

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12.09>

Плетньова Т.Р.

*аспірантка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

ПОВНОВАЖЕННЯ КЕРІВНИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВНОМУ ОРГАНІ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Одним із суб'єктів управління державною службою в Україні є керівник державної служби в державному органі. Опосередковано дослідженням правового статусу цього суб'єкта у контексті управління державною службою займалися чимало науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.Є. Кагановська, О.О. Кравченко, Н.П. Матюхіна та ін. У свою чергу, метою нашої статті є висвітлення результатів поглибленого дослідження повноважень керівника державної служби в державному органі як суб'єкта управління персоналом на державній службі.

Управління персоналом на державній службі – це складний і багатогранний процес. Від того, наскільки ефективно впроваджуються та працюють різноманітні технології управління персоналом, залежить ефективність і результативність працівників державних органів та діяльність органу загалом. Обмежуючи коло наукового пошуку, ми намагатимемося знайти відповідь на питання про те, яку роль і значення має керівник державної служби в державному органі для забезпечення ефективного управління персоналом на державній службі. Для цього визначимося щодо повноважень керівника державної служби в державному органі та виокремимо ті з них, які безпосередньо свідчать про його належність до системи суб'єктів управління персоналом на державній службі.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» (далі – Закон України) керівник державної служби в державному органі – посадова особа, котра займає вищу посаду державної служби в держав-

ному органі, до посадових обов'язків котрої належить здійснення повноважень із питань державної служби й організації роботи інших працівників у цьому органі [1]. На цій підставі можна виділити дві основні групи повноважень керівника державної служби в державному органі: повноваження з управління державною службою та повноваження з організації роботи інших працівників. Враховуючи спрямованість статті, більш детально зупинимося на другій групі, акцентуючи увагу на повноваженнях із кадрового забезпечення державного органу.

Проаналізувавши ст. 17 Закону України, можна зробити висновок, що переважна більшість повноважень керівника державної служби в державному органі є повноваженнями з управління персоналом. Відзначимо у зв'язку з цим, що ще на початку ХХ ст. французький вчений – засновник адміністративної школи управління Анрі Файоль вивів відому формулу, за якою управляти означає: 1) передбачати (планувати); 2) організувати; 3) розпоряджатися; 4) координувати та 5) контролювати [2, с. 17]. Повною мірою це стосується й управління персоналом як важливої складової частини системи управління організацією, у цьому разі управління персоналом на державній службі.

У контексті наведеного вище визначимося щодо змісту загальних функцій управління персоналом на державній службі:

1) планування: аналіз інформації щодо кадрового забезпечення державного органу та визначення стратегічних пріоритетів його розвитку, планове заміщення посад держав-

ної служби, планування службової кар'єри державних службовців, навчання персоналу державного органу тощо;

2) організація: створення належних для роботи умов і їх матеріально-технічне забезпечення; організація діяльності щодо відбору державних службовців (у т. ч. проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечення прозорості й об'єктивності таких конкурсів відповідно до вимог Закону України), їхньої подальшої кар'єри в організації, стимулювання праці, оцінювання службової діяльності, підвищення кваліфікації та ін.;

3) розпорядження: призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільнення з таких посад відповідно до цього Закону, прийняття у межах наданих повноважень рішень про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, котрі займають посади державної служби категорій «Б» і «В», присвоєння рангів державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», звільнення державних службовців;

4) координація: передання центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (далі – НАДС), інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців державного органу, узгодження основних напрямів діяльності та відповідний розподіл працюючих, забезпечення взаємодії між підрозділами апарату державного органу, центральної адміністрації та її територіальних органів, з іншими державними органами та недержавними суб'єктами, із засобами масової інформації тощо;

5) контроль: контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі й умов контрактів про проход-

ження державної служби (у разі укладення), виконання планових показників діяльності, облік необхідних ресурсів, пов'язаних із управлінням персоналом (облік розглядається як складова частина функції контролю) та ін.

