

УДК 35.075:340:005.96(477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228510>

Мельник Володимир Іванович

начальник міжрегіонального управління НАДС в Одеській, Миколаївській та Херсонській областях, АРК та м. Севастополь, аспірант Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
ORCID: 0000-0001-8257-5999
e-mail: v_i_melnik@ukr.net

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТРАНСФОРМАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні питання з трансформації правового забезпечення управління людськими ресурсами державної служби. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регулюють правовідносини в сфері державного управління людськими ресурсами. Виявлено недоліки й запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління людськими ресурсами в системі державної служби України.

Ключові слова: державна служба; управління людськими ресурсами; нормативно-правове забезпечення; правове регулювання; державне управління; нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Нині Україна перебуває на шляху системних інституційних перетворень. Одним із основних напрямків реформ є модернізація системи державної служби та управління людськими ресурсами, формування нової кадрової політики, що виражається в активізації і професіоналізації державних службовців, застосуванні сучасних HR-технологій, нарощуванні та конструктивному використанні кадрового потенціалу. Структурні зміни державного управління та забезпечення ефективного функціонування державних органів в Україні неможливі без належного законодавчого забезпечення. Загальні умови розвитку управління людським потенціалом у системі державної служби створює законодавча та нормативно-правова база. Тому так важливо створити в Україні механізм правового забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі задля забезпечення високих стандартів управління, що відповідають сучасному досвіду та кращим практикам управління персоналом розвинених країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні проблеми правового забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі були предметом досліджень вітчизняних науковців у галузі публічного управління та адміністрування, державного управління, адміністративного, трудового права, а саме: В. Авер'янова, М. Александрова,

С. Алексєєва, І. Арістова, О. Бандурка, Д. Бахрах, Б. Бєгічева, Н. Болотіної, Н. Гончарука, П. Жигалкіна, С. Ківалова, Р. Калюжного, К. Колпакова, Р. Кондратьєва, Г. Назарова, Н. Неумивайченка, П. Пилипенка, О. Скакун, Б. Стичинського, В. Щербини, О. Продаєвича, Ю. Кізлова, Л. Біла-Тіунової, О. Кравченко, В. Погорілко, В. Толкованова та інших вчених.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наукові досягнення останніх років, ця проблематика в науковій літературі залишається не достатньо дослідженою та висвітленою, насамперед у частині питань правового забезпечення трансформаційних процесів, що відбуваються у сфері управління людськими ресурсами на державній службі.

Мета статті – охарактеризувати сутність правових засад та процес трансформації правового регулювання управління людськими ресурсами на державній службі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Трансформація відносин, які відбуваються у різних сферах суспільного життя України, потребує детального дослідження нормативно-правової бази, яка регламентує та встановлює ключові принципи та правила взаємодії між державою, роботодавцем і найманим працівником. Саме тому виникає необхідність всебічного аналізу чинного законодавства України у сфері управління людськими ресурсами на державній службі та досвіду міжнародних інституцій у сфері кадрового менеджменту. Це дасть можливість прослідкувати еволюцію системи державної служби в Україні у 1993 – 2020 рр. та концептуалізувати правовий механізм управління людськими ресурсами на державній службі. Враховуючи зазначене, при розгляді цього питання потрібно враховувати значний пласт правових проблем, які необхідно вирішувати шляхом зміни концептуальних засад правового регулювання менеджменту персоналу в державних органах України.

Необхідно відзначити, що трансформація управління людськими ресурсами державної служби – це системний процес перетворень у сфері управління людськими ресурсами державної служби, який здатний забезпечити перехід від стабільного “традиційного” управління персоналом до безперервного, динамічного стану управління людськими ресурсами в напрямку його оновлення та вдосконалення його складових елементів, функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності. Саме тому в роботі застосовується термін “управління людськими ресурсами” замість прийнятнішого “управління персоналом” у сфері державної служби.

На думку багатьох науковців, управління людськими ресурсами в державних органах ширше за змістом діяльності, порівняно з управлінням персоналом, а тому необхідно на законодавчому рівні здійснити перехід у сфері державної служби від роботи з управління персоналом до системи управління людськими ресурсами. Саме тому ми розглядаємо правові засади управління людськими ресурсами державної служби, посиляючись на їх нормативно-правове закріплення в законодавстві України. Так, у Концепції

впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та плані заходів щодо її реалізації, яку було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р., чітко прослідковується перехід до використання поняття “людські ресурси” в системі державної служби [1].

Для розкриття змісту нормативно-правового забезпечення управління людськими ресурсами необхідно зазначити, що воно складається із масиву документів, які створюють нормативно-методичне і правове забезпечення функціонування управління людськими ресурсами як системи. У цьому випадку управління людськими ресурсами є підсистемою (елементом) системи управління державною службою, що відображено в ст. 12 Закону України “Про державну службу” [2].

