management_in_Retrospect (дата звернення: 25.09.2023).
164. Офіційний веб-портал Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/> (дата звернення: 25.09.2023).
165. Охотникова О. В. Теоретичні засади формування меритократичного підходу до відбору кадрів в системі публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 31-36.

166. Паламарчук І. В., Міроненко В. А. Закордонний досвід управління персоналом державної служби країни – членів ЄС для України: проблеми та перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2019. № 3(66). С. 181-187.
167. Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби: дис. ... д-ра юрид наук: 12.00.07. Одеса, 2021. 442 с.
168. Панченко Г. Сутнісні характеристики системи управління персоналом у сфері державної служби в сучасній Україні. *Наукові інновації та передові технології*. 2022. (10 (12)). С. 123-135.
169. Пахомов, І., Пахомова, Т. Механізми підвищення ефективності системи державної служби в нових умовах розвитку держави. *Право України*. 2009. 10. С.102-110.
170. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.
171. Петренко К. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2015. Випуск 4 (78). С. 376-388.
172. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. 168 с.
173. Питання Комісії державних нагород та геральдики: Указ Президента України від 31.12.2011 р. № 1211/2011. Дата оновлення: 13.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1211/2011#Text> (дата звернення: 25.10.2023).
174. Питання оплати праці працівників державних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2017. № 9. Ст. 284.
175. Питання функціонування територіальних органів Національного агентства з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від

07.04.2023 р. № 316. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

176. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 р. № 528. Дата оновлення: 16.06.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

177. Плетньова Т. Комісія з питань вищого корпусу державної служби: окремі проблеми організаційно-правового забезпечення. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 372-375.

178. Плетньова Т. Компетентнісний підхід в управлінні персоналом на державній службі: сутність та недоліки нормативного регулювання *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 1. С. 256-260.

179. Плетньова Т. Р. Національне агентство України з питань державної служби в системі суб'єктів управління персоналом на державній службі: особливості адміністративно-правового статусу. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 39-44.

180. Плетньова Т. Р. Управління персоналом органів державної влади в системі управління якістю державної служби: впровадження інноваційних практик та методів. *Knowledge, Education, Law, Management* 2021 № 8 (44) vol. 2. С. 129-135. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.8.2.21>.

181. Плетньова Т. Р. Повноваження керівника державної служби в державному органі як суб'єкта управління персоналом на державній службі. *Правові новели*. 2020. № 12/2020. С. 66-72.

182. Плетньова Т. Р. Система суб'єктів управління персоналом на державній службі: законодавче регулювання у державах-членах Європейського Союзу. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 95-103.

183. Плетньова Т. Р. Служба управління персоналом державного органу: аналіз функцій та організаційної структури. *Права людини та публічне врядування*

в сучасних умовах : Матеріали VI Міжн. правн. фор. (м. Чернівці, 9 червня 2023 р). Львів-Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 240-244.

184. Плетньова Т. Р. Управління персоналом на державній службі: деякі проблеми теорії та нормативно-правового регулювання. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2023. Том 33 (72). № 2. С. 111-118.

185. Положення про Генеральний департамент: Положення в. о. Голови НАДС від 22.06.2020 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B4%D1%96%D0%BB%D1%96%D0%B2%20%D0%9D%D0%90%D0%94%D0%A1/zrazok-dlya-utochnennya-strukturnimi-pidrozdilamidocx-2.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).

186. Положення про Генеральний департамент: Положення Голови НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97%20%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B4%D1%96%D0%BB%D1%96%D0%B2%20%D0%9D%D0%90%D0%94%D0%A1/%D0%97%D0%A0%D0%90%D0%97%D0%9E%D0%9A%20%D0%94%D0%9B%D0%AF%20%D0%A3%D0%A2%D0%9E%D0%A7%D0%9D%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%A3%D0%9A%D0%A2%D0%A3%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9C%D0%98%20%D0%9F%D0%86%D0%94%D0%A0%D0%9E%D0%97%D0%94%D0%86%D0%9B%D0%90%D0%9C%D0%98.docx-3.pdf> (дата звернення: 10.08.2023).

187. Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 243. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

188. Положення про Координаційну раду з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при Національному агентстві України з питань державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30.04.2018 р. № 118. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/polozhennya-pro-koordinatsiynu-radu.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).

189. Припутень Д. С. Примус у службовому праві: теорія, досвід та практика реалізації: автореф. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 36 с.

190. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.02.2016 р. № 1798-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 107.

191. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.

