

УДК 35.08

Т.Є. КАГАНОВСЬКА, канд. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет імені
В.Н. Каразіна

ФУНКЦІОНАЛЬНА ЗМІСТОВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ КАДРОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: статус державного службовця,
правовий статус кадрових підрозділів, кадрова
служба, функції кадрових підрозділів

Кадрові підрозділи є найбільш важливою ланкою у роботі з персоналом державних органів. Від їх діяльності залежить ефективність відбору, розстановки, професійного навчання та виховання персоналу державних органів, його соціально-правового захисту, і, як наслідок, ефективність виконання поставлених перед ними завдань. Нагальним є визначення правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління.

В юридичній літературі неодноразово піднімалося питання щодо визначення статусу державного службовця та компетенції державних органів. Зокрема, цьому були присвячені праці В. Андрушка, Г. Атаманчука, І. Бачила, Ю. Битяка, В. Венедіктова, Б. Лазарева, М. Іншина, В. Олуйка та ін. У той же час поза увагою залишається дослідження питання щодо правового статусу кадрових підрозділів та персоналу кадрових підрозділів органів державного управління, які мають свою специфіку, що і є метою статті. Її новизна полягає в розкритті функціональної змістовності діяльності кадрових підрозділів по забезпеченню державного управління, яка визначається метою, завданнями, функціями, структурою, правами та обов'язками, а також юридичною відповідальністю.

Аналіз будь-яких суб'єктів державних

правовідносин необхідно розпочинати з визначення правового статусу цих суб'єктів. В юридичній науці термін «статус» означає певне місце суб'єкта правовідносин серед інших суб'єктів. Правовий статус включає в себе широке коло правових характеристик (елементів). До таких характеристик відносять обсяг прав, обов'язків, компетенції суб'єктів державних правовідносин. Аналіз юридичної літератури, зокрема, з теорії держави і права, конституційного права, виявляє, що термін «правовий статус» вживається науковцями здебільшого щодо категорій «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець». У даному випадку мова йде про статус фізичної особи. Що ж до державних органів, то відносно них вживається термін «компетенція». Фактично зазначений термін у даному контексті є тотожним термінові «правовий статус» [1, с.348].

Слід зазначити, що в правовій науці немає єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція». Одна група науковців визначає даний термін як «сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів, інші ж відносять до неї лише певну сукупність прав та обов'язків, або сукупність прав та владних повноважень. Б. Лазарев пропонує більш загальне визначення компетенції. Він зазначає, що компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватися складними адміністративними системами на ті чи інші об'єкти управління [2, с.15]. На думку ж Г. Атаманчука, поняття «компетенція» і «повноваження» є тотожними [3, с.121].

На підставі аналізу різних поглядів щодо визначення терміну «компетенція», можна констатувати, що майже всі науковці визнають, що компетенція є певним елементом правового статусу будь-якого державного органу. У державних та громадських органі-

заціях правосуб'єктність знаходить свій вираз у компетенції їх органів, тобто в сукупності прав та обов'язків, що надаються їм для виконання відповідних функцій.

Правовий статус кадрових підрозділів органів державного управління складається з окремих його елементів. На жаль, в юридичній науці немає єдності щодо визначення структури правового статусу державних органів, та віднесення чи не віднесення до нього окремих елементів. Зокрема, І. Бачило до елементів правового статусу відносить правомочність, відповідальність, права і обов'язки [4, с.56]. Ю. Битяк до структурних елементів правового статусу включає права та обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків [5, с.43].

Можна констатувати, що елементами правового статусу кадрових підрозділів є мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та відповідальність. Мета – це уявна і бажана майбутня подія чи стан, здійснення яких є проміжним причинним кроком на шляху до мети, що є своєрідним уявленням результату нашої дії [6, с.187]. Метою є майбутній результат, досягнення якого прагне суб'єкт. На нашу думку, метою діяльності кадрових підрозділів органів державного управління є формування високопрофесійних кадрів органів державного управління та забезпечення стабільності їхніх службово-трудових відносин. Визначене є загальною метою всіх кадрових підрозділів. Для кожного окремого підрозділу державного апарату загальна мета має бути доповнена спеціальною метою, яка б відображала напрямок діяльності державного органу. Для реалізації мети діяльності кадрових підрозділів органів державного управління на них покладено цілий ряд завдань та функцій.

