

Національна академія державного управління  
при Президентові України

*Управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень*

*Львівський регіональний інститут  
державного управління*

**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ:  
КОНЦЕПЦІЯ ТА ПРАКТИКА  
РЕГІОНАЛЬНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

Наукова розробка

Київ  
2013

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 203/512 від 4 липня 2013 р.)*

**А в т о р и:**

**О. І. Сушинський**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ;

**О. В. Худоба**, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ;

**Д. Д. Заяць**, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ;

**М. І. Карпа**, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ;

**І. Є. Чорнобиль**, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ.

**Р е ц е н з е н т и:**

**О. І. Остапенко**, доктор юридичних наук, професор, заступник директора Інституту права та психології Національного університету “Львівська політехніка”;

**П. М. Петровський**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ.

**Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональ-  
ної кадрової політики : наук. розробка / [О. І. Сушинський,  
О. В. Худоба, Д. Д. Заяць та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 64 с.**

У виданні розкриваються теоретичні засади і практика становлення та розвитку кадрового потенціалу органів публічної влади з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Основною науковою розробки є результати науково-дослідної роботи “Діяльність органів публічної влади з формування та використання кадрового потенціалу: регіональний аспект” (ДР № 0111 U002136).

Для викладачів, докторантів та аспірантів, слухачів галузі знань “Державне управління”, а також навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**УДК 35.08**

## Вступ

У чинній Конституції України виражено концепцію здійснення публічної влади відповідно до низки нових для національного конституціоналізму принципів, зокрема принципів відповідальності, децентралізації та деконцентрації у поєднанні з принципами безперервності та повсюдності. У контексті трактування суспільства держава виступає організаційною формою чи інституцією наділеною “владою”. Здійснення державної влади трансформується у компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Відповідні компетенції та функції здійснюють певні особи, які здійснюють комплекс владних функцій та повноважень, зокрема організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі. Цими особами є публічні службовці, насамперед державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування. В умовах недостатності належного законодавства, яке системно регламентувало б їхні діяння, спрацьовує суб’єктивний фактор, коли так звані “кадри” вирішують “усе”. Уникнути зловживань владою можна виявляючи та усуваючи колізії, прогалини в законодавстві тощо.

Важливе місце серед принципів оптимальної організації публічної влади, здатної забезпечувати ефективне управління країною на різних рівнях її організації, належить принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних утворень. Державне управління здійснюється відповідними органами на всій території країни. На рівні регіону місцевим представникам державної влади надано право приймати необхідні рішення на місцях. Це є підтвердженням принципу децентралізації влади. На регіональному рівні державну владу, зокрема виконавчу, уособлює відповідна державна

адміністрація, яку очолює голова. Відповідна державна адміністрація, а насамперед її голова, має забезпечити виконання законодавства. Вони (адміністрація та її голова) проводять державну, зокрема урядову, політику у сфері соціально-економічного та культурного розвитку.

Водночас місцеві державні адміністрації координують, але безпосередньо не керують діяльністю місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади. Ці органи чи зовнішні служби центральних органів виконавчої влади забезпечують відповідне представництво та виконання функцій держави на регіональному рівні. На місцях діють також і органи місцевого самоврядування.

Для органів державної влади і для органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб реалізація та захист прав громадянина, громади становить сутність компетенції та відповідних функцій. Інакше кажучи, як для органів державної влади, так і для органів місцевого самоврядування є один об'єкт – найвищі соціальні цінності, однак вони їх трактують з різних позицій чи інтересів – загальнонаціонального та місцевого. Якраз сутнісна різниця цих інтересів і детермінує сутність відповідних видів публічної служби та її організацію загалом.

Ураховуючи нові умови перетворення політичного та соціально-економічного функціонування України, потрібно не лише змінити погляди й підходи, а й саму концепцію публічної влади в Україні, виявити її сутність, специфіку та подальший розвиток. Необхідно дослідити основні риси різних видів влади, дати їхнє визначення, розглянути можливості розвитку відповідних правових норм у ході політичної та адміністративної реформи.