Державна служба – це комплексний правовий інститут, який регулює організацію і діяльність усіх державних органів та державних службовців, а також складається з нормативно-правових норм різних галузей права. Особливість та складність інституту державної служби полягає у тому, що, по-перше, він поєднує у собі правові норми інших галузей права (до нього належать норми конституційного, адміністративного, трудового, фінансового, цивільного, кримінального та інших галузей права); по-друге, складається з окремих підінститутів, зокрема таких, як управління людськими ресурсами. Тому правове регулювання управління людськими ресурсами на державній службі потрібно розглядати, як одну із підсистем правової системи державної служби. Сукупність правових норм, що регулюють відносини у сфері управління людськими ресурсами, і за змістом, і за об’ємом, і за типом відрізняється від законодавства, що забезпечує функціонування інституту державної служби. Враховуючи зазначене, важливо здійснити теоретико-правовий аналіз нормативно-правового забезпечення управління як людськими ресурсами, так і державною службою. Саме тому доцільно розглядати правові засади управління людськими ресурсами як складову управління державною службою.

Законодавче забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі здійснюється шляхом прийняття у встановленому порядку уповноваженими суб’єктами нормативно-правових актів, які регулюють управління, організацію й функціонування державної служби і є ієрархічною системою, усі елементи якої взаємопов’язані та взаємодіючі. У науковій літературі існують різні підходи щодо класифікації нормативно-правових документів, які регламентують управління людськими ресурсами в системі державної служби України. Так, Г. Назарова та В. Лаптев диференціюють нормативно-правове забезпечення за такими класифікаційними ознаками: за рівнем дії; за напрямом дії; за функціональною спрямованістю [3].

Враховуючи зазначене, можна виділити, що за рівнем дії нормативно-правове забезпечення поділяється на міжнародне, національне, регіональне або галузеве та локальне. Беручи до уваги зазначену класифікаційну ознаку, необхідно відзначити, що законодавчі акти та нормативно-правові документи мають свою ієрархію і, відповідно, територію, на яку вони

розповсюджуються, а також поділяються за юридичною силою. Так, вершину ієрархічної правової піраміди охоплює головний закон України – Конституція України, яка має найвищу юридичну силу на всій території країни (ст. 8 Конституції України) та якій, своєю чергою, підпорядковуються усі інші акти, що регулюють відносини в сфері управління людськими ресурсами державних органів [4]. Це також стосується і міжнародних актів та договорів, які регулюють різні аспекти в сфері організації праці, захисту прав людини і мають бути ратифіковані в Україні.

Конституція України визначає основні засади організації та діяльності державної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів, та містить положення, які прямо регулюють питання управління державною службою і її кадровим потенціалом, а також ті, які прямо не визначають питання управління державною службою, проте впливають на встановлення принципів управління державною службою.

Розвиток правових засад державного управління та модернізація системи державної служби пов'язані з прийняттям в Україні низки нормативно-правових актів, які здійснюють правове регулювання управління державною службою та людськими ресурсами. Провідне місце серед усіх нормативно-правових актів, здатних забезпечити функціонування системи управління державною службою та людськими ресурсами, займають закони. У сучасній науковій літературі з теорії держави і права зазначається, що закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу і містить первинні правові норми країни та регулює певну систему правовідносин [5].

Серед законодавчих актів, які визначають правові засади та регулюють правовідносини, пов'язані з управлінням системою державної служби, центральне місце займає Закон України “Про державну службу” № 3723-ХІІ від 16.12.1993 р. [6]. Доцільно зазначити, що цей закон визначив організаційно-правову базу становлення державної служби і її кадрового потенціалу, понять та принципів державної служби, прав та обов'язків державних службовців, створення органу управління державною службою та його повноваження. З того моменту, як був прийнятий зазначений закон, нормативно-правова база державної служби отримала розвиток у шести законах України та понад 750 актах, зокрема указах і розпорядженнях Президента України, постановах Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), наказах центрального органу з питань державної служби.

Реформування інституту державної служби та модернізація управління людськими ресурсами здійснювалось за кількома напрямками шляхом реформування законодавчих та інституційних засад державної служби [7]. Одним із напрямів стало прийняття Указу Президента України “Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р., яким започатковано проведення широкомасштабної адміністративної реформи, визначено напрями формування нової системи державного управління та кадрової політики [8].

Активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби відбулася на початку 2000 р. із моменту прийняття Президентом України Указів “Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України” [9] та “Про Стратегію реформування державної служби в Україні” [10]. Проте пострадянська модель модернізації інституту державної служби, легітимізована Законом України “Про державну службу” у 1993 р., себе вичерпала і потребувала зміни філософії діяльності основних суб’єктів державного управління. Саме тому в межах проведення адміністративної реформи, з урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України, владою було розроблено та прийнято низку документів, які стосуються розвитку державної служби та певних основних засад державної кадрової політики. Важливим правовим документом щодо запровадження в Україні європейських принципів самоврядування і формування нової моделі управління людськими ресурсами став Указ Президента України “Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців” від 20.09.2007 р. [11]. Також серед основних правових документів потрібно виділити Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр., затверджену Указом Президента України від 01.02.2012 р., яка визначила мету, основні цілі, першочергові завдання подальшого розвитку системи управління людськими ресурсами, на реалізацію яких має бути спрямована державна кадрова політика. Було визначено три етапи її реалізації, відповідно до яких Кабінетом Міністрів України щороку розробляється план заходів щодо реалізації положень Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 рр. У зазначеному документі наголошувалось на необхідності: посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності, забезпечення відповідальності державних службовців та удосконалення процедури дисциплінарного провадження; розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців; відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; впровадження сучасних технологій управління персоналом для успішного вирішення виробничих і управлінських завдань у державному управлінні; відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді; державної підтримки цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу; підготовки та професійного розвитку вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [12].

Усі новації в сфері управління людськими ресурсами, які були зазначені вище, відображені в цій стратегії, напряму пов’язані з процесами інтеграції законодавства України до норм Європейського Союзу (далі – ЄС). Саме тому основним нормативно-правовим актом, який визначив

організаційні, правові та інституційні засади економічної співпраці України та ЄС і його держав, була Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. [13]. Цей правовий документ започаткував новий етап у реформуванні інституту державної служби України, який би відповідав стандартам ЄС. У його положеннях були започатковані необхідні напрямки та зобов'язання України провести широкомасштабні, структурні реформи. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та План заходів з імплементації Угоди фактично стали правовою платформою змін у державному управлінні, а держава отримала інструмент для втілення структурних перетворень у системі державного управління в Україні.

Актуальність проблеми реформування системи державної служби та її кадрового менеджменту в Україні підтверджує той факт, що у 2014 р. Україна посіла 130 місце із 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності за показником якості державних інституцій, а діяльність Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) спрямована на розвиток професійної та ефективної державної служби [14].

Подальші комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імплементації законодавства до європейських стандартів були основою Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. [15]. Зазначена стратегія визначила проблеми, які потребують вирішення, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Закладені в цьому документі новації виражались у таких положеннях: розмежування політичних посад та посад державних службовців; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби шляхом проведення відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад; формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі; встановлення прозорої оплати праці. Всі новації, які впроваджувались у державному управлінні, були пов'язані з участю європейських інституцій у формуванні нової державної служби та управління людськими ресурсами.

Прийняті владою стратегії реформування державного управління України зумовили серйозні законодавчі зміни у системі кадрового забезпечення державної служби. Саме тому, НАДС за сприяння ЄС та активної участі громадськості було розроблено новий законопроект “Про державну службу”, який отримав, загалом, позитивний висновок європейських експертів (Програми SIGMA) та став важливим кроком для розвитку системи державної служби і, зокрема, кадрового забезпечення державної служби у контексті політики сталого розвитку держави і

суспільства. Враховуючи складність політичних та соціальних процесів в Україні, законопроект був ухвалений 10 грудня 2015 р. у другому читанні Верховною Радою України, а набув чинності як закон лише 1 травня 2016 р., і деякі його положення набули чинності через два роки з дня ухвалення.

Метою цього закону стало визначення стратегічних напрямів модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, удосконалення правового регулювання системи державної служби, її елементів відповідно до європейських практик та принципів ефективного врядування. Серед основних новацій Закону України “Про державну службу” (далі – Закон) насамперед необхідно відзначити змінення ролі керівників державних органів і служб управління персоналом, що своєю чергою забезпечило можливість змістити акценти з кадрового діловодства, яке домінувало у кадрових службах, до управління людськими ресурсами [16]. Однією із важливих новел Закону є принципово нова класифікація посад державної служби. Також у Законі передбачається можливість застосування компетентнісного підходу до оцінювання професійної здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки, що визначаються посадовою інструкцією. Зазначені новації безпосередньо вплинули на можливість впровадження в державній службі HR-технологій. Доцільно відзначити, що Закон також регламентує єдині процедури прийняття на державну службу за конкурсним відбором, встановлює інші підходи до навчання держслужбовців та сприяє удосконаленню механізму проведення відкритого, прозорого, об’єктивного конкурсу, що забезпечується значною деталізацією та врегулюванням цих питань саме на законодавчому рівні. Одним із важливих напрямів реформування державної служби, закладених у новому Законі, є подальше вдосконалення управління персоналом державних органів. У його положеннях фактично були закладені основи управління людськими ресурсами в системі державної служби в Україні. Вперше на законодавчому рівні (ст. 12 Закону) було визначено систему управління державною службою, а базовим її елементом – службу управління персоналом. Так, у зазначеному нормативно-правовому акті врегульовано питання: вступу на державну службу (ст. 19); випробування при прийнятті на державну службу (ст. 35); стажування державних службовців (ст. 19); службова кар’єра (розділ V); оцінювання результатів службової діяльності (ст. 44); навчання та підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (ст. 48); оплата праці, заохочення і соціальні гарантії (розділ VI); дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців (розділ VIII) [17].

