

Плетньова Т.Р.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена аналізу деяких проблем теорії та нормативно-правового регулювання управління персоналом на державній службі. Автор звертається до поняття, ознак, системи, суб'єктів управління персоналом на державній службі, що супроводжується й аналізом нормативно-правового регулювання. На переконання автора, сутнісний зміст поняття «управління персоналом на державній службі» можна досягнути лише у співвідношенні з такими поняттями, як: «державне управління», «управління державною службою», «управління персоналом». Підкреслюється багатоаспектність поняття «управління персоналом на державній службі». Автор пропонує декілька підходів до визначення поняття «управління персоналом на державній службі» та визначає специфічні особливості функціонального та системного підходів, їх значення. Дослідження економічних концепцій управління персоналом дозволило автору простежити зміну підходів у відношенні персоналу державної служби в історичному контексті, у тому числі встановити взаємозв'язок цих підходів з моделями державної служби. Досліджуючи чинне законодавство України з питань державної служби, автор: 1) звернувся до норм Конституції України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 2) підкреслив особливе значення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.; 3) відмітив, що серед підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання управління персоналом на державній службі, переважна більшість є постановами Кабінету Міністрів України (надав їх класифікацію) та наказами Національного агентства України з питань державної служби України; 4) проаналізував положення окремих нормативно-правових актів, що визначають особливості управління персоналом на державній службі в умовах воєнного стану в Україні; 5) звернув увагу на нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, якими регулюються питання управління персоналом в цих державних органах.

Ключові слова: управління персоналом, кадри, людські ресурси, державна служба, державний службовець, державне управління.

Постановка проблеми. Зростання наукового інтересу до дослідження проблем управління персоналом на державній службі пов'язане зі стійким переконанням науковців та практиків, згідно якого ефективність державної служби безпосередньо залежить від професіоналізму державних службовців. Державна служба, орієнтована на надання якісних адміністративних послуг населенню, як і будь-яка інша суспільна сфера, репрезентована її персоналом. Досягнення високого рівня якості, гнучкості та продуктивності персоналу державної служби вимагає впровадження сучасних підходів управління персоналом на державній службі. Все це зумовлює необхідність аналізу як теорії управління персоналом на державній службі, так і проблем його нормативно-правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не зважаючи на відсутність комплексних досліджень управління персоналом на державній

службі, окремі аспекти цієї проблематики були висвітлені в працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Організаційно-правові засади управління державною службою України аналізували Л.Р. Біла-Тіунова, Д.В. Балух, О.О. Кравченко, Н.С. Панова та ін. Є.І. Бородін, С.М. Серьогін, Н.А. Липовська та інші вчені досліджували теоретичні аспекти управління персоналом в органах публічної влади, детально розкриваючи його поняття, риси, систему тощо. Особливості управління персоналом органів внутрішніх справ проаналізовані О.М. Бандуркою, Н.П. Матюхіною, Х.П. Ярмакі та ін. Проблеми кадрового забезпечення державної служби аналізувались А.В. Андрєєвим, А.Б. Гришук, Т.Є. Кагановською та ін. Праці цих та інших вчених-адміністративістів (А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Т. Гаркуша, С.О. Гайдученко та ін.) та економістів (Ф.І. Хміль, М.В. Кармінська-Белоброва)

становили теоретичне підґрунтя при написанні цієї наукової статті.

Метою статті є аналіз деяких теоретичних питань (поняття, ознак, системи, підходів) та правових засад (з акцентом на чинне нормативно-правове регулювання) управління персоналом на державній службі.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи теоретичні проблеми управління персоналом на державній службі, необхідно розпочати з комплексного аналізу таких понять як «управління», «державне управління» «управління державною службою» та «управління персоналом». Так, «управління» вважається 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 (системи) оптимального функціонування та розвитку [1, с. 29]. 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 тощо [2, с. 12].

«Державне управління» розглядається як вид соціального управління, що являє собою цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією. Окремим видом державно-управлінської діяльності виокремлюють «управління державною службою» – діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо забезпечення ефективної організації і функціонування всіх складових інституту державної служби, визначення основних напрямків його розвитку. Управлінню державною службою, як виду державного управління, характерні всі ознаки останнього (виконавчо-розпорядчий, юридично-владний, підзаконний характер; організаційний зміст діяльності; безперервність здійснення та ін.) [3, с. 56].