Проблема виділення й подальшого розвитку актуальних питань кадрової політики щодо територіальної організації публічної влади зумовлена:

- концептуальною й методологічною значущістю місцевих органів публічної влади, насамперед, державних адміні-

страцій та їх посадових осіб у здійсненні влади і, що особливо суттєво, в умовах реформування системи публічної влади та управління в Україні;

- недосконалістю та недостатністю законодавства щодо місцевих органів публічної влади, насамперед, державних адміністрацій статусу та діяльності їх посадових осіб;
- недостатністю системних вітчизняних досліджень з цієї проблеми.

Вирішення наукового та науково-прикладного завдання сутності організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності детерміновано суспільним інтересом засобів гарантування найвищої соціальної цінності, якою є громадянин України, його життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки.

Феноменом поняття “публічна служба”, попри різні доктринальні та нормативні визначення, є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи “роботи” в суспільних інтересах загалом і насамперед в інтересах громадянина, громади та народу, а необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту.

В аспекті субсидіарності та субституційності як принципів організації публічної влади та публічної служби, субсидіарної та субституційної правової, зокрема конституційної, відповідальності очевидним є відповідальність за вирішення у розумні строки питань, пов'язаних із реалізацією права.

Вид та обсяг правової відповідальності є необхідною і достатньою умовою для визначення виду робіт, а відтак і посад, які підпадають під дію законодавства з питань публічної служби, а відповідні громадяни мають статус публічних службовців. У такому сенсі правова відповідальність, що включає зміст, характер роботи та контроль за її виконанням і санкції, є критерієм класифікації посад публічних службовців.

Громадяни мають визначитися в тому, що саме вони очікують від публічної служби. Чи публічно-владного та публічно-управлінського процесу заради процесу? Чи процесу та його результату?

Слід зазначити, що практика сучасного конституціоналізму свідчить про те, що діяльність публічної служби спрямована не на стандартизацію результату, а насамперед на розробку питань статусу, статусних процедурних чи регламентних питань публічної служби. Отже, можна стверджувати, що сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту, і результату.

Таким чином, суспільний інтерес і актуальність інституту правової відповідальності зумовлюють розробку проблематики видів правової відповідальності, пов'язаних із публічною владою та публічним управлінням, і насамперед із публічною службою.

## *Розділ 1*

### **Теоретичні аспекти розвитку кадрового потенціалу органів публічної влади**

#### ***1.1. Теоретико-функціональний аналіз основних складових публічної служби***

Актуальним сьогодні є питання здійснення теоретико-функціонального аналізу основних напрямів владно-управлінських відносин. Існує безліч підходів, аргументів, тенденцій у вивченні поняття публічної служби, її складових, функцій, ознак та ін. У дослідженні здійснено теоретико-функціональний аналіз основних складових публічної служби: принципів, функцій та поняття публічного службовця.

І Предметом принципів публічної служби можуть бути різні поняття та процеси, що функціонують у системі публічної служби. Найперше слід вибрати критерії, за якими можна розподілити предмети. Для цього використаємо загально-філософські аспекти науки управління, зокрема логіко-гносеологічний підхід. Саме залучення методів дедукції, структурно-функціонального аналізу, системного аналізу сприяє визначенню основних критеріїв. Оскільки принципи публічної служби за природою наукового пізнання становлять ідею та закономірності, виокремимо такий критерій як інституційний.

І Організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх взаємозв'язків передбачає використання організаційного критерію для групування предметів принципу.

Ураховуючи притаманні для принципів предмети та основні ознаки можна узагальнити та вважати, що принципи публічної служби – це ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та є закріплені в нормах права. Оскільки діяльність публічної служби спрямована на служіння народу України, здійснює сервісні функції та певні управлінські дії, принципи її діяльності мають відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього слід усі принципи також закріпити в нормах права.

Вагомим у дослідженні природи принципів публічної служби потрібно вважати їх функціональне навантаження. За даним критерієм можна поділити принципи публічної служби на – основні, організаційні, правові.

До *основних принципів* доцільно відносити ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки. Зазвичай, такі принципи закріплюють у нормативних актах, як правило у законах. До основних принципів належать: демократизм; відкритість перед суспільством; професіоналізм; законність; повага та додержання прав і свобод людини та громадянина; централізація управління тощо.