192. Про внесення змін до Положення про Вищу школу публічного управління: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 31.01.2023 р. № 8-23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0008859-23#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

193. Про внесення змін до Положення про Раду управління людськими ресурсами державної служби при НАДС: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 24.01.2022 р. № 7-22. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-polozhennya-pro-radu-upravlinnya-lyudskimi-resursami-derzhavnoyi-sluzhbi-pri-nads-2> (дата звернення: 10.10.2023).

194. Про державних службовців : Закон Угорської Республіки від 30.12.2011 р. № CXCIX. URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100199.TV> (дата звернення: 10.10.2023).

195. Про державну службу та про внесення змін і доповнень до деяких законів: Закон Словацької Республіки від 01.02.2017 р. № 55/2017. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/> (дата звернення: 10.10.2023).

196. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 10.10.2023).

197. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3723-12> (дата звернення: 10.10.2023).

198. Про державну службу: Закон Чеської Республіки від 01.10.2014 р. URL: <https://esipa.cz/sbirka/sbsrv.dll/sb?DR=AZ&CP=2014s234-2021s261> (дата звернення: 10.10.2023).

199. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50. Ст. 1747.

200. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2019. № 41. Ст. 1422.

201. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 19.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.10.2023).

202. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 74. Ст. 2493.

203. Про затвердження Загального кодексу державної служби: Розпорядження Президента Республіки Франції від 24.10.2021 р. № 2021-1574. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA000044421386/2022-12-02/ (дата звернення: 20.10.2023).

204. Про затвердження Методики оцінювання результативності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого

самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.12.2020 р. № 226-20. *Офіційний вісник України*. 2021. № 11. Ст. 448.

205. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 20.11.2020 р. № 217-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217859-20#Text> (дата звернення: 20.10.2023).

206. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті системи наставництва державних службовців: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 25.10.2013 № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0189859-13#Text> (дата звернення: 20.10.2023).

207. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», та підготовки умов проведення конкурсу: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 15.01.2021 р. № 4-21. Дата оновлення: 27.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004859-21#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

208. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи державних службовців за межами адміністративної будівлі державного органу: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 13.11.2020 р. № 215-20. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendacij-shchodo-organizaciyi-roboti-derzhavnih-sluzhbovciv-za-mezhami-administrativnoyi-budivli-derzhavnogo-organu> (дата звернення: 10.10.2023).

209. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в державних органах: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 28.01.2021 р. № 17-21. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo->

provedennya-stazhuvannya-gromadyan-z-chisla-molodi-yaki-ne-perebuyayut-na-posadah-derzhavnoyi-sluzhbi-v-derzhavnih-organah (дата звернення: 10.10.2023).

210. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо процедури проведення адаптації новопризначених державних службовців у державних органах: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 05.08.2021 р. № 120-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0120859-21#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

211. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо роботи з конфліктами в державних органах: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 20.06.2022 р. № 46-22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0046859-22#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

212. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 р. № 769. Дата оновлення: 07.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

213. Про затвердження Положення про вебпортал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями»: Наказ НАДС від 26.11.2019 р. № 209-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1234-19#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

214. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс «Кращі практики управління персоналом»: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 19.09.2018 р. за № 1075/32527. Дата оновлення: 11.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1075-18#n13> (дата звернення: 25.09.2023).

215. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. *Офіційний вісник України*. 2023. № 55. Ст. 3072.

216. Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 р. № 1343, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. Ст. 228.

217. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

218. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 10.09.2014 р. № 715/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/715/2014> (дата звернення: 10.10.2023).

219. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. Дата оновлення: 03.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

220. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 р. № 64. *Офіційний вісник України*. 2016. № 36. Ст. 1428.

221. Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1041. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

222. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2019 р. № 1039. Дата оновлення: 10.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

223. Про затвердження Порядку здійснення Національним агентством України з питань державної служби, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу: Наказ Національного агентства з питань

державної служби від 10.09.2020 р. № 168-20. Дата оновлення: 02.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0982-20#Text> (дата звернення: 12.10.2023).

224. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 270. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1205.

225. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2016 р. № 76. *Офіційний вісник України*. 2016. № 45. Ст. 1658.

226. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Дата оновлення: 06.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.10.2023).

227. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.09.2023).

228. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: Наказ Національного агентства з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#Text>. (дата звернення: 10.10.2023).

229. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2020. № 51. Ст. 1594.

230. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448. Дата оновлення: 08.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.10.2023).

231. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. *Офіційний вісник України*. 2016. № 29. Ст. 1175.

