

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-1.43>

О. М. Стець

к.ю.н., завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та приватного права
Криворізького факультету Національного університету
«Одеська юридична академія»

СЛУЖБА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

У статті встановлено, що зміна підходів до службових взаємовідносин між управлінською структурою та службовцями корелює з розвитком суспільних відносин, трансформацією правової системи та впровадженням людиноцентриського підходу правового регулювання. Охарактеризовано службу управління персоналом в якості суб'єкта державно-службових відносин крізь призму двох аспектів: 1) правового статусу цього суб'єкта службового права та 2) вихідних засад участі у державно-службових відносинах.

Класифіковано повноваження служби управління персоналом залежно від 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.

Виявлено двояку правову природу служби управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин, що: 1) підпорядкований керівнику державної служби в державному органі; 2) наділений повноваженнями в сфері управління державною службою. У першому випадку, йдеться про державно-службові відносини внутрішньо-організаційного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та керівника державної служби в державному органі щодо забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень, реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі, яких визначено нормами службового законодавства; у другому – про державно-службові відносини статусного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та державного службовця щодо проходження державної служби та забезпечення правового статусу останнього.

Звернуто увагу на практику підвищення ефективності реалізації компетенції служби управління персоналом, яка є можливою відповідно до міжнародних тенденцій управління в публічному секторі, без нормативних змін в детермінації правового статусу.

Ключові слова: управління персоналом, служба управління персоналом, державний орган, державно-службові відносин, суб'єкт державно-службових відносин.

Постановка проблеми. Управління персоналом є елементом соціально-трудо-вих відносин, що пронизує діяльність будь-якого підприємства, включаючи державний орган. Під управлінням персоналом розуміється хронологічно упорядкована сукупність дій або впливів на персонал установи або його окремі групи, яка спрямована на забезпечення балансу інтересів, прагнень і мотивів службовців та цілей діяльності

установи. Зміна підходів до службових взаємовідносин між управлінською структурою та службовцями корелює з розвитком суспільних відносин, трансформацією правової системи та впровадженню людиноцентриського підходу правового регулювання. Як наслідок, на сучасному етапі управління державною службою здійснюється на підставі концепту адміністративного менеджменту. При цьому, специфіка використання ідеї адміністративного менеджменту на державній службі полягає

у відмінностях між публічним та приватним секторами. Вказані тенденції притаманно і для управління персоналом на державній службі. Найбільш яскраво вони вплинули на періодичну оцінку принципів діяльності служб управління персоналом як суб'єкта, основним призначенням якого є забезпечення та спрямування діяльності державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад державної служби, яких зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних із визначенням сутності статусу служби управління персоналом як суб'єкт державно-службових відносин у контексті нормативно-правових змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження сутнісних ознак служби управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин.

Виклад основного матеріалу. Загалом, статус служб управління персоналом в якості суб'єкта управління державною службою передбачено п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про державну службу» [1]). Використання в зазначеному положенні поняття «служба управління персоналом» у множині підкреслює обов'язковість їх утворення у всіх державних органах в тому чи іншому вигляді, відповідно до положень законодавства про державну службу. Крім того, поняття «служба управління персоналом» може бути використано для позначення: а) структурного підрозділу державного органу; б) посади спеціаліста з питань персоналу [2].

Визначення сутнісних ознак служби управління персоналом в якості суб'єкта державно-службових відносин доцільно здійснити на підставі аналізу: 1) правового статусу цього суб'єкта службового права та 2) вихідних засад участі у державно-службових відносинах.

У відповідності до ч. 3 ст. 18 Закону України «Про державну службу» служба

управління персоналом у питаннях реалізації державної політики у сфері державної служби керується 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 Національного агентства України з питань державної служби [1].

Конкретизуючи зазначене положення можливо зазначити, що нормативно-правову основу правового статусу служби управління персоналом складають: Закони України «Про державну службу» [1], «Про запобігання корупції» [3], Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, якого затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 [4], Порядок присвоєння рангів державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306 [5], Типове положення про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47 [2], Порядок стажування державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48 [6], Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 р. № 64 [7] тощо.

Слід акцентувати увагу на тому, що при затвердженні положення про службу управління персоналом йдеться не про керівника державної служби державного органу, а про керівника державного органу, оскільки не завжди керівник державного органу є й керівником державної служби державного органу. Наприклад, керівником державного органу в міністерствах є міністр (згідно з п. 1 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади» міністр як керівник міністерства очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю), а керівником державної служби в міністерстві є державний секретар міністерства [8].

Інакше кажучи в таких випадках положення про службу управління персоналом затверджуватиме міністр, а підпорядковуватиметься служба управління персоналом державному секретарю міністерства.

Ця неузгодженість хоча і не є критичною в аспекті організації та діяльності служби управління персоналом, її взаємодії з керівником державного органу та керівником державної служби державного органу (у випадку якщо ці посади не співпадають), але потребує усунення, зокрема шляхом встановлення, що положення про службу управління персоналом державного органу затверджується керівником державної служби державного органу.

