



# АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Н. Г. Плахотнюк\*

## ПОВНОВАЖЕННЯ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Специфікою керівних посад в органі державного управління є реалізація ними не лише закріплених за органом функцій державного управління, а й притаманність цим посадам функцій менеджменту. Слід відмітити, що менеджмент як здійснення управління всередині організації є так само характерним для органів державного управління як і для недержавних організацій. Водночас в юридичній науці з метою виокремлення специфіки здійснення внутрішньоорганізаційного управління в державному апараті починає використовуватися термін “державний менеджмент”<sup>1</sup>.

Традиційно названа наукою радянського адміністративного права функція з комплектування кадрів, чи сфера менеджменту, що отримала назву кадрового, все частіше і в науці менеджменту, і в дослідженнях з державного управління отримує назву “управління персоналом”<sup>2</sup> та “управління людськими ресурсами”<sup>3</sup>. При цьому як одна з функцій державного управління, функція управління персоналом в теоретичних розробках відноситься або до загальних функцій державного управління<sup>4</sup>, або до функцій допоміжних<sup>5</sup>. Використання поняття “управління персоналом” в теоретичних розробках з державного управління дало можливість йому бути використаним і у проекті нової редакції Закону України “Про державну службу”<sup>6</sup> (далі — Проект закону), хоча саму сутність цього поняття проект закону не містить. Натомість, виходячи з Тлумачного словника української мови, під персоналом розуміється “особовий склад, колектив працівників якої-

© Плахотнюк Н. Г., 2007

\* докторант Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат юридичних наук, доцент

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2002. — С. 284-285.

<sup>2</sup> Див. дет.: Управление персоналом. Технологии / Ю. Н. Арсеньев, С. И. Шелобаев, Т. Ю. Давыдова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — С. 6.

<sup>3</sup> Див. дет.: Кіреєва О. Управління людськими ресурсами — стратегічний напрямок державного управління // Актуальні проблеми державного управління. 36. наук. праць. Дніпропетровський регіональний ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ, 2003. — Вип. 2 (12). — С. 125-135.

<sup>4</sup> Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во НАДУ, 1998. — С. 82.

<sup>5</sup> Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. — К.: Основи, 1993. — С. 24.

<sup>6</sup> <http://www.guds.gov.ua> (дата перегляду 11.02.2007 р.)



небудь установи, підприємства тощо; штат”<sup>7</sup>, а під кадрами — “основний склад працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо”<sup>8</sup>.

Незважаючи на теоретичні розробки та використання терміну “персонал”, в проекті закону водночас формалізованими до сьогодні залишаються терміни “управління державною службою” та “робота з кадрами”. Усталеними залишаються і підходи до поняття кадрової процедури та кадрового процесу<sup>9</sup>. При цьому персональна відповідальність за стан роботи з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 вересня 1995 року № 747, покладається на керівників відповідних державних органів<sup>10</sup>.

Зміна назви складу органу державного управління з “кадри” на “персонал” до сьогодні була значною мірою в теоретичних розробках або в назві структурного підрозділу органу державного управління<sup>11</sup>, а згодом можливо введення цього поняття і у законі потребуватиме також зміни статусу керівника органу державного управління по реалізації функції і процедур управління персоналом. Слід підкреслити, що і політика країн-членів ЄС останнім часом зорієнтована на переосмислення звичної концепції державного управління (переходу від адміністрування, де переважно процедури та положення, до управління з індивідуальною відповідальністю), забезпечення кращої підзвітності менеджерів і організацій і, відповідно, передачу вищим керівним кадрам більшої частки повноважень “у сфері прийняття рішень з питань прийому на роботу та/або оцінювання персоналу”<sup>12</sup>.

Загалом, в адміністративному праві та науці державного управління окремі питання щодо сутності влади керівника в організації та його статусу, в тому числі повноважень в межах кадрової функції, досліджувалися такими вітчизняними і зарубіжними науковцями, як: Г. В. Атаманчук, О. А. Воронько, Гурне Бернар, Босарт Даніель, Л. Є. Довгань, С. Д. Дубенко, Деммке Крістоф, Г. С. Одінцева, Л. А. Пашко, А. П. Рачинський та інші. Водночас цілісного дослідження питань статусу керівника органу державного управління в процедурах управління персоналом ми не знаходимо.

