

УДК: 354:35.084.62

Олег Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор
oleh.lazor@vspu.edu.ua

Оксана Лазор

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
доктор наук з державного управління, професор
e-mail: oksana.lazor@vspu.edu.ua

Тетяна Єфремова

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності
281 Публічне управління та адміністрування
e-mail: tefremovan@gmail.com

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто чинне законодавство, яке регулює організацію та діяльність суб'єктів системи управління кадрами в органах державної влади. З'ясовано особливості використання інструментарію інституцій досліджуваної системи. Наведена характеристика її елементів як суб'єктів управління кадрами у сфері державної служби.

Акцентовано на ролі Президента України, який відповідно до визначених конституційних повноважень, здійснює суттєвий вплив на кадрове забезпечення органів державної влади.

Встановлено, що іншим важливим суб'єктом у системі управління кадрами в органах публічної влади є Верховна Рада України, яка відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень, формує державну політику, зокрема і кадрову. Наголошено на тому, що ні Президент України, ні Верховна Рада України не визначені у Законі України «Про державну службу» (2015 р.) як елементи системи управління кадрами у сфері державної служби.

Розкрито роль та сутність структурного підрозділу з питань реформування державного управління, утвореного у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України, зокрема у частині реформування державної служби.

Представлено сучасну структуру Національного агентства України з питань державної служби на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Акцентовано увагу на призначенні Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідних конкурсних комісій, які недостатньо ефективно виконують визначені законодавством головні завдання.

З'ясовано повноваження керівників державної служби та служб управління персоналом державних органів, їх роль у системі управління кадрами в органах публічної влади в Україні.

Ключові слова: державна служба, система управління, суб'єкти управління.

Oleh Lazor, Oksana Lazor, Tetiana Yefremova

INSTITUTIONAL ENSURING FUNCTIONING CIVIL SERVICE IN UKRAINE

The article analyses the current legislation that regulates organisation and activity of the agents of the personnel management system in state authorities is examined. The peculiarities of using instruments of the researched system institutions are clarified. Its elements as agents of the personnel management in the sphere of state service are characterized.

The article accentuates the role of the President of Ukraine, who exerts considerable influence on personnel provision of state authorities according to the defined constitutional powers.

It is established that another important agent in the personnel management system in state authorities is the Verkhovna Rada of Ukraine (Supreme Council of Ukraine), which forms the state policy, including the personnel policy, in compliance with the powers granted to it by the Constitution of Ukraine. It is emphasised that neither the President of Ukraine, nor the Verkhovna Rada of Ukraine is defined by the Law of Ukraine “On State Service” (2015) as elements of the personnel management system in the sphere of civil service.

The article uncovers the role and essence of the structural division on the reformation of public administration formed within the Secretariat of Cabinet of Ministers of Ukraine, in particular in terms of reforming civil service.

The article presents the modern structure of the National Agency of Ukraine on Civil Service on the national and regional levels.

The article focuses on the appointment of the Commission on Senior Civil Service and corresponding recruitment commissions, which are not efficient enough in performing the main tasks determined by the legislation.

The powers of the state service managers and personnel management services of state authorities are clarified as well as their role in the personnel management system in state authorities in Ukraine.

Key words: civil service, management system, management subjects.

Постановка проблеми. З метою ефективного функціонування державної служби в Україні створена система управління, передбачена положеннями ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [9]. Нормами Закону України «Про державну службу» (1993 р.) [10] не було передбачено існування такої системи, натомість єдиним органом управління було Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (ст. 7) [10]. Незважаючи на те, що новий закон про державну службу набрав чинності з 01.05.2016 р., окремі його статті потребують доповнення.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Проблематика дослідження законодавчого регулювання функціонування державної служби неодноразово ставала предметом публікацій багатьох науковців, зокрема Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, Н. Гончарук, Т. Желюх, В. Малиновського, О. Оболенського, В. Олуйка, Л. Пашко, С. [М.] Серьогіна, Ю. Сурміна, Є. Чернонога та ін. Проведені дослідження, здебільшого, стосувались нормативно-правового регулювання державної служби та її видів, функціонування окремих інституцій у цій сфері ще до прийняття нового Закону України «Про державну службу» (2015 р.) та за діяльності Головного управління державної служби України. Однак, системний підхід до інституційного забезпечення функціонування державної служби в Україні за нових умов потребує детальнішого дослідження.

Метою статті є напрацювання висновків та рекомендацій щодо інституційного забезпечення функціонування державної служби в Україні на основі дослідження правової основи та аналізу сучасного стану цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Ефективне функціонування державної служби до певної міри залежить від її інституційного забезпечення. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [9], систему управління у сфері державної служби, тобто інституційне забезпечення її функціонування, представляють:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 3) Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівники державної служби;
- 5) служби управління персоналом.

