



УДК 352/354

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2022.27.45>

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

**Сітніков Олександр,***аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції**Інституту публічної служби та управління**Національного університету «Одеська політехніка»**ORCID ID: 0000-0002-8202-8810*

*Стрімкі зміни в зовнішньому та внутрішньому становищі в Україні, що зумовлено європейським вибором української держави, висувають вимоги високого рівня до українських публічних службовців, породжуючи дедалі більшу кадрову кризу в системі державного управління й місцевого самоврядування. Адекватною відповіддю на нові виклики часу має бути реформування кадрової політики та системи кадрової роботи на публічній службі з урахуванням євроінтеграційних процесів.*

*Управління людськими ресурсами на публічній службі включає реальні цілі, завдання, пріоритети, механізми та технології, а також передбачає належне нормативно-правове, методичне, організаційне, інформаційне, документаційне й ресурсне забезпечення. Управління людськими ресурсами на публічній службі має здійснюватися в межах і на основі сучасної державної кадрової політики, реалізації її цілей, принципів, стандартів і пріоритетів, воно є ефективним механізмом реалізації кадрової стратегії органу публічної влади, здатним суттєво підвищити ефективність його діяльності.*

*Недостатній рівень застосування сучасних технологій управління людськими ресурсами в органах публічного управління та адміністрування призвів до низки проблем інституту публічної служби, таких як низька мотивація праці публічних службовців, відсутність прагнень до побудови кар'єри, неефективність проведення оцінювання результатів службової діяльності та програм професійного розвитку тощо. Реформування системи публічної служби повинне відбуватися шляхом упровадження цілісної та ефективної системи управління персоналом, що потребує вдосконалення національного законодавства у сфері забезпечення діяльності служби управління персоналом.*

**Ключові слова:** *державна служба, законодавство, управління персоналом, публічна служба.*

### **Sitnikov Oleksandr. Ways of improving national legislation in the ambit of ensuring the activities of the personnel management service**

*Rapid changes in the external and internal environment in Ukraine, which led to the European choice of the Ukrainian state, put forward to higher level of requirements for Ukrainian public servants, generating an ever-increasing personnel crisis in the system of state administration and local self-government. An adequate response to the new challenges of the time should be the reform of personnel policy and the system of personnel work in the public service, taking into account integration processes.*

*The management of human resources in the public service includes real goals, tasks, priorities, mechanisms and technologies and provides for appropriate legal, methodological, organizational, informational, documentation and resource support. The management of human resources in the public service must be carried out within the limits and on the basis of the modern state personnel policy, the implementation of its goals, principles, standards and priorities and is an effective mechanism for the implementation of the personnel strategy of the public authority, capable of significantly increasing the efficiency of its activities.*

*The insufficient level of application of modern human resources management technologies in public management and administration bodies has led to a number of problems of the public service institute, such as low work motivation of public employees, lack of effective career plans, ineffectiveness of performance evaluation, professional development programs, etc. The reform of the public service system should take place through the introduction of a holistic and effective personnel management system, which requires improvement of national legislation in the field of ensuring the activities of the personnel management service.*

**Key words:** *state service, legislation, personnel management, public service.*

Державна служба є не лише організаційно-правовим, а й складним державно-управлінським інститутом суспільства, що виконує основоположні функції державного регулювання. У процесі оцінювання роботи конкретного державного службовця суспільство формує уявлення про апарат держави загалом. Саме тому необхідною складовою частиною розвитку інституційної спроможності державної служби є, зокрема, забезпечення чіткого й прозорого механізму відповідальності державних службовців за порушення вимог законодавства та службової дисципліни. Наразі одним із першочергових завдань є створення умов для формування єдиного підходу до процедури й механізму притягнення державних



службовців до дисциплінарної відповідальності, удосконалення методології здійснення дисциплінарних проваджень з урахуванням демократичних цінностей і принципів публічного урядування [4, с. 4].

Професор Н.М. Драгомирецька зазначає: «Ефективність упровадження сучасних технологій управління персоналом на державній службі варто розглядати крізь призму управлінських відносин, які характеризуються розподіленням функцій управління по рівням, часом реагування керованої системи на прийняте рішення, ступенем якості виконання обов'язків, розв'язання завдань та відповідності організаційної системи об'єкту й умовам управління, а також стратегією розстановки кадрів, забезпечення самоорганізації управлінської системи, використання інтелектуального потенціалу тощо» [5, с. 27].