До ключових досягнень Закону, які безпосередньо впливають на механізм управління в системі державної служби, належать такі його положення:

1) чітке визначення сфери дії Закону та посад державної служби, виведення за межі державної служби посад патронатної служби, радників, консультантів та інших відповідних категорій;

2) запровадження інституту державних секретарів для підвищення професійності та стабільності державної служби;

3) запровадження відкритого та прозорого конкурсного відбору на всі посади державної служби, насамперед на посади вищого корпусу державної служби, такі як: державні секретарі міністерств, керівники центральних органів виконавчої влади;

4) цифровізація процедури проведення конкурсів;

5) створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби;

6) закладення базових принципів для впровадження у державній службі HR-менеджменту;

7) запровадження нових механізмів упорядкування питання оплати праці та суттєве зменшення суб'єктивної складової в структурі оплати праці державних службовців, порівняно зі схемою, яка діяла до вступу в дію Закону.

Загалом, цей правовий документ відповідає принципам державного управління, що закладені в міжнародних документах із питань публічного управління, та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Та, незважаючи на дуже важливі досягнення Закону, він не спроможний забезпечити комплексне реформування державної служби і управління людськими ресурсами і звичайно потребує суттєвого вдосконалення та ґрунтовного підходу. Це визнають на сьогодні як науковці, так і представники громадськості та міжнародних експертних інституцій. Тому за час дії Закону у перших два роки до нього було внесено більше десяти змін та поправок. Серед його принципових недоліків науковці називають: звуження сфери державної служби; відсутність чітких професійних та інших вимог до зайняття посад державної служби; відсутність ефективних механізмів соціального захисту державних службовців; позбавлення їх професійних пенсій тощо.

Проте потрібно зауважити, що Закон України “Про державну службу” хоч і є надзвичайно важливим для функціонування держави загалом, є лише “орієнтиром” для нормативно-правових актів, які повинні деталізувати та регламентувати процес управління у системі державних органів загалом і управління людськими ресурсами зокрема.

Характеризуючи юридичну сутність Закону, необхідно визначити, що він є базовим нормативно-правовим актом, який забезпечує функціонування інституту державної служби і займає провідне місце серед усіх нормативно-правових актів, які повинні впорядковувати досліджувану групу відносин. У законах містяться такі юридичні приписи, які є правовою базою для інших підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

У нормативно-правовому забезпеченні управління державною службою та людськими ресурсами, окрім законів, беруть участь й інші нормативно-правові акти, які регулюють правові відносини у сфері функціонування державної служби та управління людськими ресурсами (постанови, укази, рішення, розпорядження, накази тощо), проте вони мають підзаконне нормативне спрямування і можуть його розвивати, доповнювати

та конкретизувати, а також містять стратегічні та концептуальні засади для підготовки та прийняття законів. Підзаконні акти як конкретніші регулятори суспільних відносин повинні забезпечувати впровадження основних положень, закладених у нормах закону. Саме тому основні зусилля управлінців, законодавців та науковців були спрямовані на розробку нормативно-правових документів, які б забезпечили впровадження Закону України “Про державну службу” та удосконалили управління інститутом державної служби та системою управління людськими ресурсами в Україні. З метою реалізації завдань, визначених Законом, у НАДС як органі, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, було створено робочі групи, до яких було залучено фахівців профільних міністерств та відомств, експертів недержавних організацій, представників проектів технічної допомоги. Унаслідок цього було розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів у межах забезпечення підготовки до впровадження нового закону.