Аналіз статей чинного законодавства України вказує на певну невідповідність їх належності до основних. Наприклад, такі принципи як “правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень”, “персональна відповідальність за виконання службових обов’язків”, “судовий захист прав місцевого самоврядування” за своїм функціональним навантаженням важко вважати основними. Натомість, такі основні принципи як “законність”, “демократизм”, “служіння народу України” та інші часто відсутні у діючих нормативних актах.

До *організаційних принципів* необхідно відносити такі принципи:

- розподілу праці, повноважень, компетенції суб’єктів здійснення служби;

- принцип підпорядкованості, ієрархії. Кожна складова системи публічної служби займає своє місце у структурі системи публічної служби, а також принцип підпорядкованості передбачає наявність власної структури з внутрішніми взаємозв’язками структурних елементів. За даним принципом слід проаналізувати горизонтальні, вертикальні та інші види зв’язків між елементами системи;

- принцип самостійності. Кожна відповідна служба має законодавчо закріплені статус на повноваження та діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та здійснює публічні функції;

- принцип безперервної діяльності. Сервісний характер публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, має передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання

публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою;

- принцип спеціалізації складових служб;

- принцип системності. Для суспільства важливо розуміти та уявляти усю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових, отримувати доступну і зрозумілу інформацію;

- принцип інтерактивності. З розвитком технологій все більш актуальними постають питання миттєвого забезпечення доступом до інформації, можливістю замовлення та отримання послуг через Інтернет тощо;

- принцип контролю. Як правило, з розвитком громадянського контролю все більшу увагу дослідники приділяють контролю з боку суспільства, так званого цивільного контролю, його концептуальне та нормативне закріплення;

- організаційно-функціональні принципи. Такі принципи сформовані за критерієм функціонального навантаження та направлені на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби.

За правовими нормами доцільно виокремити такі *нормативні принципи*:

- конституційні принципи: рівність перед законом, вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів [29]. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність;

- спеціально-правові: для визначення спеціального статусу, для визначення спеціальних функцій, для призначення спеціального статусу службам та посадовим особам тощо. Як правило такі принципи закріплені окремими нормативними актами, які регулюють діяльність такої служби, вказують на основні принципи здійснення служби, забезпечують спеціальний статус служби та її посадових осіб [49, 50].

- врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання.

Звичайно, при розгляді принципів публічної служби як галузі науки управління фахівці не акцентують увагу на закріпленні принципів у нормах права. Та при розгляді публічної служби як системи конкретних служб з чітко визначеною нормативною базою для забезпечення їх функціонування слід більше уваги приділяти нормативному забезпеченні основних положень функціонування системи публічної служби загалом та її принципів зокрема.

При розгляді поняття “функції публічної служби” найперше доцільно зосередити увагу на питанні визначення суб’єктів публічної служби. Адже саме діяльність окремих складових системи публічної служби – суб’єктів публічної служби – спрямована на реалізацію публічної влади та виконання публічних функцій. Суб’єктами здійснення публічної служби, а отже виконання функцій публічної служби, у різних наукових підходах визначені різні поняття. Окрім цього, практика проходження служби вносить свої корективи у визначення, змінює статус та компетенцію суб’єктів. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (п. 15, ст. 3) визначено, що “публічна служба – це професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування” [27]. Вищий адміністративний суд України вказав, що “визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити наступні види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування” [48].

Сьогодні практика проходження служби в інших державах, наукові підходи, практика розвитку громадянського суспільства вказують на інші, більш широкі визначення суб’єктів публічної служби як публічних інституцій, їх системи. Велика увага науковців приділяється дослідженням діяльності публічної адміністрації як системи публічних інституцій, серед яких – органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші установи та організації, які виконують публічно-управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу, діють згідно прийнятого законодавства. На Заході поширений термін позначення всієї системи публічних інституцій та їх діяльності – як “публічна адміністрація” [14], при цьому ядром поняття “публічне” є “спільне, доступне для всіх,

яке служить всім” [13]. Термін “адміністрація”, яке походить від латинського *ministrare* (“служити”), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності публічної адміністрації [87]. Загалом поняття “публічна адміністрація” в адміністративному праві західних країн визначають як “організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади” [3]. Таке розуміння природи адміністративної влади й адміністративної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій дає можливість чітко розмежовувати політику та адміністрування. Тому стають зрозумілими дискусії в літературних джерелах, перекладених українською мовою, в яких нерідко зустрічається некоректний переклад терміна “публічна адміністрація” як “державне управління” [71; 83]. В Україні також використовується поняття “публічна адміністрація”, що трактується як “сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, котрі забезпечують виконання закону та здійснюють публічні функції в публічних інтересах” [33].