Варто зазначити, що у 2017 р. Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу – державною установою, що належить до сфери управління Національного агентства України з питань державної служби, – було розроблено практичний посібник для керівників служб управління персоналом «Дисциплінарна відповідальність державних службовців» [4]. Не применшуючи цінність і важливість цього посібника для діяльності служб управління персоналом, вважаємо за доцільне вказати на необхідність нормативного врегулювання цих питань. Важливість проблеми, що розглядається, підтверджується також наданням Національним агентством України з питань державної служби 15 вересня 2017 р. роз'яснення № 31-р/3, у якому визначається порядок застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень [21].

Проте більш доцільно було би розробити та затвердити наказом Національного агентства України з питань державної служби Методичні рекомендації щодо порядку застосування до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дисциплінарних стягнень. Аналогічний досвід у Національного агентства України з питань державної служби вже є, оскільки його наказами були затверджені, наприклад, спільні для всіх публічних службовців Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, Методичні рекомендації щодо складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, Методичні рекомендації щодо визначення результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» [7; 11; 12] тощо. Така пропозиція відповідає законодавчо визначеному обов'язку Національного агентства України з питань державної служби щодо надання методичної допомоги службам управління персоналом.

Таким чином, удосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності має стати одним із пріоритетних напрямів діяльності Національного агентства України з питань державної служби та тим чинником, який сприятиме істотному й послідовному реформуванню інституту дисциплінарної відповідальності, що своєю чергою повинно позитивно вплинути на стан управлінської діяльності загалом [4, с. 11–12].

На сучасному етапі перед правотворцями гостро постали питання пошуку результативних методів оптимізації функціонування служб управління персоналом у процесах забезпечення ефективності публічного управління. Це, з одного боку, розроблення ефективних стратегічних рішень розвитку системи управління персоналом та організації загалом із додержанням сучасних вимог, а з іншого – зміна державної кадрової політики, формування персоналу, що максимально відповідає вибраним стратегіям [18].

Загальне зростання кількості працівників публічної служби не матиме конкурентних переваг, якщо не приділяти належну увагу просуванню за посадовими категоріями, підвищенню рівня освіти та утриманню керівників і спеціалістів зі значним досвідом роботи на публічній службі [1, с. 431].

У науковій літературі увага звертається також на проблему забезпечення рівних прав жінок і чоловіків під час прийняття на публічну службу. Індекс гендерної нерівності України становить 0,335, що ставить її на 57 місце серед 146 країн [6, с. 208]. Проте в ч. 2 ст. 38 Конституції України проголошено: «Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». А у ст. 24 Основного Закону України задекларовано: «Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї <...>» [9]. Незважаючи на наявність численних нормативних актів, які повинні сприяти подоланню гендерної нерівності, зокрема й Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», що діє з 2006 р., статистичні дані органів державної влади та місцевого самоврядування демонструють протилежне [6, с. 210]. І це свідчить про необхідність доопрацювання чинного законодавства в зазначеній сфері.

Освіта, кваліфікація та рівень розвитку професійних здібностей є сьогодні основними якісними характеристиками персоналу органу публічної влади. На практиці ці характеристики не завжди відповідають потребам і вимогам сьогодення, тому сучасні служби персоналу мають бути налаштовані



на постійне вдосконалення роботи з формування конкурентоспроможного кадрового потенціалу, розроблення заходів поліпшення кадрової політики, створення умов для ефективної та продуктивної діяльності працівників усіх категорій [10].

У процесі успішної реалізації будь-яких нововведень вагому роль відіграє характер поглядів персоналу, а саме його орієнтація на розвиток, ставлення до змін, готовність до ризику. За реалізації управлінських нововведень потрібна величезна робота з подолання опору змінам, формування нової «організаційної культури». Знання у сфері публічного управління, фахова освіта, спеціальний пошук та освоєння нововведень у сфері управління має вагоме значення для підвищення ефективності функціонування органу публічної влади [19, с. 20].

Що ж стосується добору кадрів, то, на думку Х.М. Дейнеги, сутність методів добору на державні посади полягає в «оцінюванні кадрів на основі сполучення політичних, професійних, інтелектуальних якостей». Варто пам'ятати, що добір кадрів на державну службу – це процес вивчення професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності вимогам робочого місця та вибору з наявних претендентів того, хто найбільше підходить на робоче місце з урахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей і характеру [3, с. 152].