Характеризуючи нормативно-правове забезпечення управління людськими ресурсами, необхідно відзначити, що його основою є норми інститутів державного, адміністративного і трудового права. Одночасно з нормами державного, адміністративного права, управління людськими ресурсами регулюється іншими нормативно-правовими актами, насамперед Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП), який визначає правові засади й гарантії громадянам України розпоряджатися своїми інтелектуальними здібностями до творчої та продуктивної праці [18]. КЗпП України містить 30 загальних положень, які регулюють трудові відносини. Проте норми законодавства про працю поширюються на державних службовців лише у частині відносин, не врегульованих Законом України “Про державну службу” (ст. 5). Закон України “Про колективні договори і угоди” розкриває правові засади розроблення, укладання та виконання колективних договорів і угод для сприяння регулюванню трудових відносин та соціально-економічних інтересів працівників і власників. Закон України “Про зайнятість населення” подає правові, економічні й організаційні основи зайнятості населення та його захисту від безробіття, а також соціальні гарантії з боку держави в реалізації громадянами права на працю. Економічні, правові та організаційні засади оплати праці працівників визначає Закон України “Про оплату праці”. Закон України “Про охорону праці” розкриває основні положення щодо реалізації конституційного права громадян на охорону їхнього життя та здоров’я в процесі трудової діяльності. Право на матеріальне забезпечення завдяки суспільним фондам споживання надання трудових і соціальних пенсій всім непрацездатним громадянам України гарантується Законом України “Про пенсійне забезпечення”.

За останній період органи законодавчої та виконавчої влади беруть активну участь у вдосконаленні правового регулювання державно-службових відносин та забезпеченні функціонування державної служби. Було прийнято низку законів та законодавчих актів, що регулюють окремі

напрями державно-службової діяльності, до них належать такі Закони України: “Про місцеві державні адміністрації”, “Про Державну прикордонну службу України”, “Про прокуратуру”, “Про Збройні сили України”, “Про освіту”, “Про міліцію” тощо. Зазначені правові документи певною мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах.

Як вище зазначалося, у нормативно-правовому забезпеченні управління людськими ресурсами на державній службі, окрім законів, мають важливе значення й інші нормативно-правові акти, які також повинні регулювати службово-трудові відносини в сфері функціонування державної служби. Такими актами є постанови, укази, положення, статuti, правила, інструкції, рішення, розпорядження, накази тощо, але вони мають підзаконне нормативне спрямування і видаються лише в межах компетенції певного виконавчого органу та не повинні суперечити закону, однак можуть його розвивати, доповнювати та конкретизувати. Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і є засобами повсякденної управлінської діяльності стосовно здійснення державними службовцями своїх функцій і завдань із охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин [19]. З огляду на це, підзаконні акти управління мають два джерела особливостей: правове й управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, а без останнього – правова система держави втрачає свою регулюючу функцію державної влади. Ця обставина є основною причиною різних підходів вчених до визначення поняття підзаконних нормативно-правових актів державного управління. Так, В. Колпаков, аналізуючи проблематику цього аспекту, зазначає про існування трьох найпоширеніших думок щодо розуміння правових актів державного управління. Відповідно до цього, їх розглядають як форми управлінської діяльності держави, як документи, що формуються компетентними органами, та як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів [20].

Отже, аналіз нормотворення та положень правового забезпечення управління людськими ресурсами на державній службі дає можливість зробити висновок, що підзаконні акти становлять основний масив нормативно-правових документів. Постанови та розпорядження КМУ, накази НАДС є правовою базою управління людськими ресурсами державної служби. Так, рекрутинг, проходження та припинення державної служби забезпечуються низкою постанов та розпоряджень КМУ, зокрема до основних належать: постанови КМУ “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби”; “Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади”; “Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців”; “Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби”; “Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і

посадових осіб місцевого самоврядування”; “Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток”; “Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади”; “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”; “Питання оплати праці працівників державних органів”. Зазначені правові акти створюють правові умови для функціонування системи управління людськими ресурсами в державних органах, проте не забезпечують регламентацію усіх управлінських процесів кадрового менеджменту. Це завдання покладено на Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Саме накази НАДС є тими нормативно-правовими документами, які здійснюють адміністративно-правовий супровід положень законів, постанов та розпоряджень КМУ, регламентують процес управління людськими ресурсами на державній службі.

До базових документів належать такі накази НАДС: “Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу”; “Про затвердження Порядку стажування державних службовців”; “Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку”; “Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців”; “Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування” тощо.

Важливим аспектом інституційного розвитку державної служби та вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі стало впровадження Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2021 рр. та плану заходів з її реалізації, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. [21]. Основним напрямом реформування у вказаній стратегії є модернізація управління державною службою та управління людськими ресурсами відповідно до європейських стандартів належного адміністрування, сформульованих у документі SIGMA “Принципи державного управління”, а також належних практик держав-членів ЄС які своєю чергою спрямовані на модернізацію державного управління в кадровому забезпеченні державних органів. Координація роботи, проведення моніторингу та здійснення контролю за реалізацією зазначеної вище стратегії було покладено на НАДС як на Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Наголосимо, що, згідно з документом, основний акцент у покращенні системи управління людськими ресурсами робиться на впровадженні інформаційних систем із використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Тому наступним кроком із модернізації управлінських процесів кадрового менеджменту стала реалізація основних

положень вказаної стратегії. НАДС розробило Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план заходів щодо її реалізації, яку було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р. [22]. Правовий документ визначив основні напрями, механізм і строки впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами у державних органах.