Зрозуміло, що зміст цих функцій матиме свою специфіку залежно від виду державної служби (регулюється загальним законодавством про державну службу лише тоді, коли інше не передбачено спеціальними законами), спрямованості діяльності державного органу, його завдань тощо.

Наявність значної кількості повноважень керівника державної служби в державному органі дає можливість запропонувати їх класифікацію за різними критеріями:

1) за рівнем правового регулювання:

– ті, що закріплені Законом України (невичерпний перелік у ст. 17), серед яких: організація проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; своєчасне оприлюднення та передача НАДС інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється; присвоєння рангів державним службовцям державного органу, котрі займають посади державної служби категорій «Б» і «В», та ін.;

– ті, що закріплені підзаконними нормативними актами, наприклад, відповідно до Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 18 січня 2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів», установлення посадових окладів державним службовцям за прирівняними посадами в межах підкатегорій Б1–Б3 здійснюється керівником державної служби у відповідному державному органі [3], або відповідно до Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів (секретаріатів), затвердженого наказом Міністерства соціальної політики від 13 червня 2016 р. № 646,

встановлення премій державним службовцям проводиться керівником державної служби в державному органі відповідно до затвердженого ним положення про преміювання, розробленого згідно з цим Типовим положенням і погодженого з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності). Розмір премії державного службовця встановлюється керівником державної служби в державному органі шляхом видання відповідного наказу (розпорядження) [4].

2) залежно від етапу проходження державної служби:

– повноваження з управління персоналом на етапі вступу на державну службу (призначення громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В»; укладання контрактів про проходження державної служби);

– повноваження з управління персоналом на етапі проходження державної служби (присвоєння рангів державним службовцям державного органу, котрі займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців державного органу);

– повноваження з управління персоналом на етапі припинення державної служби (звільнення з посад державної служби категорій «Б» і «В», розривання контрактів про проходження державної служби);

3) залежно від категорії персоналу:

– повноваження з управління персоналом – державними службовцями (планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до законодавства України);

– повноваження з управління персоналом, що не є державними службовцями (виконання функції роботодавця стосовно праців-

ників державного органу, які не є державними службовцями);

4) залежно від можливості делегування повноважень:

– повноваження, що можуть бути делеговані керівником державної служби у державному органі керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів центрального органу виконавчої влади. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади» від 11 грудня 2019 р. № 1041 до окремих повноважень керівника державної служби, які можуть бути делеговані, належать: проведення співбесід із кандидатами на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня для державних службовців, котрі займають посади державної служби категорій «Б» і «В», та ін. [5];

– повноваження, що не можуть бути делеговані керівником державної служби у державному органі (наприклад, розгляд скарг на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»);

5) за функціональним призначенням:

– повноваження із планування (планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності тощо);

– повноваження із забезпечення якості державної служби (забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців державного органу, професійне оцінювання державних службовців);

– повноваження зі стимулювання (прийняття рішення про заохочення державних службовців, створення сприятливих умов праці);

– дисциплінарні повноваження (прийняття рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців);

– контрольні повноваження (здійснення контролю за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі й умов контрактів про проходження державної служби, у разі їх укладення).

Певною мірою із наведеним підходом узгоджується і позиція інших дослідників державної служби. Так, наприклад, І.Л. Олійник, поклавши в основу групування повноважень вид функцій, який керівник державної служби вправі та зобов'язаний виконувати, класифікує повноваження останнього таким чином:

– повноваження, пов'язані зі збором, обробкою, аналізом інформації, передачею її іншим органам (інформування громадськості та засобів масової інформації про свою діяльність, прийняті рішення та ін.);

– повноваження, пов'язані із формуванням системи, яка керує та якою керують, тобто повноваження організації (призначення осіб на посади державної служби та звільнення їх із посад тощо);

– повноваження, пов'язані з регулюванням управлінських процесів (встановлення правил, якими регулюються ті чи інші процеси, відносини, поведінка осіб);

– повноваження, пов'язані з безпосереднім керівництвом – вплив на зміст діяльності суб'єкта, котрим управляють, для досягнення відповідної мети. Іншими словами, це діяльність, спрямована на те, щоб інші зробили щось, що вважає за необхідне керівник;