Проте структура служб управління персоналом, якісний склад і рівень оплати праці їх працівників не відповідають завданням реалізації активної державної кадрової політики; практично не ведеться підготовка фахівців для роботи у службах управління персоналом. Відповідно, завдання нових служб управління персоналом полягає в реалізації державної кадрової політики з управління трудовими ресурсами. У зв'язку із цим необхідно розширювати коло функцій та від суто кадрових питань переходити до розроблення систем стимулювання державно-службової діяльності, управління професійним рухом, запобігання конфліктам, вивчення ринку трудових ресурсів [18].

Вітчизняні дослідники обґрунтовано звертають увагу й на те, що більшість практичних рекомендацій щодо ефективного управління персоналом розроблена переважно для приватного сектору. Необхідна адаптація ідей, методів, інструментів управління персоналом приватного сектору для публічного сектору. Удосконалення роботи з персоналом бюджетних організацій, установ, які входять до системи державного управління в розвинених країнах, багато в чому відбувається шляхом дедалі глибшого запозичення методів і методик роботи з кадрами в організаціях приватного чи третього сектору [2]. Проте, як зазначає Д.Г. Карневейл, таку адаптацію необхідно здійснювати з огляду не лише на наявну різницю між цими секторами, а й на специфічні особливості публічних організацій [22].

Службам управління персоналом у своїй діяльності доцільно запроваджувати та використовувати сучасні методи роботи з персоналом, брати відповідальність за комунікацію з працівниками та керівниками структурних підрозділів під час розроблення індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, а також із керівником державної служби щодо висвітлення результатів професійного розвитку й особистих досягнень членів колективу з метою їх мотивації до ініціативної та результативної роботи [13, с. 163].

До проблем, що найчастіше виникають у процесі роботи кадрових служб, належать такі:

- значна кількість документів, що не мають стандартизованої форми та не відповідають державним стандартам;
- великий обсяг оброблюваної інформації, на основі якої проводяться різноманітні звітні роботи;
- відсутність чіткого поділу документів на групи, що ускладнює процес пошуку необхідних даних;
- упровадження численних кардинально нових законопроектів, що потребує значної гнучкості кадрової системи [8, с. 18].

Одним зі складників розвитку інформаційного суспільства є впровадження інформаційних технологій у систему управління персоналом органів публічної влади. Для забезпечення ефективного їх упровадження та подальшого функціонування необхідно створити належне правове підґрунтя, яке на сьогодні відсутнє. Доктор наук із державного управління О.І. Пархоменко-Куцевіл переконана, що до основних недоліків наявної системи управління персоналом належить також те, що окремі технології, механізми, методи управління персоналом публічної служби України не врегульовані чинними вітчизняними нормативно-правовими актами. Система управління персоналом публічної служби України повинна мати легітимність (законні підстави) функціонування. Будь-яка кадрова технологія, механізми та методи управління кадрами мають бути чітко регламентовані в чинній нормативно-правовій базі України. Так, наприклад, залишаються неврегульованими механізми кар'єрного зростання через успішне проходження підготовки публічними службовцями, а також питання постійного самовдосконалення публічного службовця та його успішної кар'єри [14, с. 10–12].



Стосовно кадрових служб органів місцевого самоврядування варто погодитися з доктором наук із державного управління, професором І.В. Шпекторенком [20], який слушно зазначає, що аналіз кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування вказує на те, що управління персоналом здійснюється в них скоріше стихійно, ніж цілеспрямовано.

Під час розгляду сучасного стану правового забезпечення діяльності кадрових служб органів місцевого самоврядування потрібно зробити певні зауваження. По-перше, необхідно прискорити прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», проект якого перебуває на розгляді Верховної Ради України та передбачає реорганізацію кадрових служб у служби управління персоналом [16]. По-друге, варто поширити на служби управління персоналом органів місцевого самоврядування дію Типового положення про службу управління персоналом державного органу [17], давши йому назву «Типове положення про службу управління персоналом державного органу та органу місцевого самоврядування», а також внести до нього відповідні зміни й доповнення. По-третє, необхідно поширити дію постанов Кабінету Міністрів України та наказів Національного агентства України з питань державної служби щодо управління персоналом на органи місцевого самоврядування.