Специфіка режиму роботи, завдань, фінансування та інших елементів діяльності достатньо відрізняються у приватному та публічному секторі, тому, на думку деяких дослідників, залежно від обсягу публічних функцій поняття публічної служби може розширюватися [1]. Велику увагу потрібно приділити роздержавленню деяких публічних функцій, що відповідно вимагає закріплення за суб’єктами певного правового статусу, який визначатиме повноваження, фінансування, розподіл завдань тощо. Наприклад, публічною службою у Німеччині є діяльність юридичної особи публічного права на службі. Крім чиновників у категорії службовців підпадають судді, професійні військові, військові на службі за контрактом та службовці з працівниками, які є на службі юридичної особи публічного права. Оскільки чиновниками у Німеччині також є поліцейські та вчителі, то частка чиновників набагато є більша, ніж просто службовців та працівників, зайнятих на державній службі. Існує визначення, за яким публічна служба в Німеччині – це професійна діяльність, яка складається з виконання певними суб’єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, земельних органах, общинах та в інших суб’єктах публічного права [12]. Отже, у контексті організації пуб-

лічної служби, необхідним на сьогодні є чітке визначення суті публічних функцій з подальшим їх розподілом між суб'єктами процесу публічного адміністрування.

Якщо розглядати державну владу та місцеву самоврядну владу як складові публічної служби, то слід розглядати також і функції державної та самоврядної влади як складові функцій публічної служби. Отже, функціями органів державної влади виступають основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожна інституція відповідно до своєї компетенції виконує притаманні їй функції. У зв'язку ще з невизначеним понятійним навантаженням системи публічної служби у вітчизняній науці використовуємо поняття “суб'єкта публічної служби” як будь-якої публічної інституції, що здійснює функції публічної служби.

Основна ознака (мета) функцій публічної служби – задоволення публічного інтересу шляхом надавання публічних послуг; виконання функцій публічної влади; виконання функцій та завдань публічних інституцій.

У контексті здійснення основних *об'єктних* функцій публічної служби доцільно визначити наступні: політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, гуманітарну.

Функції публічної служби, як вже було зазначено при розгляді основних ознак функцій, визначаються компетенцією суб'єкта проходження служби. Компетенція – це один із критеріїв, який окреслює межі функцій публічної служби та має обмежувальний характер. Оскільки публічна служба являє собою систему суб'єктів, які здійснюють публічні функції, то компетенція публічної служби має узагальнювати компетенції усіх суб'єктів. Термін “компетенція” (лат. *competere* – відповідність, узгодженість, від – взаємно прагнути, відповідати, підходити) трактується як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посади, особи, які визначають можливості цього органу або посади, особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [40].

На відміну від функцій, які окреслені досить загально, компетенція суб'єкта публічної служби визначається чіткими формулюваннями, точним напрямком публічного управління, конкретними завданнями, які визначаються цілями суб'єкта. Компетенція

суб'єктів публічної служби завжди більш чітко закріплена у правовому полі, ніж функції, які лише частково визначені правовими нормами. Компетенція визначає обсяг та зміст діяльності суб'єкта; здійснює розмежування функцій з іншими суб'єктами; встановлює певний розподіл функцій, які реалізуються публічної службою загалом. Компетенція встановлюється вищими над суб'єктом публічної служби суб'єктами за ієрархічним принципом або волею народу за виборним принципом.