232. Про затвердження Типового положення про апарат суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 08.02.2019 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text> (дата звернення: 12.10.2023).

233. Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів): наказ Міністерства соціальної політики України від 13.06.2016 р. № 646. *Офіційний вісник України*. 2016. № 53. Ст. 1874.

234. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. Дата оновлення: 01.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 12.10.2023).

235. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263. Дата оновлення: 17.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

236. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 03.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

237. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 63. Ст. 1912.

238. Про концепцію адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу: указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 10. Ст. 578.

239. Про концепцію розвитку законодавства України про державну службу: указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8. Ст. 421.

240. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 03.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 12.10.2023).

241. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. Ст. 3385.

242. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2472.

243. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 24. Ст. 728.

244. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.

245. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2014 р. № 442, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

246. Про основні компетенції для навчання протягом усього життя: Рекомендація Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 18.12.2006 р. № 2006/962/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_975 (дата звернення: 15.10.2023).

247. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

248. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. Дата оновлення: 17.06.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

249. Про Положення про Секретаріат Центральної виборчої комісії: Постанова Центральної виборчої комісії від 01.10.2020 р. № 328 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0328359-20#Text> (дата звернення: 15.10.2023).

250. Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я: наказ

Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2016 р. № 80/352. *Офіційний вісник України*. 2016. № 53. Ст. 1874.

251. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 88. Ст. 5121.

252. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2471.

253. Про публічне адміністрування: Закон Мальти від 01.03.2019 р. № 595. URL: <https://legislation.mt/eli/cap/595/eng/pdf> (дата звернення: 10.10.2023).

254. Про публічну службу : Закон Естонської Республіки від 13.06.2012 р. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118022014004?leiaKehtiv> (дата звернення: 15.10.2023).

255. Про публічну службу : Закон Литовської Республіки від 29.06.2018 р. № XIII-1370. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr> (дата звернення: 15.10.2023).

256. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2023 р. № 524. *Офіційний вісник України*. 2023. № 55. Ст. 3072.

257. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»: Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 117/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

258. Про розвідку: Закон України від 17.09.2020 р. № 912-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 86. Ст. 2761.

259. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

260. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 70. Ст. 4029.

261. Про статус державних цивільних службовців та службовців органів місцевого самоврядування: Кодекс Греції від 09.02.2007 р. № 3528. URL: https://www.uoc.gr/files/items/9/907/n_3528_2007.pdf (дата звернення: 12.10.2023).

262. Про статус чиновників: Федеральний закон Федеративної Республіки Німеччина від 05.02.2009 р. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html#BJNR016010009BJNG001500000 (дата звернення: 12.10.2023).

263. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 10. Ст. 365.

264. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1935.

265. Про схвалення Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022-2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.08.2022 р. № 752-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 70. Ст. 4248.

266. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 844-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 98. Ст. 2998.

267. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 98. Ст. 2997.

268. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. Дата оновлення:

15.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

269. Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2019 р. № 1006-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1006-2019-%D1%80#Text>. (дата звернення: 10.10.2023).

270. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 22.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

271. Про цивільну службу: Закон Польщі від 21.11.2008 р. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220001691> (дата звернення: 01.12.2022).

272. Проневич О. С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Харків: НікаНова, 2011. 509 с.

273. Профілі професійної компетентності посадових осіб органів державної влади : наук. розробка / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, Р. В. Войтович, С. О. Телешун; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Р. В. Войтович. Київ: НАДУ, 2015. 64 с.

274. Прохоровська С. А. Компетентнісний підхід в управлінні персоналом. *Регіональні аспекти продуктивних сил України*. 2019. № 23. С. 86-90.

275. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України : монографія / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

276. Рось О. Г. Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 18. С. 97-100.

277. Рунова Н.О. Суб'єкти управління державною службою. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1 (4). С. 138-143

278. Рябченко О. П. Проблемні питання правового регулювання статусу керівника державної служби в державному органі. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 3. С. 90-96.