У відношенні поняття «управління персоналом» доречно звернутися до наукових концепцій, які стосувалися визначення місця і ролі працівника в організаціях. Першою з концепцій, суто економічною за змістом, є *концепція управління*

трудовими ресурсами, у межах якої людина розглядається як носій трудової функції, праця якого, вимірюється витратами робочого часу та заробітною платою. Ця концепція широко застосовувалася у колишніх пострадянських державах до здобуття ними незалежності та переорієнтації на демократичні та європейські цінності. Характерними ознаками радянського кадрового управління, і на державній службі у тому числі, згідно цієї концепції були: необхідність суворого виконання кадрами рішень керівництва, у тому числі політичного, надмірний контроль та вимоги до дисципліни, досягнення цілей виробництва та державної служби, не зважаючи на інтереси та прагнення державних службовців [4, с. 32-33].

Більш поширеними та пристосованими до особливостей сучасної державної служби можна вважати *адміністративні концепції*: управління персоналом у вузькому розумінні (організаційно-адміністративна) 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) [5, с. 11]. Ця концепція притаманна державам, у яких переважає кар'єрна модель державної служби з характерними для неї: поступовим просуванням по службі кар'єрними сходами шляхом зайняття вищої посади за принципом трудового стажу; службою впродовж життя; орієнтацією на норми, а не на цілі (Іспанія, Франція, ФРН та ін.) [6, с. 26].

Концепції управління людськими ресурсами виходить з того, що працівник оцінюється в якості невідновлюваного ресурсу – елементу соціальної організації в єдності трьох основних компонентів: трудової діяльності, соціальних відносин, стану працівника. Управління людськими ресурсами означає якісне управління персоналом, яке ґрунтується на твердженні, що кожен співробітник має особистий потенціал, який організація може розкрити повністю, створивши ідеальні умови, в яких працівник буде виконувати покладені на нього обов'язки [7, с. 38]. Застосування концепції управління людськими ресурсами на державній службі переважає у державах з посадовою моделлю державної служби, для якої характерні: навчання, розвиток та просування державного службовця за результатами праці, наявність особливих вимог до управлінських кадрів – нормативне визначення статусу вищого корпусу державної служби, укладання контрактів, що базуються

на управлінні якістю та досягненні кінцевої мети (Естонія, Нідерланди, Швеція та ін.) [6, с. 26]. Але враховуючи той факт, що за сучасних умов жодна з держав світу не реалізує посадову або кар'єрну модель державної служби «в чистому вигляді», це стосується і концепцій управління персоналом на державній службі, які ніколи не застосовуються відокремлено, а окремі елементи яких особливим чином поєднані та впроваджені в національні системи державної служби різних країн.

Заслуговує на увагу також гуманістична концепція управління людиною, основна увага якої приділена організаційній культурі та впливу культурного контексту на управління персоналом. Тобто працівник розглядається вже не лише як один з видів ресурсів, нехай навіть найголовніших, а ще як індивід, що володіє набором особистісних характеристик (базових та тих, що у процесі трудової та іншої діяльності постійно формуються та трансформуються), які визначають його поведінку в організації [7, с. 39]. Управління талантами, соціальний діалог та корпоративна культура на державній службі – є результатами впровадження цієї концепції у сферу державного управління.

Термін «управління персоналом на державній службі» використовується у вітчизняному законодавстві [8]. Враховуючи, що управління персоналом на державній службі є важливою складовою системи державної служби, йому характерними є перелічені вище загальні риси державного управління та управління державною службою. З-поміж спеціальних ознак управління персоналом державної служби можна виділити такі: 1) завданнями та функціями у цій сфері наділені особливі суб'єкти (зокрема, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (далі – НАДС), Комісія з питань вищого корпусу державної служби (на загальнодержавному рівні); державні секретарі міністерств та інші керівники державної служби, служби управління персоналом (на рівні державних органів) тощо; 2) об'єктом управління є персонал органів державної влади – державні службовці та увесь адміністративно-управлінський, інженерно-технічний, обслуговуючий, робочий, постійний і тимчасовий персонал органів державної влади, тобто усі люди, що працюють в державних органах [9, с. 515]; 3) мета управління персоналом на державній службі полягає у забезпеченні державної служби кадрами, їх ефективне використання,

професійний та соціальний розвиток задля найкращого виконання публічних завдань і функцій [10, с. 29]; 4) складність визначення успішності реалізації функцій управління персоналом – мірилом можуть виступати такі параметри, як: ефективність державної служби, якість надання адміністративних послуг, задоволеність громадян, задоволеність персоналу державної служби тощо.