– повноваження, пов'язані з координацією дій, рішень (координація зусиль галузевих систем управління в реалізації міжгалузевих державних і регіональних програм державного управління; об'єднання та забезпечення організаційної єдності функціонування галузевих систем управління);

– повноваження, пов'язані із плануванням (визначення напрямів, темпів розвитку тих чи інших процесів);

– повноваження, пов'язані зі стимулюванням (керівник державної служби приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення державних службовців тощо);

– повноваження, пов'язані зі здійсненням державного контролю, нагляду;

– повноваження, пов'язані з обліком (вироблення та фіксація даних про наявність ресурсів (матеріальних, людських тощо), про результати виконаних планів та інших управлінських рішень тощо) [6, с. 83].

Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України повноваження керівника державної служби здійснюють:

1) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України – Державний секретар Кабінету Міністрів України;

2) у міністерстві – державний секретар міністерства, який є професійним і політично неупередженим керівником апарату міністерства;

3) в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник відповідного органу;

3-1) у місцевих державних адміністраціях: 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;

4) у державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, – керівник відповідного органу;

5) в інших державних органах або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, – керівник апарату (секретаріату) [1]. Йдеться насамперед про «конституційні органи», зокрема про ЦВК, Рахункову палату, так звані «державні колегіальні органи» (національні комісії регулювання у сфері природних монополій і суміжних ринків) тощо. Також ця норма поширюється на апарат Верховної Ради України, допоміжні органи, що утворюються Президентом України. Такий підхід Закону України покликаний забезпечити розвиток інституціональної спроможності державних органів зі зменшенням плінності кадрів, підвищенням професійного рівня, створенням умов для наступництва в роботі державного апарату [7, с. 159].

Додатковим аргументом на підтвердження тези «керівник державної служби у державному органі є важливим суб'єктом управління персоналом на державній службі» можуть слугувати положення й інших нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання діяльності вищевказаних суб'єктів. Наприклад, згідно із пп. ч. 4 ст. 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» державний секретар міністерства відповідно до покладених на нього завдань: призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату міністерства, укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; приймає на роботу та звільняє з роботи у порядку, передбаченому законодавством про працю, працівників апарату міністерства, приймає рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності; забезпечує в установленому порядку організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та інших працівників міністерства; дає обов'язкові для виконання державними службовцями та іншими працівниками міністерства доручення; з питань, що належать до його повноважень, видає накази організаційно-розпорядчого характеру та контролює їх виконання [8].

Ці повноваження конкретизуються у Положеннях про відповідні Міністерства, затверджених Постановами КМУ (наприклад, Постановою КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 02 липня 2014 р. № 228 та ін.). Це саме стосується і керівників інших центральних органів виконавчої влади: загальні повноваження, закріплені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», конкретизуються у Положеннях про ці органи.

Що стосується керівників державної служби у місцевих державних адміністраціях, то їхні повноваження регулюються, крім Закону України «Про державну службу», також Законом про «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV, низкою підзаконних нормативно-правових актів. Так, наприклад, відповідно до п. 19 Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263, організація роботи з персоналом в апараті місцевої держадміністрації та її структурних підрозділах без статусу юридичних осіб публічного права здійснюється за затвердженим керівником апарату місцевої держадміністрації річним планом, який передбачає здійснення заходів з добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, а також з інших питань управління персоналом [9].

Висновки. Отже, у ході дослідження було встановлено, що повноваження керівника державної служби у державному органі здебільшого спрямовані на забезпечення керування діяльністю державних службовців державного органу. Більшість повноважень керівника державної служби у державному органі безпосередньо пов'язана з вирішенням питань щодо кадрового забезпечення державного органу – від відбору державних службовців, їх призначення на посаду, просування по службі, стимулювання праці до звільнення з посад державних службовців. Крім того, керівник державної служби у державному органі виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, котрі не є державними службовцями, та створює належні для їхньої роботи умови. Тобто фактично керівник державної служби у державному органі є важливим суб'єктом управління персоналом на державній службі, що разом зі службою управління персоналом державного органу реалізує державну політику управління персоналом на державній службі на первинному її рівні – в межах окремого державного органу.