Однак варто зазначити також, що система управління персоналом державної служби України врегульована багатьма вітчизняними нормативно-правовими актами, які, на жаль, мають несистемний характер. Багато кадрових технологій, процедур і механізмів не врегульовані (тобто є нелегітимними) чинними нормативними документами України. І тому в науковій літературі є пропозиція щодо об'єктивної потреби в кодифікуванні законодавства України про державну службу. Так, наприклад, О.І. Пархоменко-Кучевіч стверджує, що необхідне розроблення Кодексу законодавства про державну службу України, де будуть урегульовані система управління персоналом державної служби, кадрові технології, інструменти формування й розвитку персоналу, система органів державної влади, які формують єдину кадрову політику в системі державної служби України [14, с. 13].

Досвід окремих зарубіжних країн свідчить про доцільність кодифікації законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Тенденція нормативного врегулювання питань саме публічної служби сьогодні простежується й в Україні. Як приклади можна навести такі документи: Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [7; 15] тощо. Тому, на нашу думку, доцільно провести кодифікацію всього національного законодавства, що стосується служби в органах публічної влади. Не викликає жодних сумнівів, що це буде одним із найефективніших шляхів удосконалення правового регулювання публічної служби в Україні, зокрема й правового забезпечення діяльності служб управління персоналом органів публічної влади.

#### Література:

1. Баско А.В. Особливості структури управлінського персоналу в державній службі України. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 425–430.
2. Гавкалова Н.Л., Мосумова Айнура Кярам Кізі. Управління персоналом в публічних організаціях: особливості та проблеми. *Ефективна економіка*. 2016. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5018>.
3. Дейнега Х.М. Управління персоналом державної служби: зарубіжний досвід та умови впровадження в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 1. С. 151–153.
4. Дисциплінарна відповідальність державних службовців : практичний посібник для керівників служб управління персоналом / М.В. Канавець, Ю.Ю. Лихач, С.М. Іголкін та ін. ; за заг. ред. К.О. Ващенко. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2017. 68 с.
5. Драгомирецька Н.М. Основні чинники ефективності сучасних технологій управління персоналом на державній службі. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (до 15-річчя галузі науки «Державне управління»), м. Київ, 31 травня 2012 р. Київ : НАДУ, 2012. С. 25–28.
6. Дяченко Н.П. Застосування соціально-політичного прогнозування під час формування державної кадрової політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1(16). С. 203–210.
7. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
8. Колесніков Б.П., Машенков К.А., Ольмезов В.О. Удосконалення правового забезпечення діяльності кадрових служб України. *Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток* : матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, м. Київ, 29 травня 2015 р. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, А.І. Семенченка, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2015. С. 18–19.



9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
10. Леонтенко О.М. Нова роль служб персоналу у сучасних умовах економічного розвитку. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2014. № 1. С. 260–266.
11. Методичні рекомендації щодо визначення результатів службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» : затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 29 серпня 2018 р. № 208-18. URL: <https://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/208.pdf>.
12. Методичні рекомендації щодо складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця : затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 20 квітня 2018 р. № 93/1. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v93\\_1859-18#n10](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v93_1859-18#n10).
13. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол. : К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
14. Пархоменко-Кучевіч О.І. Принцип легітимності в системі управління персоналом державної служби України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 3. С. 10–14.
15. Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (назва Положення зі змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України № 674 від 27 вересня 2016 р., № 482 від 13 червня 2018 р.) : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п>.
16. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 8369 від 17 травня 2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64016](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016).
17. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 47. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.
18. Рачинський А.П. Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2008\\_2\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_2_47).
19. Технології управління персоналом : монографія / О.А. Гавриш, Л.Є. Довгань, І.М. Крейдич, Н.В. Семенченко. Київ : НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського», 2017. 528 с.
20. Шпекторенко І.В. Напрями кадрової роботи органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. № 1(15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/19.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/19.pdf).
21. Щодо порядку застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень : роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 15 вересня 2017 р. № 31-р/з. URL: [https://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/31-r-z\\_001.pdf](https://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/31-r-z_001.pdf).
22. Carnevale D.G. *Organizational Development in the Public Sector*. Boulder, Colo : Westview Press, 2003. 629 p.