Можна запропонувати багато підходів до визначення управління персоналом, адаптованих до специфіки такої організаційної одиниці, як державний орган: а) згідно телеологічного підходу управління персоналом є комплексом управлінських (організаційних, економічних, правових) заходів щодо кількісних та якісних характеристик персоналу державної служби і спрямованості його трудового потенціалу на цілі і завдання державного органу; б) відповідно до дескриптивного підходу управління персоналом на державній службі є самостійним видом діяльності, спрямованим на підвищення службової, творчої віддачі й активності державних службовців, розробка й реалізація ефективної політики підбору й розстановки персоналу, дотримання порядку прийняття та звільнення державних службовців, вирішення питань, пов'язаних з їх навчанням та підвищенням кваліфікації; в) у межах мотиваційного підходу управління персоналом можна визначити як безперервний процес, спрямований на цільову зміну мотивації державних службовців з метою отримання від них максимальної віддачі, а отже, і високих кінцевих результатів у виконанні службових повноважень; г) організаційний підхід, згідно якого управління персоналом – це комплекс взаємопов'язаних економічних, організаційних і соціально-психологічних методів, що забезпечують ефективність службової діяльності та дієвість державної служби у цілому. Не зважаючи на всю різноманітність і невичерпаність підходів до визначення управління персоналом в державних органах, на окрему увагу заслуговують функціональний та системний підходи.

Функціональний підхід розглядає управління персоналом на державній службі як цілеспрямовану скоординовану діяльність керівників та фахівців служб управління персоналом, інших уповноважених суб'єктів, щодо здійснення широкого спектру функцій у відношення підпорядкованого ним персоналу, зокрема, щодо: відбору, прийняття на службу та звільнення, планування, забезпечення організації, мотивації роботи службовців, управління конфліктами і стресами, забезпечення безпеки персоналу, ділової оцінки пра-

цівників, їх професійного навчання, підвищення кваліфікації і перепідготовки, управління процесом кар'єрного просування по службі, оцінки результативності праці керівників і спеціалістів, аудиту діяльності персоналу [9, с. 727]. У свою чергу, С.О. Гайдученко, визначаючи управління персоналом державної служби як цілеспрямовану діяльність керівників органу державної влади і служби управління персоналом, наголошує на таких його сучасних напрямках, 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. Таке визначення, на думку автора, відображує орієнтовану на особистість державного службовця вітчизняну політику управління персоналом державної служби [11, с. 15].

У межах *системного підходу* управління персоналом державного органу представляє собою підсистему системи управління таких державних органів. Ця система є соціальною, відкритою та характеризується наявністю власного об'єкта, суб'єкта управління та інших взаємопов'язаних елементів. Щодо переліку останніх існують різні точки зору. Наприклад, С.М. Серьогін відносить до останніх: 1) підсистему нормативно-правового, науково-методичного, інформаційного та соціально-психологічного забезпечення управління персоналом державної служби; 2) підсистему стратегічного, тактичного та операційного планування персоналу; 3) підсистему управління процесами підбору, відбору та призначення на посади державної служби; 4) підсистему управління розвитком персоналу (професійна орієнтація та соціальна адаптація персоналу, навчання персоналу, оцінювання результатів службової діяльності, службове просування, формування кадрового резерву, підготовка керівних кадрів); 5) підсистему управління трудовими відносинами (організаційна культура; система комунікацій та взаємовідносин; система прийняття рішень; управління командами, конфліктами та стресами; управління взаємодією з профспілками); 6) підсистему управління мотивацією персоналу (оплата праці, заохочення і соціальні гарантії); 7) підсистему регламентування робочого часу, відпочинку, відпусток; 8) підсистему дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців [12, с. 29-30]. З цього переліку впливає що сучасний зміст управління персоналом державної

служби знаходиться далеко за межами виключно формального адміністративного регулювання трудової (службової) діяльності персоналу державних органів. Стає помітним впровадження концепції управління людськими ресурсами на державній службі – управління, спрямованого на створення культури залучення працівників, сприянні їхньому розвитку та узгодженні цілей працівників з цілями організації.