279. Савченко В. А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2002. 351 с.
280. Селіванов С. В. Компетентнісний підхід до управління персоналом державної служби України. *Менеджер*. 2018. № 1 (78). С. 146–156.
281. Селіванов С. В. Механізм розвитку кадрового потенціалу державної служби в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2019. 302 с.
282. Серьогін С., Серьогіна Н. Професійна компетентність керівних кадрів державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 215-223.
283. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Серьогін С. С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. №8-9. С. 22-35;
284. Синиченко А. В. Компетентнісний підхід як сучасна парадигма управління персоналом. *Фінанси, учет, банки*. 2016. № 1 (21). С. 288-294.
285. Сладкевич В. П. Сучасний менеджмент організацій : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: МАУП, 2007. 488 с.
286. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/sis/> (дата звернення: 15.10.2023).
287. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1977. Т. 8. 927 с.
288. Сметанюк О. А., Вітюк А. В., Мукоїд Д. Д. Місце і значення сучасних персонал-технологій при побудові hr-бренду вітчизняних організацій. *Ефективна економіка*. 2021. № 1. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8498> (дата звернення: 10.10.2023). DOI: 10.32702/2307-2105-2021.1.73.
289. Сорокіна Н. Г. Організаційна культура публічної служби та особливості її змін. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 4(43). С. 114 – 122. URL: <https://doi:10.33287/101915> (дата звернення: 10.10.2023).

290. Сочинська–Сибірцева І. М. Розвиток технологій управління персоналом на вітчизняних підприємствах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 21. С. 51-55.

291. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. 3-тє вид., перероб. та доп. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

292. Стець О. М. Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2021. 478 с.

293. Стець О. М. Комісія з питань вищого корпусу державної служби як суб'єкт державно-службових правовідносин. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 16. С. 210-216.

294. Стець О. М. Служба управління персоналом як суб'єкт державно-службових відносин. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 1. С. 280-286.

295. Стратегічний план дій Національного агентства України з питань державної служби на 2021–2023 роки: Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/plan-st.pdf>. (дата звернення: 10.10.2023).

296. Стратегічний план діяльності НАДС на 2022-2024 роки: Голова Національного агентства з питань державної служби. 2023. URL: 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%B8/1-23_%D0%9F%D0%9B%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2024.03.2023.pdf (дата звернення: 10.10.2023).

297. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474. Дата оновлення: 18.12.2018 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf (дата звернення: 25.09.2023).

298. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року: Розпорядження

Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.09.2023).

299. Стратегія управління персоналом підприємства: монографія/ В. М. Орлов, С. С. Новицька, К. М. Столярська, К. С. Озарко. Одеса: Апрель, 2015. 163 с.

300. Структура Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/struktura> (дата звернення: 25.09.2023).

301. Сурай І. Г. Основний (базовий) суб'єкт управління персоналом державної служби в органі влади. *Україна – ЄС. Сучасні технології, економіка та право* : матеріали другої міжнар. наук.-практ. конф. (Словацька республіка-Польща, 19-23 квітня 2016 р.). Чернігів, 2016. С. 181-183.

302. Сучасна концепція професіоналізму в публічному управлінні та підходи до його оцінювання : наук. розроб. / Л. Г. Штика, Л. М. Гогіна, І. І. Нинюк та ін. Київ: НАДУ, 2009. 40 с.

303. Сьоміна В. А. Захист права на державну службу в адміністративному судочинстві. *Євроінтеграційні вектори реформ у сфері публічного адміністрування*: зб. наук. ст., тез доп. та повід. Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 трав. 2023 р.). Харків: Мадрид, 2023. С. 474-477.

304. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / за заг. ред. Н. Л. Гавкалової. Харків: Вид. ХНЕУ, 2012. 328 с.

305. Тишлек М. М. Правові та організаційні засади кадрового забезпечення управління в органах Національної поліції України: дис. ... доктор. філ. за спеціальністю 081 – Право. Кропивницький, 2023. 215 с.

306. Ткач В. Д. Національна адміністративна традиція як одне з джерел планування реформи державної служби. *Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку*: зб. тез. наук.-практ. конф. / за заг. ред. А. Вишневського (м. Київ, 18 листоп. 2008 р.). Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС, 2009. С. 8-12.

307. Тундаєв С. М. Поняття та сутність інституційної спроможності правоохоронних органів України щодо протидії діяльності злочинних спільнот та

осіб, що перебувають у статусі підвищеного злочинного впливу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 684-689. URL: http://sej.org.ua/11_2022/166.pdf (дата звернення: 25.09.2023).

308. Управління персоналом: підручник / О. М. Шубалий, Н. Т. Рудь, А. І. Гордійчук, І. В. Шубала, М. І. Дзямулич, О. В. Потьомкіна, О. В. Серeda; за заг. ред. О. М. Шубалого. Луцьк: ІВВ Луцького НТУ, 2018. 404 с.

309. Управління персоналом в органах публічної влади: навч. посіб./ С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.