Саме тому до завдань публікації ми відносимо окреслення ролі керівника у процедурах управління персоналом органу державного управління, визначення меж впливу у цих процедурах керівника у порівнянні з впливом держави і відповідно формулювання пропозицій щодо розширення можливостей керівника у процедурах управління персоналом органу державного управління. При цьому слід враховувати, що за своєю суттю кадрові процедури в органах державного

<sup>7</sup> Новий Тлумачний словник української мови / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. 2 том (К-П). — К.: Аконті, 2006. — С. 617.

<sup>8</sup> Там само. — Т. 1 (А-К). — С. 803.

<sup>9</sup> Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. — 326 с.; Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Автореф. дис ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03 / Національна академія держ. управління при Президентові України. — К., 2006. — 36 с.; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 317; Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посібник для студ., слухачів зі спец. “Держ. упр.”, “Держ. служба”. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 156 с.

<sup>10</sup> Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.09.1995 р. № 747 // ЗП Уряду України. — 1996. — № 2. — Ст. 39.

<sup>11</sup> Напр., управління персоналу в Держказначействі України // [http://www.treasury.gov.ua/treasure/control/uk/publish/article;jsessionid=B21FFBC98077D0A1620F36DBC4F80A91?art\\_id=38562&cat\\_id=34928](http://www.treasury.gov.ua/treasure/control/uk/publish/article;jsessionid=B21FFBC98077D0A1620F36DBC4F80A91?art_id=38562&cat_id=34928) (дата перегляду 23.02.2007).

<sup>12</sup> Босарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О. М. Шаленко. — К.: Міленіум, 2004. — С. 53.



управління відповідають сутності процедур управління персоналом і ці поняття можна використовувати як синонімічні.

Як свідчить аналіз актів Кабінету Міністрів України<sup>13</sup>, якими затверджені положення про центральні органи виконавчої влади (далі ЦОВВ), в сфері управління персоналом керівники міністерств мають право:

- у встановленому законодавством порядку подавати Прем'єр-міністру України кандидатури на посади першого заступника та заступників керівника;
- у випадку наявності чи утворення в складі ЦОВВ урядових органів державного управління вносити в установленому порядку до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників цих органів;
- затверджувати за поданням керівників урядових органів державного управління, що діють у складі міністерств, та за погодженням з Віце-прем'єр-міністром України граничну чисельність працівників та їх штатний розпис;
- призначати на посади та звільняти з посад працівників центрального апарату Міністерства, у тому числі керівників самостійних структурних підрозділів Міністерства за погодженням з Прем'єр-міністром чи Віце-прем'єр-міністром України;
- розглядати питання про присвоєння працівникам апарату міністерства відповідних рангів державних службовців та застосовувати до них заохочення;
- у випадку існування у ЦОВВ територіальних органів призначати на посаду та звільняти з посади в установленому порядку їх керівників;
- представляти в установленому порядку працівників центрального апарату міністерства та підпорядкованих йому органів і установ до відзначення державними нагородами України;
- визначати персональний склад колегії та інших консультативно-дорадчих органів.

У положеннях про міністерства звертає на себе увагу той факт, що лише в Положенні про Міністерство закордонних справ призначення на посади та звільнення з посад працівників МЗС Міністр здійснює "згідно із законодавством", тоді як в інших положеннях такий обов'язок міністра не закріплюється. У зв'язку з чим може скластися враження, що призначення і звільнення на посади є виключною прерогативою міністра.

Окрім названих повноважень, які можна вважати характерними для міністра як керівника будь-якого міністерства, Міністр фінансів додатково наділяється у процедурі управління персоналом свого міністерства повноваженнями щодо: 1) призначення на посади та звільнення з посад в установленому порядку керівників територіальних органів урядових органів державного управління, що діють у складі Міністерства, якщо інше не передбачено законодавством; 2) затвердження кадрового резерву Мінфіну, забезпечення організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників центрального апарату міністерства, керівників урядових органів державного управління, що діють у складі Мінфіну, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Міністерства.