Досліджуючи питання «управління персоналом органів внутрішніх справ», Н.П. Матюхіна встановила, що останнє об'єднує собою всю сукупність організаційних заходів, спрямованих на оптимальне кількісне та якісне формування персоналу та повне використання його можливостей у процесі професійної діяльності (політику відбору та прийому працівників, розвиток кар'єри, мотивацію, звільнення, вихід на пенсію, лідерство у колективі, підготовку та перепідготовку працівників, управління конфліктами і т. ін.) [13, с. 91].

Управління персоналом на державній службі здійснюється в певних напрямках і конкретних формах. Воно реалізується на основі і отримує своє закріплення в правових нормах. Від належного правового забезпечення залежить ефективність механізму управління персоналом кожного державного органу окремо і на загальнодержавному рівні загалом, його подальший розвиток і вдосконалення.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (далі – Закон України) правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією Україною (далі – КУ), цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України (далі – ПУ), актами КМУ та НАДС [14]. Однак, правове регулювання управління персоналом державної служби має свої особливості. Нормами вищої юридичної сили та прямої дії, що стосуються й управління персоналом на державній службі, є такі положення КУ: 1) рівне право доступу громадян України до державної служби (ст. 38 КУ) [15], дотримання якого є обов'язковим у ході відбору кандидатів на зайняття посад державної служби; 2) здійснення державної влади з дотриманням принципу законності (ст. 19 КУ) [15], який відповідно поширюється і на управління персоналом державної служби; 3) заборона будь-яких видів дискримінації та гендерна рівність (ст. 24 КУ) [15]; 4) право на працю, заборона незаконного звільнення, право на належні, без-

печні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (ст. 43 КУ) [15] – 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 КУ) [15], що надає можливість державним службовцям оскаржувати рішення, дії та бездіяльність, що мали місце у їх відношенні суб'єктами управління персоналом державної служби.

Важливе значення для управління персоналом на державній службі має ідеологія людиноцентризму, основою якої є конституційна засада, що визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю в Україні (ст. 3 КУ) [15]. Як слушно вказує В.В. Юровська, підсумовуючи аналіз філософії людиноцентризму, її значення полягає не тільки у визнанні людини соціокультурним феноменом, який є центральною ланкою всіх соціальних процесів та явищ, але й у вивченні проблем людини в усіх її сутнісних аспектах (в тому числі і в аспекті її зв'язку з державою) [16, с.102]. Якщо на початку становлення державної служби в Україні її кадрове забезпечення здебільшого мало своїм призначенням оформлення службових відносин (заповнення трудових книжок, ведення особових справ, виплату лікарняних та облік відпусток, тощо), то сучасний підхід до управління персоналом на державній службі ґрунтується на положеннях людиноцентризму: передбачає максимальний розвиток ініціативи, професійних навичок, здібностей та умінь державних службовців, забезпечення їх прав, заохочення досягнень і особистого вкладу, створення гарантій творчого зростання.

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 КУ). Низка чинних міжнародно-правових договорів України поряд з іншим стосуються й питань управління персоналом на державній службі. В якості прикладу можна навести і Загальну декларацію прав людини від 10.12.1948 р., 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. Реалізація Угоди 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. зумовила необхідність модернізації державної служби до європейських стандартів, впровадження принципів «належного врядування», імплементації актів європейського законодавства до національної правової системи. Сучасна державна служба України, у тому числі система управління її персоналом, розвиваються в умовах імплементації до національного законодавства положень 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. тощо), та директив Ради ЄС (76/207/ЕЕС «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., 1999/70/ЄС «Про рамкову угоду про роботу на визначений термін» від 28.06.1999 р. тощо. 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 мусила відповідати ознакам управління, орієнтованого на результат та стратегічного управління.

Основу правового регулювання управління персоналом на державній службі становлять норми Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., який встановлює: суб'єктний склад управління державною службою, а також повноваження цих суб'єктів з питань управління персоналом державної служби; регулює порядок вступу, проходження та припинення державної служби; визначає питання просування державною службою, професійного навчання, підвищення кваліфікації, оплати праці та заохочення, умов праці, дисциплінарної та матеріальної відповідальності тощо [14]. Правове регулювання питань управління персоналом на державній службі також здійснюється й іншими законами, серед яких: Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р., закон «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р., закон «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. та ін.