310. Управління персоналом в умовах децентралізації/ за заг. ред. док-а наук з держ. упр., проф., засл. юр. України В. М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.

311. Управління персоналом: навч. посіб / В. А. Рудь, С. О. Гуткевич, Т. Л. Мостенська. Київ: КОНДОР, 2012. 324 с.

312. Федчишин С. А. Деякі проблеми захисту права на державну службу. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах*: матеріали VI Міжнар. прав. фор. (м. Чернівці, 9 черв. 2023 року). Львів-Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 254-257.

313. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення : монографія. Харків : Право, 2020. 528 с.

314. Федчишин С. А. Дипломатичне представництво України за кордоном: адміністративно-правові питання організації та діяльності: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. П. Матюхіної. Харків: Видавництво, 2011. – 215 с.

315. Федчишин С. А. Проблеми формування кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України. *Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій*: зб. наук. стат. і тез доп. та повідом. за матеріалами Всеукр. кругл. столу (м. Харків, 23 черв. 2023 р.). Харків: Мадрид, 2023. С. 158-166.

316. Федчишин С. А., Федчишина К. В., Спасенко В. О. Релігійна нейтральність як принцип державної служби: від обґрунтування до формалізації в Законі України «Про державну службу». *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах*: колект. моногр. Рига: Baltija Publishing, 2023. С. 792-808.

317. Халіняк М. Керівник державної служби: правовий статус і повноваження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 191-203.
318. Хміль Ф. І. Управління персоналом: підручник. Київ: Академвидав, 2006. 488 с.
319. Храмов В. О., Бовтрук А. П. Основи управління персоналом: підручник. Київ: МАУП, 2011. 112 с.
320. Хрестоматія з історії України литовсько-польської доби / упоряд. Т. Гошко. Львів: Вид-во Українського Католицького Університету, 2011. 688 с.
321. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.
322. Швець І. Компетентність управлінського персоналу: формування, розвиток та ефективність використання. *Україна: аспекти праці*. 2011. № 1. С. 31-36.
323. Шевчук О. М., Ковтун М. С., Спасенко В. О. Контрольна діяльність Національного агентства України з питань державної служби. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2023. № 1. С. 201-205.
324. Шевчук О. М., Ковтун М. С., Спасенко В. О. Деякі аспекти запровадження інноваційних технологій управління персоналом на державній службі. *Юридичний бюлетень*. №29. 2023. С. 280-287.
325. Шкробот М. В. Сучасні технології управління персоналом. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2022. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/49846/1/Suchasni_2022.pdf (дата звернення: 12.10.2023).
326. Шпекторенко І. В. Професійна компетентність державного службовця. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 285-293.
327. Щодо повноважень Міністра з питань державної реформи, децентралізації та державної служби : Наказ Президента Республіки Франції від 24.05.2012 р. № 2012-780. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id-/JORFTEXT000025915955/2022-07-24> (дата звернення: 12.10.2022).
328. Юринець В. Є. Методологія наукових досліджень : навч. посіб. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 178 с.

329. Якимчук М. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 32 с.
330. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2002. 168 с.
331. Яськів Б. Ю. Плинність кадрів на публічній службі та шляхи її подання: європейський досвід для України : автореф. ... осв. ступ. «магістр»: спец. 281 «Публічне управління та адміністрування». Миколаїв, 2020. 15 с.
332. Administration and Civil Service in 27 EU Member States. Paris: General Directorate for Public Administration and the Civil Service, 2008. 57 p.
333. Cardona F. Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in some Candidate States. Vilnius: Sigma/OECD, 2006. 21 p. URL: <https://www.oecd.org/countries/lithuania/36762218.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).
334. Harris J. Legislating for a civil service. Institute for Government, September 2013. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Legislating%20for%20a%20civil%20service.pdf> (дата звернення: 12.10.2023).
335. HRMIS. Інформаційна система управління людськими ресурсами. URL: https://public.nads.gov.ua/?_gl=1*_uregf9*_ga*NjkzMTU2MzE4LjE2MDMzODU1ODI.*_ga_EB7WL2Q764*MTY5MzM4MDAyOC41MS4wLjE2OTMzODAwMjguMC4wLjA.&_ga=2.149200757.2114182384.1693256362-693156318.1603385582 (дата звернення: 10.10.2023).
336. Public employment in European Union member states / Isabel Hernández Fernández del Valle et al. Madrid: Ministry of the Presidency, 2010. 253 p.
337. U.S. Merit Systems Protection Board. URL: <https://www.mspb.gov/about/about.htm>. (дата звернення: 10.10.2023).
338. Vuorikari R., Punie Y., Carretero Gomez S., Van den Brande G. DigComp 2.0: The Digital Competence Framework for Citizens. Update Phase 1: The Conceptual Reference Model. Luxembourg Publication Office of the European Union. 2016. URL: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC101254> (дата звернення: 12.10.2023).