Відповідно до п.3 Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади, основним завданням кадрової служби є такі: реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової робо-

ти; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин [7]. Аналіз положень про відділи кадрової роботи та з питань державної служби апарату обласних державних адміністрацій показує, що вони повністю дублюють Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади.

Кадрова служба має право перевіряти і контролювати дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку, вимог законодавства про працю та державну службу в апараті органу виконавчої влади та в підпорядкованих йому установах; одержувати в установленому порядку від посадових осіб органу виконавчої влади та підпорядкованих йому установ документи, необхідні для виконання покладених на кадрову службу функцій; брати участь у нарадах та інших заходах з питань кадрової роботи, що проводяться в органі виконавчої влади та підпорядкованих йому установах, скликати наради з питань, що належать до компетенції кадрової служби; вносити керівнику органу виконавчої влади пропозиції з питань удосконалення кадрової роботи, підвищення ефективності державної служби.

Із завданнями кадрових підрозділів тісно пов'язаний такий елемент правового статусу як функції. Слово «функція» у перекладі з латинської означає виконання, здійснення, коло діяльності [6, с.498]. Слід зазначити, що кожній науці притаманне власне визначення поняття «функція». Зокрема, філософія визначає дане поняття як спосіб діяння речі або елемента системи, що спрямований на досягнення певного ефекту. Природничі науки визначають функцію як специфічну діяльність органу і організму; суспільні науки –

основним напрямом опанування і вираження знання. В юридичній науці під функціями розуміють характеристику та особливості функціонування держави і права, а також їх дослідження як особливих суспільних інститутів.

Аналіз переліку функцій кадрової служби, що міститься у зазначеному вище Типовому положенні, на нашу думку, занадто деталізований. Привертає увагу те, що найбільше деталізується виконання саме функції документального забезпечення кадрової роботи у сфері державної служби.

Найбільш стисло функції кадрових підрозділів можна викласти у таким чином: здійснення аналітичної і організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективно використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин.

Завдання та функції кадрових підрозділів обумовлюють їхню організаційно-функціональну структуру. Структура кадрових підрозділів характеризується розподілом цілей та завдань між структурними підрозділами кадрового апарату та їх працівниками. Організаційно-функціональна структура містить у собі окремі структурні підрозділи. Кадрові підрозділи органів державної влади складаються з цілого ряду структурних підрозділів (управлінь, відділів) та взаємодіють між собою у певному порядку.

На нашу думку, повноцінний кадровий підрозділ має містити у собі кілька секторів з чітким поділом функцій:

- сектор обліку й аналізу, кадрового діловодства, до компетенції якого входить розробка кадрового плану, посадових інструкцій, облік кадрів, створення бази даних про співробітників, формування й ведення особистих справ співробітників тощо;

- сектор підбору фахівців, що займається

комплектуванням штату, кадровим плануванням, пошуком і відбором персоналу, оцінює професійну придатність здобувачів, оформлює прийом на роботу тощо;

- сектор потенціалу, що відповідає за навчання нового працівника, вводить його в посаду, організовує навчання, підвищення кваліфікації, планує його кар'єру;

- сектор мотивації, що здійснює дослідження індивідуальної й групової мотивації, проводить атестацію, розробляє системи стимулювання персоналу, преміювання тощо;

- сектор соціальної політики, що створює сприятливий психологічний клімат у колективі, заохочує індивідуальну й групову ініціативу, створює умови для творчості й розвитку.