Однак, на переконання фахівців у сфері публічного управління та адміністрування [2] перелік інституцій, указаних у законі про державну службу необхідно доповнити, оскільки кількість суб'єктів, залучених до цього процесу, є більшою. Вважаємо, що серед таких

суб'єктів системи управління кадрами в органах публічної влади, які мають суттєвий вплив, необхідно акцентувати на ролі *Президента України*, який відповідно до визначених конституційних повноважень пропонує, призначає та звільняє, затверджує чи відхиляє кандидатури на керівні посади державних органів влади та управління через які реалізується державна політика у відповідних сферах; «присвоює ... вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини» (п. 24 ст. 106) [1]; «нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними» (п. 25 ст. 106) [1] та ін.

Також вагому роль відіграє Президент України у період здійснення спеціальних операцій (АТО, ООС та ін.) у частині формування військових державних адміністрацій відповідно до ст. 1 однойменного закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (2015 р.) [8]. У зв'язку із агресією російських військ на території України та на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (2015 р.) [15] з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку – указом Президента [17] 24.02.2022 р. утворено: обласні, Київська міська та відповідні районні військові адміністрації.

Відповідно до конституційних положень, Президентом України видано чимало указів, дією яких активізовано формування інституту державної служби [5, 11, 16 та ін.] з урахуванням європейських стандартів.

Повноваження Президента України, як стверджують науковці та відповідно до чинного законодавства, поширюються і на створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб (п. 28 ст. 106) [1]. До таких структур належала створена свого часу і Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України [12], яка через 10 років ліквідована [14].

Важливим суб'єктом у системі управління кадрами в органах державної влади є *Верховна Рада України*, яка відповідно до чинного законодавства:

- визначає основні засади державної кадрової політики;
- приймає закони, які регулюють відносини у сфері державної служби;
- бере участь у формуванні кадрового потенціалу органів державної влади;
- призначає / звільняє, обирає, надає згоду щодо кандидатур на посади керівників органів державної влади, формування їх складу.

Верховна Рада України реалізує низку конституційних повноважень відповідно дост. 85 [1], зокрема стосовно підвищення ефективності функціонування державної служби. Велику роль у цьому процесі відводиться діяльності Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування [3]. Серед питань, які актуалізувались у порядку денному Комітету: організація та діяльність військово-цивільних адміністрацій, зміна вікових обмежень та проведення конкурсів для зайняття посад на державній службі, кандидатський резерв, адміністративні процедури та ін.

Ще одним вагомим чинником впливу є участь представників Президента України та Верховної Ради України, як і інших органів державного управління, у діяльності колегіальних структур, як-от Комісії з питань вищого корпусу державної служби [6], Координаційної ради з питань реформування державного управління [13], одним із напрямів яких є ефективне функціонування та реформування держслужби.

З огляду на викладене вище, Президент України та Верховна Рада України – це на сьогодні два визначальні суб'єкти, які впливають на формування та генерують державну політику у сфері державної служби.

Важлива роль в інституційному забезпеченні державної служби та в реалізації державної політики в означеній сфері відводиться і Кабінету Міністрів України. У складі Секретаріату якого утворено самостійний структурний підрозділ з питань реформування державного управління, який забезпечує супроводження реформи та підтримку діяльності політичного керівництва і координації реформи. Міністр Кабінету Міністрів України відповідальний за координацію реформування державної служби.

Наступним суб'єктом системи управління державною службою, зазначеним у вказаній ст. 12 Закону про державну службу, є «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби». Законодавець не вказує назви цього органу у законі, хоча *Національне агентство України з питань державної служби* (далі – НАДС) як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, функціонувало і на час прийняття закону про державну службу.

Указом Президента України № 769 від 18.07.2011 р. шляхом реорганізації Голодержслужби створено НАДС, відповідною постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Національне агентство України з питань державної служби [7], сучасну структуру якого представляють:

- Генеральний департамент з питань цифровізації у сфері державної служби;
- Генеральний департамент з питань професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- Генеральний департамент з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування;
- Генеральний департамент з питань політики оплати праці та функціонального розвитку державної служби;
- Департамент нормативно-правової роботи та юридичного забезпечення;
- Управління з питань персоналу;
- Управління фінансів та бухгалтерського обліку;
- Управління розміщення та виконання державного замовлення на професійне навчання;
- Управління документообігу та адміністративно-ресурсного забезпечення;
- Управління забезпечення діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
- Управління контролю за реалізацією права на державну службу;
- Відділ стратегічного планування та аналітичного забезпечення;
- Сектор інформаційного забезпечення та взаємодії з громадськістю;
- Сектор забезпечення доступу до публічної інформації;
- Сектор з питань захисту інформації;
- Сектор з внутрішнього аудиту;
- Сектор взаємодії з територіальними органами;
- Головний спеціаліст з питань мобілізаційної роботи;
- Головний спеціаліст з питань запобігання та виявлення корупції [4].

З метою здійснення повноважень НАДС у регіонах утворено десять територіальних управлінь – юридичні особи публічного права. Згідно із Положенням про міжрегіональні управління Національного агентства України з питань державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженим наказом НАДС від 21.05.2015 р. № 98 (зі змінами), зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 26.05.2015 р. № 600/27045, міжрегіональні управління підпорядковуються НАДС.