Упровадження основних положень зазначеного документа дало можливість започаткувати створення системи автоматизованого міжвідомчого електронного документообігу та реалізації проекту створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі, що стало дієвим кроком у запровадженні інноваційних технологій управління персоналом у державних органах України. Зазначена вище концепція визначила напрями, механізми і строки впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій [23].

На основі визначеної Президентом України у 2019 р. Концепції перезавантаження влади відбувається створення нової моделі публічної служби. З одного боку, спостерігаються прогресивні тенденції: розвиток інформаційних систем, впровадження сучасних технологій, а з іншого – відбувається руйнація демократичних принципів та досягнень із впровадження європейських практик управління публічною службою. Нова влада змінила частину принципів та підходи в управлінні людськими ресурсами на державній службі. 19 вересня 2019 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади” № 117-IX [24]. Цей закон спрощує порядок прийняття на державну службу та звільнення з неї, запроваджує контрактну форму проходження державної служби. Ті досягнення, які були встановлені Законом України “Про державну службу” у 2015 р. щодо захисту прав державних службовців та впровадження демократичних принципів у систему управління людськими ресурсами на державній службі – зруйновані. Зазначений закон фактично вплинув на організаційно-правові засади управління людськими ресурсами, а саме: змінено порядок здійснення конкурсу на зайняття посад державної служби (призначення на будь-яку посаду державної служби тільки за результатами відкритого конкурсу – тепер знівелювано); змінено порядок звільнення з посади заступників керівника центрального органу виконавчої влади; виключено із Закону України “Про державну службу” норми, які регламентували діяльність та повноваження загальних зборів державних службовців державного органу; виключено зі складу заробітної плати виплати за додаткове навантаження у зв’язку із виконанням обов’язків тимчасово відсутнього державного службовця та за вакантною посадою; передбачено припинення державної служби за ініціативою суб’єкта призначення у випадку отримання державним службовцем однієї негативної оцінки за результатами

оцінювання службової діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону України “Про державну службу”); змінено порядок дисциплінарного провадження та застосовування дисциплінарних стягнень тощо.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Проведений аналіз дає змогу з’ясувати те, як створювалась система державної служби в Україні у 1993 – 2019 рр., та концептуалізувати досвід управління людськими ресурсами на державній службі в період реформ. Конституція України визначає основні засади організації та функціонування державної служби як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. Закон України “Про державну службу” є базовим нормативно-правовим актом, який забезпечує правове регулювання управління державною службою та людськими ресурсами. Інші закони України розвивають конституційні положення, визначають систему органів, які безпосередньо здійснюють повноваження з управління державною службою, їх правовий статус та повноваження.

Дослідивши масив нормативно-правових актів, які забезпечують правове регулювання управління людськими ресурсами на державній службі, необхідно відзначити, що Україна робить планомірні та поступові кроки в процесі реформування та модернізації власної системи державної служби, поступово здійснює трансформацію чинного законодавства, імплементацію нових правових положень та адаптацію вже існуючої нормативно-правової бази до європейських стандартів.

Кожний із етапів трансформації правових засад державної служби та управління людськими ресурсами, започаткований у стратегіях та концепціях Президента та Уряду України, збагачував методологічними і практичними напрацюваннями наступний етап та розкривав нові можливості подальшого розвитку та удосконалення правового регулювання системи державної служби. Проте діюча система публічного управління в Україні поки не відповідає стратегічному курсу держави на розвиток демократії та впровадження європейських стандартів належного врядування, а сучасний стан розвитку державної служби і управління людськими ресурсами вимагає нормативно-правового удосконалення та актуалізації положень законодавства. Своєю чергою, зміна самої архітектури державного управління шляхом впровадження сучасних технологій HR-менеджменту в державних органах зумовлює необхідність внесення змін до низки ключових нормативно-правових актів, які забезпечать подальший розвиток управління людськими ресурсами в системі державної служби. Зазначені проблеми є предметом подальшого дослідження і будуть розглянуті в наступних публікаціях.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р. URL : kmu.gov.ua (дата звернення: 01.10.2020).

2. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : [http:// zakon2.rada.gov. ua/laws/show/889-19](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19) (дата звернення: 01.10.2020).