<sup>13</sup> Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 р. № 960 (ОБУ. — 2006. — № 28. — Ст. 2022); Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2006 р. № 1577 (ОБУ. — 2006. — № 45. — Ст. 3020); Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України: постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1566 (ОБУ. — 2006. — № 45. — Ст. 3010); Про затвердження Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 р. № 1725 (ОБУ. — 2006. — № 50. — Ст. 3339); Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1837 (ОБУ — 2007 — № 1 — Ст. 26).



Ще меншим є коло повноважень в процедурах управління персоналом керівників (голів) державних комітетів та ЦОВВ зі спеціальним статусом<sup>14</sup>. Урядові акти до них відносять: подання Прем'єр-міністру України пропозиції щодо кандидатур на посади заступників голови, призначення на посаду та звільнення з посад працівників центрального апарату ЦОВВ, визначення персонального складу консультативно-дорадчих органів; у випадку наявності територіальних органів — призначення на посади і звільнення з посад їх керівників.

Незначними повноваженнями в процедурах управління персоналом наділені і голови місцевих державних адміністрацій. Зокрема, відповідно до ст. 39 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"<sup>15</sup> із наступними змінами голови місцевих державних адміністрацій наділяються правом: 1) призначати на посади і звільняти з посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів відповідно до ст.ст. 10 та 11 Закону; 2) призначати на посади та звільняти з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій; 3) визначати персональний склад консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб та комісій. У свою чергу, ч. 2-3 ст. 10 Закону вказує, що перший заступник та заступники голови обласної, районної державної адміністрації призначаються на посаду головою відповідно обласної, районної державної адміністрації за погодженням з Кабінетом Міністрів України, а ч. 2 ст. 11 — що керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Наведений перелік законодавчо закріплених повноважень свідчить, що керівники органів державного управління центрального і місцевого рівня є досить обмеженими при реалізації функції управління персоналом, і відповідно їх участь у кадрових процедурах набуває скоріше технічного впливу (підписання акта про призначення на посаду, звільнення з посади, заохочення, включення до складу допоміжних чи консультативно-дорадчих органів), а не владно-управлінського.

З іншого боку, аналіз чинного законодавства свідчить, що значною мірою кадрові процедури визначаються державою без будь-яких можливостей керівника змінювати їх. Тобто у керівника залишається лише обов'язок слідувати чітко встановленим державою процедурам підбору кадрів та проходження ними державної служби. І лише в тих випадках, коли дозволяє держава, керівник має право приймати рішення в процедурі управління персоналом, використовуючи право адміністративного розсуду. Такими випадками, наприклад, є право керівника приймати рішення про зарахування на посаду третьої-сьомої категорії без проведення конкурсу для незначного кола осіб: державних службовців, які зараховані до кадрового резерву чи пройшли стажування; державних службовців, які припинили державну службу у зв'язку з відставкою<sup>16</sup>.

При цьому держава не наділяє керівників органів державного управління правом самостійно встановлювати процедури управління персоналом.

Проведений аналіз дозволяє говорити про те, що не керівники визначають кадрову політику в органі державного управління, а виключно держава в особі її

<sup>14</sup> Напр., Про затвердження Положення про Державний комітет ядерного регулювання України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1830 // ОВУ. — 2006. — № 52. — Ст. 3516.

<sup>15</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.

<sup>16</sup> Про деякі питання застосування статей 4, 15 і 27 Закону України "Про державну службу": постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.1994 р. № 423 // ЗП Уряду України. — 1994. — № 10. — Ст. 252.



вищих органів (парламенту, глави держави і уряду). Така ситуація здається є виправданою з огляду на те, що держава є роботодавцем для осіб, що працюють в органах державного управління, і саме вона повинна визначати умови проходження державної служби. Водночас, якщо мова іде про потребу виховання в системі державного управління керівників-менеджерів<sup>17</sup>, то за існуючого підходу керівників з такими якостями підготувати неможливо.