Підзаконні нормативно-правові акти («secondary legislation») становлять цілісну систему деталізованого правового регулювання державно-службових відносин, що передбачені Законом України. Аналіз чинного законодавства засвідчив, що у регулюванні питань управління пер-

соналом, наразі провідну роль відіграють саме постанови КМУ та накази НАДС. Однак, на увагу також заслуговують і укази Президента України. Зокрема, можна відзначити чинний Указ ПУ 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». Цим підзаконно-правовим актом, визначено намір України запровадити програму підготовки кадрів для забезпечення процесу деокупації та реінтеграції, управління деокупованою територією [17]. Так, на виконання цього Указу ПУ були затверджені освітньо-наукова програма «Постконфліктне врядування» й освітньо-професійна програма «Урядування на повосенних територіях», якими безпосередньо урегульовані питання підготовки професійних кадрів для деокупованих територій АРК, міста Севастополя, Донецької та Луганської областей.

Повертаючись до нормативно-правових актів КМУ звернемось до класифікації С.В. Андрєєва. Вчений поділяв правові акти КМУ з питань кадрового забезпечення державної служби на такі види: 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 [18, с. 53]. Ми, досліджуючи особливе значення актів КМУ у системі правового регулювання відносин з управління персоналом на державній службі, прийшли до висновку, про можливість виділення таких груп:

а) акти, якими врегульовані окремі питання управління персоналом під час вступу, проходження та припинення державної служби (постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.05.2016 р., «Питання оплати праці працівників державних органів» від 18.01.2017 р., «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 6.02.2019 р.; «Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби» від 17.06.2020 р. та ін.);

б) акти, що визначають правовий статус суб'єктів управління персоналом державної

служби (зокрема, постанови КМУ «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 р., «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» від 25.03.2016 р.);

в) акти, якими визначаються стратегічні напрями розвитку законодавства у сфері державної служби, пріоритети модернізації управління персоналом на державній службі. Наприклад, Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (розпорядження КМУ від 01.12.2017 р.), Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (розпорядження КМУ від 01.12.2017 р.), Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки (розпорядження КМУ від 21.07.2021 р.), Державна стратегія забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року (розпорядження КМУ від 12.08.2022 р.), План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік (розпорядження КМУ від 14.03.2023 р.) та ін.;

г) акти, які забезпечують оперативне реагування на зміну важливих обставин, у тому числі в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру. Наприклад, введення воєнного стану на території України призвело до виникнення особливих умов здійснення державного управління, викликало необхідність впровадження відповідних змін до порядку проходження державної служби та управління персоналом державною службою (постанови КМУ «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану», від 12.04.2022 р., «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 23.05.2023 р. тощо).

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 [14]. Загалом, залежно від характеру вимог, що у них сформульовано, А.Т. Гаркуша поділяла накази НАДС таким чином: 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. Найважливіші накази – нормативні, що містять норми права, запроваджують юридичні відносини, розраховані на багаторазове використання та забезпечуються силою державного примусу і мають усі характерні ознаки нормативно-правових актів [19, с. 139]. До нормативних наказів НАДС, регламентуючих управлінську діяльність у відношенні персоналу державної служби, належать такі: «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 р., «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс кращі практики управління персоналом» від 03.09.2018 р., «Про затвердження Методики оцінювання результативності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 03.12.2020 р. та ін.

Слід зазначити, що питання управління персоналом на державній службі в окремих системах органів безпосередньо регулюються і правовими актами міністерств, центральних органів виконавчої влади та ін. Наприклад, наказом Державної аудиторської служби України (далі – ДАС) від 05.01.2021 р. 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, ефективною та мотивованою команди» безпосередньо стосується питання управління персоналом в системі податкових органів тощо. Тобто правове регулювання питань управління персона-

лом на державній службі охоплює норми великої кількості актів – різних за юридичною силою, суб'єктом прийняття та сферою дії, що вказує на розширення та розвиток законодавства із вказаного питання.