3. Дослідження нормативно-правового забезпечення управління людськими ресурсами в Україні / Г. В. Назарова, В. І. Лаптев // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. 2017. № 2. С. 125.

4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.10.2020).

5. Алексеев С. С. Проблемы теории права // Советское государство и право. 1983. № 4. С. 3—12.

6. Про державну службу : Закон України від 26.12.1993 р. (зі змінами та доповненнями). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення: 01.10.2020).

7. Гончарук Н. Т., Прудиус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні // Аспекти публічного управління. 2018. № 1/2. Т. 6. С. 45.

8. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.

9. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21.03.2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 12. Ст. 451.

10. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України № 599 від 14.04.2000 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/599/2000> (дата звернення: 02.10.2020).

11. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України № 900 від 20.09.2007 р. URL : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=900%2F2007 (дата звернення: 01.10.2020).

12. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

13. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631 (дата звернення: 01.10.2020).

14. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік / уклад. К. Ващенко (кер.) [та ін.]. Київ : НАДС, 2018. 36 с.

15. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. // Урядовий кур'єр. 2015. № 63.

16. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. ...

17. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник]. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

18. Кодекс законів про працю України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 02.10.2020).

19. Арістов І. В. Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні // Юридична наука і практика. 2011. № 1. С. 41.

20. Колпаков В. К. Адміністративне право України... С. 223.

21. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : kmu.gov.ua (дата звернення: 01.10.2020).

22. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 844-р від 01.12.2017 р. URL : kmu.gov.ua (дата звернення: 02.10.2020).

23. Там само.

24. Про зайнятість населення : Закон України № 5067-VI від 05.07.2012 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення: 01.10.2020).

Статтю подано: 01.11.2020

Статтю схвалено: 10.12.2020

Melnyk Volodymyr Ivanovych

Head of the Interregional Office of the National Academy of Ukraine for Civil Service in Odesa, Kherson, Nikolayev regions, Autonomous Republic of Crimea and city of Sevastopol, Graduate student of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8257-5999

e-mail: v_i_melnik@ukr.net

LEGAL BASES OF TRANSFORMATION OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF CIVIL SERVICE OF UKRAINE

Problem setting. Ukraine is on the path of systemic institutional transformations, which consist in modernization of the civil service and human resources management, formation of a new personnel policy with the use of modern HR technologies, the implementation of which is impossible without proper legislative support. That is why it is so important to create in Ukraine a mechanism of legal regulation of human resources management in the civil service, capable of ensuring high standards of governance that meet modern experience and best practices in personnel management in developed countries.

Recent research and publications analysis. Current issues of legal support of human resources management in the civil service have been the subject of

research by domestic scholars in the field of public administration and administration, public administration, administrative, labor law, namely: V. Averyanova, M. Alexandrova, S. Alekseeva. I. Aristova, O. Bandurka, D. Bahrahk, B. Begichev, N. Bolotina, N. Goncharuk, P. Zhigalkin, S. Kivalov, R. Kalyuzhny, K. Kolpakov, R. Kondratiev, G. Nazarov, N. Neumyvachenko, P. Pylypenko, O. Skakun, B. Stychynsky, V. Shcherbyna, O. Prodaevych, Y. Kizlov, L. Bila-Tiunova, O. Kravchenko, V. Pogorilko, V. Tolkovanov and other scientists. Despite the scientific achievements of recent years, this issue in the scientific literature remains insufficiently researched and covered, especially in terms of legal support of transformational processes taking place in the field of human resources management in the civil service.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem – to characterize the essence of legal bases and the process of transformation of legal regulation of human resources management in the civil service in Ukraine.

Paper main body. The article is devoted to the consideration of topical issues on the transformation of the legal framework for the management of the civil service and human resources. The main normative legal acts that regulate legal relations in the field of state management of human resources are analyzed. Deficiencies were identified and ways to improve the regulatory and legal support for the management of the civil service and human resources of Ukraine were proposed.

The transformation of relations taking place in various spheres of public life in Ukraine requires a detailed study of the legal framework that regulates and establishes key principles and rules of interaction between the state employer and employee, which will trace the evolution of the civil service in Ukraine in 1993 – 2020. p. and conceptualize the legal mechanism for human resources management in the civil service.

Transformation of human resources management of the civil service is a systemic process of transformation in the field of human resources management of the civil service, which is able to ensure the transition from stable “traditional” personnel management to continuous, dynamic state of human resources management in the direction of its renewal and improvement. functions, forms, methods, technologies, tools and methods of management. That is why the term “human resources management” is used in the paper instead of the more accepted “personnel management” in the civil service.