Про незначні можливості керівників органів державного управління свідчить і правове регулювання конкретних кадрових процедур. Так, ст. 7 Закону України “Про державну службу”<sup>18</sup> (далі — Закон) та Положення про Головне управління державної служби<sup>19</sup> свідчать, що органом управління державною службою є Головдержслужба України. Закон або встановлює сам, або містить посилання на інші закони України чи відповідні акти уряду, якими визначаються/деталізуються процесуальні аспекти інституту державної служби. Такими є норми Закону про прийняття на державну службу, декларування доходів, притягнення до дисциплінарної відповідальності, відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою, просування по службі, формування кадрового резерву, присвоєння і позбавлення рангу, відставку державного службовця, заохочення за сумлінну працю тощо.

Водночас Закон, встановлюючи матеріальні норми, що регулюють питання випробування при прийнятті на державну службу (ст. 18) чи стажування державних службовців (ст. 19), не передбачає обов’язковості встановлення порядку їх реалізації процесуальними нормами урядових актів. Не містить Закон і положень, що безпосередньо чи опосередковано стосуються оцінки діяльності державних службовців. Здавалося б саме ці процедури і могли б бути врегульовані керівниками органів державного управління. І це відповідно стало б свідченням їх реальної участі в процедурах управління персоналом органу державного управління. Однак на практиці первинне правовстановлення цих норм було здійснено Президентом України та Кабінетом Міністрів України, навіть при відсутності такого уповноваження в Законі.

На відміну від чинних норм Закону (ст. 7), Проект закону встановлює, що “управління державною службою безпосередньо в органах державної влади здійснюють керуючі персоналом цих органів, якщо інше не встановлено законом” (ч. 2 ст. 6). Аналіз повноважень керуючих персоналом органів державної влади, окреслених проектом закону (ч. 2 ст. 25, ч. 1-3 ст. 30, п. 2 ч. 1 ст. 52, ч. 1-2 ст. 59), свідчить, що саме їм будуть передані повноваження по управлінню персоналом, якими на сьогодні наділяються відповідно до проаналізованих вище актів керівники органів державного управління.

Водночас, проект Закону суттєво не змінює сам порядок правового регулювання кадрових процедур. Зокрема, до кадрових процедур, встановлених *виключно законом*, у проекті відносяться: порядок реалізації прав державного службовця (ст. 17); конкурсу на посади другої — сьомої категорії (п. 1 ч. 2.

<sup>17</sup> Мотренко Т. В. Особливості сучасного розвитку державної служби в Україні (Тези виступу на науково-практична конференція “Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління” в Національній академії державного управління при Президентові України, 28.05.04 р.) // [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=41152&cat\\_id=41071&searchCachedCatId=null&search\\_param=%EC%E5%ED%E5%E4%E6%E5%F0%E8&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=41152&cat_id=41071&searchCachedCatId=null&search_param=%EC%E5%ED%E5%E4%E6%E5%F0%E8&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1) (дата перегляду 23.02.2007).

<sup>18</sup> Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

<sup>19</sup> Положення про Головне управління державної служби України, затверджене Указом Президента України від 02.10.1999 р. № 1272/99 // ОВУ. — 1999. — № 40. — Ст. 1985.



ст. 51). До процедур, що *мають бути встановлені Кабінетом Міністрів України*, виходячи з уповноважень норм закону, проект відносить порядки: відсторонення від виконання службових обов'язків за посадою (ст. 12); декларування доходів державними службовцями (ст. 15); оцінювання результатів службової діяльності (ст. 44); стажування державних службовців (ст. 45); відшкодування державним службовцем державних коштів, витрачених на його підготовку з державного бюджету (п. 2 ч. 3 ст. 47); надання додаткових оплачуваних відпусток державним службовцям (ст. 6), оплачуваних відпусток за сімейними обставинами та з інших поважних причин (ст. 68) та творчих відпусток (ст. 69). Проект закону також встановлює, що на посади, віднесені до першої категорії, призначення здійснюється у порядку, визначеному Конституцією та законами України, без обов'язкового проведення конкурсу або за конкурсом, у випадку, коли суб'єкт, що здійснює таке призначення, приймає рішення про його проведення (п. 1 ч. 1 ст. 51).