Слід зазначити, що кадрові підрозділи не лише мають власну структуру, але й входять до більшої, цілісної системи управління персоналом державної служби в Україні. До системи органів управління державною службою належать такі утворення: Координаційна рада з питань державної служби при Президентові України як його консультативно-дорадчий орган, Кабінет Міністрів України, Головне управління державної служби України, кадрова служба органів державної влади. Безпосереднє управління державною службою здійснюють органи державної влади через створені ними кадрові служби, які підпорядковуються керівнику органу і функціонально та методично – Головному управлінню державної служби в Україні. Для забезпечення здійснення державної кадрової політики потрібні організаційно-правові утворення, що забезпечують реальне досягнення цілей роботи з персоналом.

Досліджуючи дане питання, не можна оминути й питання щодо кількісної чисельності кадрових підрозділів. Здебільшого проблема кількісного складу кадрової служби досліджується шляхом зіставлення кількості кадрового персоналу із загальною чисельністю персоналу. Законодавець визначає, що у міністерстві, іншому центральному та місце-

вому органі виконавчої влади залежно від чисельності працівників апарату, підпорядкованих органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, а також від обсягу, характеру та складності кадрової роботи утворюється відповідний структурний підрозділ – департамент, управління, відділ, сектор, служба кадрів або вводиться посада спеціаліста з цих питань [7]. Таким чином визначення чисельності працівників цього підрозділу здійснюється вже не стільки кількістю персоналу органу виконавчої влади, скільки чисельністю персоналу підпорядкованих установ та організацій.

Нині існують різноманітні погляди щодо визначення кількісної характеристики працівників кадрових підрозділів відповідно до кількості персоналу. Більшість авторів, спираючись на зарубіжний досвід, пропонують оптимальну кількість кадрового персоналу для середніх і великих організацій в межах приблизно 1–1,2 % від загальної чисельності колективу [8, с.30]. У радянський період у кадрових службах (відділи кадрів, відділи технічного навчання тощо) було задіяно від 0,3 до 0,8 % від загальної кількості працюючих у народному господарстві, що в середньому складало 0,7 % [9].

Численні спроби вирахувати «оптимальне співвідношення» між загальною чисельністю співробітників компанії і розміром відділу людських ресурсів до сьогодні не увінчалися успіхом. Різні дослідники дають вельми різні результати щодо того, на скільки співробітників організації припадає один спеціаліст з персоналу – ця цифра коливається від 30 до 2000. Водночас чітко простежується така тенденція: кількість співробітників організації на одного працівника відділу людських ресурсів збільшується по мірі її розвитку і вдосконалення. Молоді організації потребують більше уваги з боку спеціалістів з управління персоналом, ніж зрілі» [10, с.55].

Як вже зазначалося, під компетенцією розуміється сукупність прав та обов'язків пев-

ного органу чи посадової особи. Існування закріплених обов'язків забезпечує саме існування й реалізацію прав. Права та обов'язки є невід'ємними одне від одного, вони взаємообумовлені й не можуть існувати окремо одне від одного. Право завжди повинне кореспондуватися чимось обов'язку. Обов'язки кадрових підрозділів є найважливішою складовою їхнього правового статусу. В процесі нормотворчості лише після їхнього закріплення починається формування юридичної конструкції правового статусу.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність кадрових підрозділів органів державного управління, дозволяє дійти висновку щодо недостатньої визначеності їх прав та обов'язків. Загальними обов'язками кадрових підрозділів органів державного управління є такі: здійснення відбору, розстановки працівників; створення резерву персоналу для висунення на вищі посади; організація підготовки працівників; забезпечення дотримання ними дисципліни і законності; проведення роботи щодо забезпечення соціального захисту працівників органів державного управління; забезпечення повного, об'єктивного та всебічного дослідження обставин надзвичайних подій, проведення службових розслідувань; забезпечення підготовки доповідних записок, інформацій, довідок, вказівок з питань роботи з персоналом; проведення виховної роботи з персоналом органів державного управління.

Ще одним елементом правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління є юридична відповідальність, яка інтегрує всі інші елементи правового статусу і встановлює існування відхилень у процесі їх реалізації.

Під час аналізу поняття «відповідальність» виявляються різні підходи адміністративістів, фахівців інших галузей права – трудового, кримінального, митного, податкового тощо. Зокрема, Ю. Старілов зазначає, що відповідальність державних службовців на-

стає за порушення законності й службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними своїх посадових обов'язків, і в такому випадку вони можуть нести дисциплінарну, адміністративну, кримінальну й матеріальну відповідальність [11, с.72].