У підпорядкуванні НАДС знаходяться, окрім указаних міжрегіональних управлінь, Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС та Українська школа урядування (УШУ).

Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії – ще один елемент системи управління державною службою. Це постійно діючий колегіальний орган, організаційно-правовий статус якого визначений Законом України «Про державну службу» та Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби [6]. Головним завданням є відбір претендентів на посади вищого корпусу держслужби. До роботи цієї комісії є чимало претензій, що стосується виконання нею основного завдання у частині добору «кращих із кращих» на вакантні посади держслужбовців.

Повноваження керівників державної служби в державних органах (табл.) здійснюють особи, визначені відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу» [9]. Повноваження керівників державної служби наведено у ч. 2 ст. 17 Закону, які можна представити у вигляді декількох груп: організаційні, виконавчо-розпорядчі та контролюючі.

Таблиця

Керівники державної служби в державних органах

Державний орган	Керівник
Секретаріат Кабінету Міністрів України	Державний секретар Кабінету Міністрів України
міністерство	державний секретар міністерства
інший ЦОВВ	керівник відповідного органу
місцеві державні адміністрації	- керівник апарату - в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); - керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права - у такому підрозділі;
державні органи, посади керівників яких належать до посад державної служби	керівник відповідного органу
інші державні органи або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду	керівник апарату (секретаріату)

Джерело: укладено на основі [9, ст. 17]

Служба управління персоналом – структурний підрозділ у складі апарату органу публічної влади (сектор, відділ, управління, чи департамент з питань управління персоналом чи з питань персоналу тощо) або окрема посада спеціаліста з питань персоналу. Основні завдання, функції та права цього органу визначені у Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу, затверджене наказом НАДС [18]. Положення ст. 18 Закону України «Про державну службу» регулюють повноваження цих служб як суб'єктів управлінської системи у сфері державної служби. Посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів є однією з п'яти визначених стратегічних цілей діяльності НАДС.

Необхідно зазначити, що впродовж 2019-2021 рр. Генеральним департаментом з питань управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування НАДС проведено опитування представників кадрових служб органів державної влади. В результаті проведеного заходу виявлено певні особливості функціонування служб, використання інструментарію, а також запити щодо отримання інформаційно-методичної та роз'яснювальної підтримки. Такі опитування сприяють виробленню стратегічної політики НАДС та плануванню відповідних заходів, спрямованих на вирішення проблем і задоволення потреб в організації та функціонуванні цих служб, підвищенню ефективності взаємодії цих структур.

З метою забезпечення проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління та професійні, добросовісні, етичні державні службовці. НАДС вважає [4], що для розбудови країни необхідна професійна державна служба, яка є основою державного управління та сучасними пріоритетами реформування якої є:

- прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»;
- формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;

- визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;
- реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів;
- утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;
- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформування системи професійного навчання державних службовців;
- підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби.

Висновки. Отже, аналіз нормативно-правового та інституційного забезпечення системи управління кадрами в органах публічної влади вказує на виокремлення трьох етапів: становлення, розвитку та реформування. Сучасний стан реформування законодавчої бази у сфері державної служби не можна вважати завершеним, що вказує на необхідність його постійного вдосконалення з метою адаптації управлінської системи у реальному середовищі.

Інституційна система управління кадрами, використання кадрового потенціалу в органах державної влади на сьогодні загалом сформована ієрархічно. Дослідження організації та функціонування управлінської системи, визначеної у ст. 12 чинного Закону України «Про державну службу», дозволило охарактеризувати нові її елементи: Президент України, ВРУ України, міжрегіональні територіальні управління та ін., що загалом доповнює її цілісність. Відтак, запропоновано зміни до ст. 12 Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [9] щодо розширення переліку елементів системи управління у сфері державної служби.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
2. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Яременко О. І. Інституційне забезпечення формування кадрової політики у сфері державної служби. *Recent Trends in Science: Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Internet Conference*, May 5-6, 2022. FOP Marenichenko V.V., Dnipro, Ukraine. P. 152-155.
3. Офіційний сайт Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. URL : <https://komsamovr.rada.gov.ua/>
4. Офіційний сайт НАДС. URL : <https://nads.gov.ua>
5. Питання управління державною службою в Україні : указ Президента України від 18.07.2011 р. № 769/2011. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
6. 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>
7. 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>
8. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
10. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

12. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президенті України : Указ Президента України від 21.03.2000 р. № 473/2000. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 335. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про ліквідацію Координаційної ради з питань державної служби : указ Президента України від 02.04.2010 р. № 480/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
16. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : Указ Президента України від 30.05.1995 р. № 398. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>.
17. Про утворення військових адміністрацій : указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
18. Типове положення про службу управління персоналом : Наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 47. URL : <https://nads.gov.ua>