Тобто проект закону ще більшою мірою відсторонює керівника органу державного управління від участі у процедурах управління персоналом, розподіляючи закріплені за ним на сьогодні повноваження між державою та керуючим персоналом органу.

Саме тому з метою підвищення відповідальності керівника органу державного управління за реалізацію функції управління персоналом є доцільним формально посилити його роль в процедурах управління персоналом. Для цього держава на рівні закону має окреслити матеріальні норми інституту державної служби, що потребують реалізації нормами процесуальними. У свою чергу процесуальні норми можуть бути встановлені в самому Законі "Про державну службу" чи інших законах України або закон може передбачати уповноваження по їх прийняттю Кабінету Міністрів України. При цьому законодавець повинен чітко розмежувати уповноваження на виключне встановлення кадрових процедур урядовими актами, і уповноваження уряду лише на окреслення загальних (типових, рекомендаційних) порядків реалізації відповідних матеріальних норм. За такого підходу стає очевидним, що процедур, встановлених виключно законами України, є лише декілька і до них можна, наприклад, віднести: порядок пенсійного забезпечення державних службовців та порядок відставки державного службовця. До кадрових процедур, щодо яких Закон повинен містити уповноваження на їх виключне регулювання актами Кабінету Міністрів України, слід віднести: процедури заміщення вакантних посад поза конкурсом; процедури декларування доходів державних службовців, порядок формування кадрового резерву на посади, заміщувані поза конкурсом, порядок відсторонення від виконання повноважень за посадою, порядок присвоєння рангів державним службовцям, порядок ротації кадрів.

Кадрові процедури, регулювання яких актами уряду має бути здійснено у загальному (типовому) порядку з одночасним наділенням керівних органів державного управління здійснювати детальне встановлення процесуальних норм, з нашої точки зору, є наступними: процедура проведення конкурсу, порядок прийняття присяги державного службовця, порядок випробування при прийнятті на державну службу, порядок стажування осіб в органах державної влади, порядок формування кадрового резерву на посади, заміщувані за конкурсом, порядок та форми оцінювання державних службовців, порядок заохочення державних службовців. Саме ці процедури з часом потребуватимуть корегування щодо можливості їх правового врегулювання виключно відомчими актами центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Аргументом на користь такого правового регулювання названих процедур слід вважати і норми законодавства України про службу в органах місцевого



самоврядування. Саме в останніх значна частка кадрових процедур врегульовується відомчими актами, в тому числі і при наявності урядових актів<sup>20</sup>, що затверджують типові порядки здійснення окремих кадрових процедур.

Про можливість зростання ролі керівника в процедурах управління персоналом свідчить і інституційована в Україні змішана (з елементами посадової і кар'єрної) модель державної служби. При цьому переважання елементів посадової моделі в Україні свідчить саме на користь існування значної частки процедур управління персоналом всередині органу державного управління, а не у вигляді впливу держави в особі її органів на підбір, розстановку кадрів, їх переміщення та припинення ними службових відносин.

Здійснений аналіз сучасного стану можливостей керівника в процедурах управління персоналом та окреслення можливих напрямів його удосконалення дозволяє сформулювати наступні висновки і пропозиції:

1. З метою розширення можливостей керівника органу державного управління у процедурах реалізації функції управління персоналом органу державного управління існує потреба:

- у розмежуванні статусних характеристик керівника органу державного управління як уособлення держави та керівника-менеджера щодо органу, який він очолює. Це відповідно дозволить державно-управлінські кадрові процедури закріпити в Законі "Про державну службу" та деталізувати в урядових актах, а кадрові процедури — у відомчих актах органів державного управління або здійснювати їх як організаційний звичай.

- у визначенні статусних характеристик державної служби як інституту публічного права, регулювання якого здійснюється значною мірою нормами адміністративного права, і лише частково (коли це є більш доцільним) — нормами права трудового. Це забезпечить чіткість у визначенні правового регулювання статусу двох складових персоналу органу державного управління: державних службовців та інших працівників, умови праці яких визначаються трудовим законодавством.