Вважаємо, що щодо державних службовців можна визначити юридичну відповідальність як заходи примусового характеру, які передбачаються законом й іншими нормативно-правовими актами як реакція держави на здійснення державним службовцем правопорушення.

Статус державного службовця – цілком функціональне явище, спрямоване, з одного боку, на конструктивну реалізацію загальнодержавного інтересу, а з іншого боку – на обмеження й навіть нейтралізацію неприйнятних для статусу державного службовця вчинків, стремлень та інтересів. Найбільш ефективною формою такої «нейтралізації» є юридична відповідальність у вигляді конкретних санкцій до порушника правових норм, принципів і правил, встановлених на державній службі.

Специфіка правового статусу державного службовця, посадової особи полягає в тому, що обмежується свобода його дій у межах його компетенції. Можливі у зв'язку з цим зловживання змушують продумати систему контролю за діяльністю державного службовця як з боку влади, так і з боку народу.

З визначенням правового статусу тісно пов'язаний інститут правового регулювання, оскільки саме через правове регулювання відбувається юридичне оформлення фактичного (дійсного) правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління. На цій підставі можемо зробити висновок, що основу правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління складають мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та їх відповідальність. Метою діяльності кадрових підрозділів органів державного управління є формування

високопрофесійного кадрового корпусу державних органів, забезпечення стабільності службово-трудових відносин державних службовців та оптимальної збалансованості їхньої чисельності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Теория государства и права : учеб. [для юрид. вузов и фак-тов] / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М. : Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 570 с.
2. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит-ра, 1972. – 280с.
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит-ра, 1975. – 239 с.
4. Бачило И. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / И. П. Бачило. – М. : Юрид. лит-ра, 1976. – 198 с.
5. Битяк Ю. П. Державна служба та розвиток її демократичних основ / Ю. П. Битяк. – Х. : Укр. юрид. академія, 1990. – 74 с.
6. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» : від 02.08.1996 р., № 912 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/m4/tema4/a7.htm>.
8. Друкер П. Ф. Новые реальности / П. Ф. Друкер. – М. : Бук Чембер Интернешнл, 1994. – 380 с.
9. Документы по персоналу предприятия / сост. М. И. Басаков. – Ростов-на/Д : Изд. центр «Март», 2002. – 272 с.
10. Шекшня С. В. Стратегическое управление персоналом в эпоху Интернета / С. В. Шекшня, Н. Н. Ермошкин. – М. : ЗАО «Бизнес-школа», 2002. – 336 с.
11. Стариков Ю. Н. Курс общего админи-

стративного права. – В 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Изд-во Норма, 2002– . – Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия.

Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.

Кагановська Т. Є. Функціональна змістовність діяльності кадрових підрозділів по забезпеченню державного управління / Т. Є. Кагановська // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 157–162 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10ktepdu.pdf>

Обстоюється думка, що кадрові підрозділи є найбільш важливою ланкою у роботі з персоналом державних органів, оскільки їх діяльність спрямована на формування високопрофесійного кадрового корпусу державних органів, забезпечення стабільності службово-трудова відносин державних службовців та оптимальної збалансованості їх чисельності.

Кагановская Т.Е. Функциональная содержательность деятельности кадровых подразделений по обеспечению государственного управления

Отмечается, что кадровые подразделения выступают наиболее важным звеном в работе с персоналом государственных органов, поскольку их деятельность нацелена на формирование высокопрофессионального корпуса государственных органов, обеспечение стабильности служебно-трудова отношений государственных служащих и оптимальной сбалансированности их численности.

Kaganovskaja T.E. Functional Substantive Ness of Personnel Subdivisions Activity on State Management Ensuring

Considered, that personnel subdivisions appear the most important link in operations with state authorities staff, since their activity is aimed at highly professional personnel framework forming of state structures, stability ensuring of officially – labor government employees relations and theirs optimal quantity balance.