ДОДАТКИ

Додаток А



АПАРАТ

КИЇВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
КИЇВСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

пл. Лесі Українки, 1, м. Київ, 01196, тел.: (044) 286-85-35, факс (044) 286-15-10
E-mail: doc@koda.gov.ua, сайт: http://koda.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 00022533

від _____ 20__ р. № _____

на № _____ від _____ 20__

АКТ

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження
аспірантки кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Плетнєвої Тетяни
Русланівни на тему «Адміністративно-правові засади управління персоналом на
державній службі» в практичну діяльність апарату Київської обласної державної
адміністрації

Цим актом підтверджується, що висновки та пропозиції, сформульовані у дисертації на здобуття наукового ступеня доктора філософії Плетнєвої Т.Р. на тему «Адміністративно-правові засади управління персоналом на державній службі» використовуються у практичній діяльності апарату Київської обласної державної (військової) адміністрації при здійсненні завдань та функцій стосовно управління персоналом, що передбачені законодавством України. Зокрема, це стосується висновків та пропозицій стосовно вдосконалення організації та правового забезпечення діяльності апарату, його керівника, Управління персоналом, Юридичного управління, як основних структурних підрозділів, що здійснюють організацію державної служби в Адміністрації, впровадження компетентнісного підходу та застосування новітніх технологій в системі управління персоналом на державній службі.

Керівник апарату
Київської обласної державної адміністрації,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України



Андрій КОВАЛЬЧУК



Київська обласна державна адміністрація (Київська
обласна військова адміністрація)
№11998/08/15.4/2023 від 27.11.2023

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:*Наукові праці,**в яких відображено основні наукові результати дисертації:*

1. Плетньова Т. Р. Повноваження керівника державної служби в державному органі як суб'єкта управління персоналом на державній службі. *Правові новели*. 2020. № 12. С. 66-72.
2. Плетньова Т. Р. Національне агентство України з питань державної служби в системі суб'єктів управління персоналом на державній службі: особливості адміністративно-правового статусу. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 39-44.
3. Плетньова Т. Р. Система суб'єктів управління персоналом на державній службі: законодавче регулювання у державах-членах Європейського Союзу. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 95-103.
4. Плетньова Т. Р. Управління персоналом на державній службі: деякі проблеми теорії та нормативно-правового регулювання. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 2. Т. 33 (72). С. 111-118.

*Наукові праці,**які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Плетньова Т. Р. Окремі проблеми та шляхи підвищення рівня спроможності служб управління персоналом державних органів. *Юридична осінь 2020 року: зб. тез доп. та наук. повідом. уч. міжнар. наук.-практ. конф. молод. уч. (м. Харків, 23 листоп. 2020 р.)*. Харків: НЮУ, 2020. С. 160-162.
2. Плетньова Т. Р. Управління персоналом на державній службі: зарубіжний досвід правового регулювання та пропозиції для України. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового*

забезпечення: зб. наук. пр. за матеріал. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9-10 квіт. 2020 р.). Харків: Право, 2020. С. 243-246.

3. Плетньова Т. Р. Історико-правовий аналіз розвитку управління персоналом на державній службі України (окремі питання дослідження). *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення* : зб. наук. пр. за матеріал. V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20-21 трав. 2021 р.). Харків : Право, 2021. С. 298-302.

4. Плетньова Т. Р. Комісія з питань вищого корпусу державної служби: окремі проблеми організаційно-правового забезпечення. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 лют. 2023 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 372-375.

5. Плетньова Т.Р. Служба управління персоналом державного органу: аналіз функцій та організаційної структури. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах*: матеріали VI Міжнарод. правн. Форуму (м. Чернівці, 9 черв. 2023 р.). Львів-Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 240-244.

Наукові праці,

в яких додатково відображено наукові результати дисертації:

1. Pletnova T. Competence approach in personnel management in the civil service: the essence and shortcomings of regulation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 1. С. 256-260.

2. Плетньова Т. Управління персоналом органів державної влади в системі управління якістю державної служби: впровадження інноваційних практик та методів. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2021. № 8 (44). Vol. 2. С. 129-135.