Щодо мети функціонування служби управління персоналом, то відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про державну службу», вона полягає у забезпеченні здійснення керівником державної служби своїх повноважень. Це фактично є єдиною та головною метою утворення та функціонування служби управління персоналом, а також пояснює вимогу прямої підпорядкованості служби управління персоналом керівнику державної служби.

Слід вказати, що відповідно до «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» одним із напрямків реформування визначено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами [9]. Як наслідок, на офіційному сайті НАДС в якості завдання виокремлено впровадження у діяльність сучасних методів та інструментів управління персоналом на державній службі [10]. Хоча означене не має юридичного підґрунтя, проте виконання реформаторських положень лежить у площині дотримання міжнародних стандартів публічного адміністрування загалом. Для визначення фактичного стану виконання поставлених завдань перед службою управління персоналом розроблено Методологію визначення спроможності служб управління персоналом державних органів [11].

Компетенція служби управління персоналом державного органу як елемент правового статусу складається з сукупності визначених службовим законодавством повноважень у сфері державної служби, зміст яких дотичний виконанню функційо-

нального призначення цього органу.

Системний аналіз положень Закону України «Про державну службу» вказує, що служба управління персоналом окрім повноважень визначених ст. 18 також здійснює: організацію складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією (ч. 6 ст. 31, ч. 2 ст. 36); складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (ст. 49); передачу справ і майна державним службовцем, що звільняється (ч. 2 ст. 89) тощо [1].

На рівні Типового положення про службу управління персоналом виокремлено більшість повноважень цього суб'єкта [2]. Доцільним видається класифікація повноважень служби управління персоналом залежно від 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. Таким чином, перелік повноважень служби управління персоналом: а) не є вичерпним, що допускає існування й інших повноважень, визначених службовим та трудовим законодавством; б) є доповненням та деталізацією повноважень керівника державної служби; в) виходить за межі сфери державної служби, оскільки поширюються на працівників державних органів, які не є державними службовцями.

Щодо порядку утворення та підпорядкування служби управління персоналом як елементу правового статусу, зазначимо наступне. Первинно, служба управління персоналом у державному органі утворюється залежно від чисельності персоналу з прямим підпорядкуванням

керівнику державної служби (ч. 1 ст. 18 Закону України «Про державну службу») [1] з розрахунку до 20 осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. При цьому, обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу у тому випадку, коли йдеться про державний орган, чисельність якого становить менше 10 осіб (абз. 2 п. 1 розділу 1 Типового положення про службу управління персоналом) [2].

Водночас, варто відмітити рекомендаційний характер зазначених положень, адже структуру та штатну чисельність працівників державних органів, як правило, визначають їх керівники у межах бюджетних асигнувань, виділених на їх утримання. При цьому, не завжди визначення складу та структуру державних органів належить до повноважень керівників державної служби державного органу, так, наприклад, структуру апарату міністерства затверджує міністр (ч. 3 ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [8]), а склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [12]).

Перед тим, як перейти до аналізу статусу служби управління персоналом в якості суб'єкта державно-службових відносин, доцільно звернути увагу на практику підвищення ефективності реалізації компетенції цього суб'єкта управління державною службою. Доречним видається звернути увагу, на окремі практики служб управління персоналом, що було визнано кращими.

Наприклад, у контексті адаптації державних службовців, яких було вперше призначено на посаду, у 2018 р. сектором управління персоналом апарату районної державної адміністрації запропоновано призначати наставника для таких державних службовців за допомогою новітніх методів менеджменту: менторингу та коучингу. Щоб набути статусу наставника, державний службовець має відповідати деяким критеріям: мати досвід роботи на посаді державної служби не менше одного року та бути рекомендованими керівником державної служби.

Такі наставники повинні не лише надавати консультацію з робочих питань, але й: надавати допомогу у вирішенні нагальних проблем; розробляти графік зустрічей зі співробітниками інших структурних підрозділів, що погоджується із безпосереднім керівником (колегам видається бланк із переліком питань, за якими співробітники можуть оцінити рівень адаптації призначеного) тощо [13].

Таким чином, нормативно відсутні зміни в детермінації правового статусу служб управління персоналом в державному органі не означають можливості слідування цими суб'єктами управління державною службою міжнародним тенденціям управління в публічному секторі.

Щодо визначення специфіки статусу служби управління персоналом в якості суб'єкта державно-службових правовідносин, то її опосередковано залученням служби управління персоналом до широкого спектру державно-службових відносин. Йдеться про державно-службові правовідносини, яких пов'язано з: організацією державної служби, реалізацією правового статусу державного службовця, проходженням державної служби.

Участь служби управління персоналом в державно-службових відносинах різниться залежно від її ролі у них та взаємозв'язку з іншими учасниками цих відносин як суб'єкта, що 1) підпорядкований керівнику державної служби в державному органі; 2) наділений повноваженнями в сфері управління державною службою.

У першому випадку, йдеться про державно-службові відносини внутрішньо-організаційного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та керівника державної служби в державному органі щодо забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень, реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі, яких визначено нормами службового законодавства. Об'єктом державно-службових відносин внутрішньо-організаційного характеру є діяльність служби управління персоналом у рамках соціальних зв'язків із приводу організації державної служби.