2. Для зростання ролі керівника в кадровій процедурі безумовно більш доцільною є посадова модель кадрової служби, оскільки при ній:

а) саме на нього покладається відповідальність за кадровий корпус органу державного управління;

б) функція управління персоналом певною мірою втрачає державно-управлінський характер, завдяки чому розширюється її значення як однієї з функцій менеджменту (керівництва) всередині органу державного управління. Відповідно процедури, спрямовані на її реалізацію, набувають більшою мірою внутрішньоорганізаційного характеру;

в) держава залишає за собою окреслення загальних вимог до посад (в тому числі порядку їх заміщення) та кандидатів на посади, при цьому не обмежуючи керівників органів державного управління у встановленні додаткових вимог.

3. Слід також врахувати, що не всі кадрові процедури можуть бути формалізовані. Частина з них існує і здійснюється, виходячи з загальних матеріальних норм законодавства про державну службу. Мова іде про процедури вирішення протиріч і конфліктів, адаптації (первинної і вторинної<sup>21</sup>) в колективі, організацію етичних відносин. Без існування та вмілого застосування цих процедур

<sup>20</sup> Напр., мова іде про постанову Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р. № 1440 "Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування" (ОВУ — 2001 — № 44 — Ст. 1983).

<sup>21</sup> Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові, організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Львів: Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. — С. 188.



діяльність будь-якого органу державного управління постійно стикатиметься з кризовими ситуаціями. Реалізації цих процедур безумовно сприяють і формалізовані процедури управління персоналом, однак вирішальна роль тут відводиться організаційній культурі, сформованій в органі державного управління та вмінню керівництва органу застосовувати ці процедури. Можливо саме тому, здійснюючи вдосконалення організаційних структур, фахівці з теорії організації радять підбирати нового керівника для реорганізованого органу та органу у процесі чи на початку реорганізації, виходячи з інтересів і потреб колективу<sup>22</sup>. “Кожен керівник входить в ... організацію чи їх сукупність і повинен добре засвоїти принципи їх функціонування і розвитку, інакше ніякі природні дані і високі особистісні якості керівнику не допоможуть”<sup>23</sup>.

4. Незважаючи на молодий вік інституту державної служби в Україні, існуюча надмірна “опіка” з боку держави елементів цього інституту призводитиме до інертності керівників органів державного управління у процедурах роботи з кадрами; дозволятиме їм бути відстороненими від відповідальності за підбір, розстановку кадрів і організацію їх спільної взаємодії. Існуючі на сьогодні процедури управління персоналом перетворюють керівників органів державного управління у виконавців приписів актів вищестоящих органів і відповідно позбавляють їх зацікавленості у підборі кадрів та організації їх спільної взаємодії, а тим більше у процедурах припинення службовцями державної служби.

Висловлена точка зору, безумовно, потребує подальших наукових досліджень, враховуючи, що Концепцією адміністративної реформи встановлено положення про доцільність інституювання в органах державного управління керівної посади, особливістю якої було б збереження інституційної пам’яті і гарантування стабільності перебування на посадах державних службовців у випадку зміни керівника органу державного управління. Водночас така модель, з нашої точки зору, є моделлю прийнятною для органів державного управління, що очолюються керівниками-політиками. Формалізоване звільнення керівників інших органів державного управління від реалізації функції управління персоналом і, відповідно, від участі у кадрових процедурах, може позбавити їх можливості здійснювати державне управління і керівництво загалом, оскільки реалізація інших функцій керівництва, як і використання керівниками ресурсів для їх реалізації, опосередковується насамперед участю персоналу у них.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою права і законотворчого процесу  
Національної академії державного управління при Президентові України при  
Президентові України (протокол № 10 від 26 лютого 2007 року)*



<sup>22</sup> Смирнов Э. А. Теория организации: Учебное пособие. — М.: ИНФРА-М, 2000. — С. 182.

<sup>23</sup> Иванов В. Н., Патрушев В. И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. — 2-е изд., перераб и доп. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2001. — С. 166.