According to many scholars, human resources management in public bodies is broader in content than personnel management, there is a need at the legislative level to make the transition in the civil service from personnel management to human resources management. Therefore, we consider the legal basis of human resources management of the civil service, referring to their legal enshrinement in the legislation of Ukraine, in the Concept of implementation of the information system of human resources management in government agencies and action plan for its implementation.

To disclose the content of regulatory – legal support for human resources management, it should be noted that it consists of an array of documents that

create regulatory and methodological and legal support for the functioning of human resources management as a system.

The article stipulates that the level of legal support is divided into international, national, regional or sectoral and local, legal acts have their own hierarchy and, accordingly, the territory to which they apply, as well as divided by legal force.

Among the legislative acts that determine the legal principles and regulates legal relations related to the management of the civil service system, the central place is occupied by the Law of Ukraine "On Civil Service. The scope of legal norms governing the management of human resources, and in content, and in scope, and in nature differs from the legislation that ensures the functioning of the institution of civil service, so the work carried out theoretical and legal analysis of legal ensuring the management of both human resources and civil service. That is why it is expedient to consider the legal principles of human resources management as a component of civil service management.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Examining the array of regulations that provide legal regulation of human resources management in the civil service, it should be noted that Ukraine is taking systematic and gradual steps in the process of reforming and modernizing its own civil service system, gradually transforming existing legislation, implementing new legal provisions and adapting already existing regulatory framework for European standards. However, the change of the architecture of public administration, through the introduction of modern HR management technologies in public bodies, dictates the need to amend a number of key regulations that will ensure the further development of human resources management in the civil service.

Key words: public service; human resources management; normative-legal maintenance; legal regulation; state administration; normative-legal acts.

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii vprovadzhennia informatsiinoi systemy upravlinnia liudskymy resursamy v derzhavnykh orhanakh ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy. № 844-r. (2017) [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015). [in Ukrainian].
3. Nazarova, H. V., Laptiev, V. I. (2017). Doslidzhennia normatyvno-pravovoho zabezpechennia upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka*, № 2, pp. 125 [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (zi zminamy). (1996). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Alekseyev, S. S. (1983). Problems of the theory of law. *Soviet state and law*, № 4, pp. 3-12 [in Russian].
6. Pro derzhavnu sluzhbu. (1993) [in Ukrainian].

7. Honcharuk, N. T., Prudyus, L. V. (2018). Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby ta upravlinnia liudskymy resursamy v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, № 1/2, Vol. 6, pp. 45 [in Ukrainian].

8. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia administratyvnoi reformy v Ukraini. № 810/98. (1998) [in Ukrainian].

9. Pro Koordynatsiinu radu z pytan derzhavnoi sluzhby pry Prezydentovi Ukrainy. (2000) [in Ukrainian].

10. Pro Stratehiiu reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby v Ukraini. № 599. (2000) [in Ukrainian].

11. Pro zakhody shchodo reformuvannia derzhavnoi sluzhby v Ukraini ta zabezpechennia zakhystu konstytutsiinykh prav derzhavnykh sluzhbovtziv. № 900. (2007) [in Ukrainian].

12. Stratehii derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012 – 2020 roku. (2012). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#Text> [in Ukrainian].

13. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom. (2014). URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631 [in Ukrainian].

14. Vashchenko, K. et al. (2018). *Zvit pro robotu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby za 2017 rik*. Kyiv: NADS. 36 p. [in Ukrainian].

15. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. № 227-r. (2015) [in Ukrainian].

16. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015) [in Ukrainian].

17. Kolpakov, V. K. (1999). *Administratyvne pravo Ukrainy*. Kyiv: Yurinkom Inter. 736 p. [in Ukrainian].

18. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> [in Ukrainian].

19. Aristov, I. V. (2011). Normatyvno-pravove zabezpechennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini. *Yurydychna nauka i praktyka*, № 1, pp. 41 [in Russian].

20. Kolpakov, V. K. (1999). *Administratyvne pravo Ukrainy...*

21. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. № 474-r. (2016) [in Ukrainian].

22. Pro skhvalennia Kontseptsii vprovadzhennia informatsiinoi systemy upravlinnia liudskymy resursamy v derzhavnykh orhanakh ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. № 844-r. (2017) [in Ukrainian].

23. Ibid.

24. Pro zainiatist naseleennia. № 5067-VI. (2012) [in Ukrainian].

Paper submitted: 01.11.2020

Paper accepted: 10.12.2020

Цитування: Мельник В. І. Правові засади трансформації управління людськими ресурсами в системі державної служби України // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 2(26) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України

В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228510>).

Citation: Melnyk, V. I. (2020). Pravovi zasady transformatsii upravlinnia liudskymy resursamy v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy. *Democratic governance*, Issue 2(26). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228510>).