Службі управління персоналом як учаснику державно-службових відносин внутрішньо-організаційного характеру притаманно наступних ознак: 1) є підпорядкованим суб'єктом, зміст та об'єм спеціальних прав та обов'язків якого визначається на підставі уповноваженого суб'єкта (керівника державної служби в державному органі); 2) набуває правосуб'єктності з моменту прийняття рішення про утворення служби управління персоналу; 3) не може бути притягнуто до будь-якого виду юридичної відповідальності, у випадку неналежного виконання повноважень чи порушення норм законодавства до відповідальності буде притягнуто державного службовця, який виконує функціональні обов'язки, покладені на службу управління персоналом; 4) підставою виникнення, зміни чи припинення участі у цих відносинах є зміна керівника державної служби в державному органі чи припинення або зміна правового статусу державного органу.

Щодо державно-службових відносин, у яких служба управління персоналом виступає в якості уповноваженого суб'єкта управління державною службою, то це державно-службові відносини статусного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та державного службовця щодо проходження державної служби та забезпечення правового статусу останнього. Обов'язковими учасниками цих відносин є: державний службовець (або кандидат на зайняття посади державної служби) та служба управління персоналом. До ознак, які характеризують при цьому службу управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин віднесемо: 1) є лідируючим суб'єктом, зміст та об'єм спеціальних прав та обов'язків якого визначається нормами службового права у відповідності до потреб державного органу та державних службовців цього державного органу; 2) набуває правосуб'єктності з моменту настання юридичної підстави участі в конкретно-визначених державно-службових відносинах (наприклад, прийняття рішення про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби); 3) виступає

як від імені держави, тобто має публічний статус, який визначається саме державою шляхом делегування відповідного обсягу державно-владних повноважень; 4) має спеціальні права щодо застосування стягнень та заохочень відносно державного службовця тощо.

Висновки та пропозиції. Встановлено, що зміна підходів до службових взаємовідносин між управлінською структурою та службовцями корелює з розвитком суспільних відносин, трансформацією правової системи та впровадженням людиноцентристського підходу правового регулювання. Охарактеризовано службу управління персоналом в якості суб'єкта державно-службових відносин крізь призму двох аспектів: 1) правового статусу цього суб'єкта службового права та 2) вихідних засад участі у державно-службових відносинах. Звернуто увагу на практику підвищення ефективності реалізації компетенції служби управління персоналом, яка є можливою відповідно до міжнародних тенденцій управління в публічному секторі, без нормативних змін в детермінації правового статусу. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких функціонує служба управління персоналом опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/conv#n290> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
2. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національне агентство України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. Дата оновлення: 27.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад держав-

- ної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
5. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
 6. Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#Text> (дата звернення 10.10.2020 р.).
 7. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16#Text> (дата звернення 10.10.2020 р.).
 8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 15.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
 9. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. Дата оновлення: 25.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
 10. Функціонування служб управління персоналом. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/funkcionuvannya-sluzhb-upravlinnya-personalom> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
 11. Методологія визначення спроможності служб управління персоналом державних органів. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/analitika-ta-doslidzhennya-z-pitan-upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
 12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 06.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 10.10.2020 р.).
 13. Кращі практики управління персоналом. 2018 р. Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі НАДС. Офіційний веб-сайт НАДС. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/vseukrayinskij-konkurs-krashchi-praktiki-upravlinny-a-personalom> (дата звернення: 10.10.2020 р.).

Stets O. Personnel management department as a subject of public service legal relations

The article finds that the change of approaches to service legal relations between the management structure and employees correlates with the development of public relations, the transformation of the legal system and the introduction of a human-centered approach to legal regulation. The personnel management service as a subject of public service relations is characterized through the prism of two aspects: 1) the legal status of this subject of official law and 2) the basic principles of participation in public service relations.

The powers of the personnel management service are classified depending on the public service relations, within which they can be implemented by distinguishing: 1) powers exercised within the public service relations related to the organization of the public service; 2) powers exercised within the framework of public service relations related to the implementation of the legal status of a public servant; 3) powers exercised within the framework of public service relations related to the public service.

The dual legal nature of the personnel management service as a subject of public service relations is revealed, which: 1) is subordinated to the head of the public service in a state body; 2) endowed with powers in the field of public service management. In the first case, it is a public service relationship of internal organizational nature, the content of which is a set of rights and responsibilities of the personnel management service and the head of the public service in the state body to ensure the implementation of the head of the public

service, implementation of state policy on personnel management in a state body, which are determined by the norms of official legislation; in the second – on public service relations of a status nature, the content of which is a set of rights and responsibilities of the personnel management service and a public servant to conduct public service and ensure the legal status of the latter.

Attention is paid to the practice of increasing the efficiency of the implementation of the competence of the personnel management service, which is possible in accordance with international trends in public sector management, without regulatory changes in the determination of legal status.

Key words: *personnel management, personnel management service, state body, public service relations, subject of public service relations.*