Висновки. Таким чином, у ході дослідження були розкриті деякі теоретичні та нормативно-правові проблеми управління персоналом на державній службі. Шляхом співвідношення понять «державне управління», «управління державною службою» та «управління персоналом на державній службі» були виділені загальні риси цих понять (виконавчо-розпорядчий, юридично-владний та підзаконний характер; організаційний зміст діяльності; безперервність здійснення та ін.) та специфічні риси останнього (пов'язані з особливостями суб'єктного складу, об'єктом управління персоналом на державній службі тощо). За допомогою аналізу економічних концепцій управління персоналом були запропоновані різні підходи до визначення «управління персоналом на державній службі» (телеологічний, дескриптивний, мотиваційний, організаційний, функціональний та системний). Аналіз правових засад управління персоналом на державній службі показав, що правове регулювання цього питання здійснюється комплексом правових актів, що приймаються як на загальнодержавному рівні і стосується персоналу державної служби загалом, так і в межах окремих органів і поширюють свою дію виключно на персонал цього органу. Поєднання загальнодержавного та локального регулювання управління персоналом на державній службі, з залученням різних суб'єктів до цього процесу, визначається, зокрема, і практичною необхідністю подальшої модернізації системи управління персоналом на державній службі в межах реформи державної служби України.

Список літератури:

1. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посіб. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
2. Адміністративне право України: підручник / Ю.П.Битяк (кер.авт.кол), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
3. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 213 с.
4. Крушельницька О.В. Мельничук Д.П. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: Кондор, 2005. 308 с.
5. Хміль Ф.І. Управління персоналом: підручник. Київ: Академвидав, 2006. 488 с.
6. Боссарт Д., Демке 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.
7. Кармінська-Белоброва М. В. Особливості сучасних концепцій управління персоналом. *Вісник Національного технічного університету "ХПІ" (економічні науки)*: зб. наук. пр. Харків : НТУ «ХПІ». 2018. № 37 (1313). С. 36-40.

8. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р/ Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9> (дата звернення: 10.06.2023).
9. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна; уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
10. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
11. 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.
12. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Серьогін та ін. Дніпро. : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с.
13. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти): монографія / за заг. ред. Бандурки О.М. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 287 с.
14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19> (дата звернення: 10.06.2023).
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.06.2023).
16. Юровська, В. В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини: філософський аспект нової ідеології адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 3. С. 96-102.
17. 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 від 24.03.2021 року № 117/2021/ Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#Text> (дата звернення: 10.06.2023).
18. Андрєєв, А. В. Проблеми правового регулювання кадрового забезпечення державної служби України. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 417 с.
19. Гаркуша А.Т. Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2017. 248 с.

Pletnova T.R. PERSONNEL MANAGEMENT IN THE CIVIL SERVICE: SOME PROBLEMS OF THEORY AND LEGAL REGULATION

The article is devoted to a comprehensive analysis of the issues of personnel management in the civil service. The author has chosen the approach according to which a comprehensive study of this issue is carried out simultaneously in the theoretical and practical areas, in particular, the definition of such theoretical foundations as the concept, features, system, subjects of personnel management in the civil service is accompanied by an analysis of regulatory and legal regulation to verify the compliance of the logic of theoretical developments with current legislation. The author is convinced that the essential content of the concept of "personnel management in the civil service" can be comprehended only in relation to such concepts as: "state management", "civil service management", "personnel management". The author then proposes several approaches to defining the concept of "personnel management in the civil service" and determines the priority of the functional and systemic approaches. The study of economic concepts of personnel management allowed the author to trace the change of approaches to civil service personnel in the historical and geographical context, including the interrelation of these approaches with models of civil service. While studying the current legislation of Ukraine on civil service, the author: 1) refers to the provisions of the Constitution of Ukraine and international treaties ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine; 2) identifies the special significance of the Law of Ukraine "On Civil Service" of 10.12.2015 3) noted that among the by-laws and regulations governing HRM in the civil service, the vast majority are the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine (provided their classification) and orders of the National Agency for Civil Service of Ukraine; 4) analysed the provisions of the acts defining the specifics of HRM in the civil service under martial law in Ukraine; 5) drew attention to the internal acts of ministries and central executive authorities which regulate HRM in the civil service. The conclusions drawn by the author based on the results of the study confirmed the justification of the approach to the study of the issue of personnel management in the civil service.

Key words: *personnel, human resources, civil servant, state body, state management.*