Анотація

Метою статті є обґрунтування належності керівника державної служби у державному органі до суб'єктів управління персоналом. Автор встановлює окремі особливості правового статусу керівника державної служби у державному органі, зокрема через розкриття такого елемента його правового статусу, як права й обов'язки (повноваження), та звертає увагу, що переважна більшість таких повноважень пов'язана з вирішенням питань щодо управління персоналом у державному органі, таких як: відбір державних службовців, їх призначення на посаду, просування по службі, стимулювання праці та звільнення з посад державних службовців. Робота ґрунтується на аналізі положень Закону України «Про державну службу» та інших законів, якими закріплені або окремі повноваження керівника державної служби у державному органі, або повноваження тих посадових осіб, котрі відповідно до Закону України «Про державну службу» є керівниками державної служби у державних органах. У статті наводиться поділ повноважень керівника державної служби залежно від реалізації основних (або загальних) функцій управління персоналом, а саме: 1) планування; 2) організація; 3) розпорядження; 4) координація та 5) контроль. Крім того, пропонується власна класифікація таких повноважень за критеріями: 1) рівня правового регулювання; 2) етапу проходження державної служби; 3) категорії персоналу; 4) можливості делегування повноважень; 5) функціонального призначення. Стаття містить обґрунтовані висновки про належність керівника державної служби у державному органі до суб'єктів управління персоналом на державній службі, зокрема на первинному її рівні – в межах окремого державного органу. Результати дослідження можуть мати важливе практичне значення для подальшого удосконалення державної політики управління персоналом на державній службі.

Ключові слова: керівник державної служби в державному органі, правовий статус, суб'єкт управління, управління персоналом на державній службі, повноваження, функції.

Pletnova T.R. Powers of the head of civil service in a state agency as a subject of personnel management in the civil service

Summary

The purpose of the article is to substantiate the affiliation of the head of civil service in a state agency as a subject of personnel management. The author establishes certain features of the legal status of the head of civil service in a state agency, in particular, through the disclosure of such an element of his legal status as rights and responsibilities (powers) and notes that the vast majority of such powers are related to personnel management in a state agency, namely: selection of civil servants, their appointment, promotion, promotion and dismissal of civil servants. The work is based on the analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On Civil Service" and other laws, which either enshrine certain powers of the head of civil service in a state agency, or the powers of those officials who in accordance with the Law of Ukraine "On Civil Service" are heads of civil service in state agencies. The article presents the division of powers of the head of the civil service depending on the implementation of the main (or general) functions of personnel management, namely: 1) planning; 2) organization; 3) orders; 4) coordination and 5) control. In addition, it proposes its own classification of such powers according to the criteria: 1) the level of legal regulation; 2) the stage of civil service; 3) categories of personnel; 4) the possibility of delegating authority; 5) functional purpose. The article contains substantiated conclusions about the affiliation of the head of the civil service in a state agency to the subjects of personnel management in the civil service, in particular, at its primary level – within a separate state agency. The results of the study can be important in practice for further improvement of public policy in personnel management in the civil service.

Key words: head of civil service in a public body, legal status, subject of management, personnel management in the civil service, powers, functions.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Законодавство України* / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 06.11.2020).
2. Основи публічного адміністрування : навчальний посібник / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 172 с.
3. Питання оплати праці працівників державних органів : постанова Каб. Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15. *Законодавство України* / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2020).
4. Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів) : Наказ Мін. соц. політики від 13 червня 2016 р. № 646. *Законодавство України* / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#Text> (дата звернення: 06.11.2020).
5. Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади : постанова Каб. Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1041. *Законодавство України* / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1041-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.11.2020).
6. Олійник І.Л. Компетенція керівників державної служби в державному органі. *Європейські перспективи*. 2012. № 4 (1). С. 79–84.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол. : К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерець. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Законодавство України* / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 06.11.2020).
9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Законодавство України* / Верхов. Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 06.11.2020).