Правознавці визначають компетенцію як сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень суб'єкта. Функції суб'єкта публічної служби виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. За таким підходом компетенцію публічної служби можна зобразити за такою схемою:

Існує велика кількість досліджень, спрямованих на вивчення співвідношень між функціями та компетенцією суб'єктів влади, державних органів, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної служби. Ці співвідношення вивчаються як між суб'єктами, так і на рівні кожного окремого суб'єкта. Систематизувавши компетенції усіх суб'єктів публічної служби, можна стверджувати, що компетенція публічної служби загалом – це компетенція органів державної служби, компетенція органів місцевого самоврядування, компетенція державних підприємств, установ, організацій, компетенція інших осіб, що перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права. За такого підходу поширена є ситуація, коли велика кількість суб'єктів мають практично однакові повноваження, але компетенція кожного з них визначена індивідуально, що позначається відмінностями у підвідомчості. Отже, компетенцією публічної служби можна вважати сукупність встановлених нормативними правовими актами завдань, функцій, публічних суб'єктів, прав та обов'язків посадових осіб, що перебувають на публічній службі. Компетенція суб'єкта публічної служби визначає точні межі його діяльності і тим самим координує її з діяльністю інших суб'єктів.

Процес вивчення об'єкта поняття “публічний службовець” та виокремлення окремих його ознак з їх загальної сукупності, які притаманні цьому об'єкту, доцільно здійснити за допомогою методів аналізу та абстрагування. Отже, за змістом поняття “публічний службовець” складатиметься з сукупності ознак, які носять організаційний, правовий, соціальний характер. Розглянемо деякі з них.

З позиції правознавства службовець – це учасник специфічного правовідношення, оскільки вступає, з однієї сторони, у трудові правовідносини, пов'язані з особистим професійним становищем, трудовими правами та обов'язками, із самим процесом праці, а з іншої сторони – в адміністративні, пов'язані з виконанням вимог служби, управлінських функцій. Отже, з цієї позиції можна стверджувати, що службовець – суб'єкт подвійного правовідношення. Виходячи з цих міркувань, більшу увагу потрібно приділити питанню правового регулювання статусу публічного службовця, специфіці його повноважень, змісту його обов'язків тощо. Для того, щоб визначити, чи є той чи інший одиничний предмет елементом обсягу певного поняття, необхідно перевірити, чи належать йому всі суттєві ознаки, що складають зміст цього поняття. З позиції адміністративного права при розгляді діяльності публічного службовця як службової особи є деякі моменти, що вказують на обов'язкову наявність такого предмету як посади. Посада є складовим елементом структури публічної інституції, проявом її компетенції, наділеною певними повноваженнями, які не відносяться до конкретного службовця. У разі найму службовця за контрактом його повноваження визначаються в залежності від умов контракту. Існує велика кількість повноважень, крім владних, адміністративних та інших, які можна віднести до публічних, оскільки вони мають сервісний характер, забезпечують здійснення функцій держави та задоволення публічного інтересу, створюють матеріальні та інші умови тощо. Доцільно розрізнити два варіанти проходження служби – це діяльність службової особи та діяльність особи, що перебуває на службі. Обсяг публічних повноважень службових осіб визначається посадою, поза якої адміністративної влади не існує. Дане питання вимагає глибшого аналізу з позиції правового регулювання та визначення основних понять.

Не викликає сумніву факт, що публічним вважатиметься службовець, який знаходиться на публічній службі. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (п. 15, ст. 3) визначено, що “публічна служба – це професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування” [27]. Зазначена норма визначає публічну службу через види служб, перелік яких не є вичерпним. Вищий адміні-

стративний суд України вказав про те, що “визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити наступні види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування” [48]. В Україні найчастіше дослідники вивчають поняття публічного службовця як посадової особи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. В юридичній практиці існує також визначення поняття “публічний службовець” як громадянина України, який займає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування, здійснює публічну діяльність на професійній основі і наділений повноваженнями щодо реалізації визначених завдань і функцій [85].

Отже, сьогодні можна стверджувати що публічний посадовець, це службовець, який займає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” “посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету” [65]. Відповідно до Закону України “Про державну службу” посадовими особами відповідно вважаються “керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій” [50]. Також з’явилося узагальнене визначення поняття публічного службовця, визначене Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. У праці “План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування” впроваджується термін “публічні службовці”, який “об’єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування” [45, с. 200].

## **1.2. Особливості нормативно-правового забезпечення формування і реалізації кадрової політики на регіональному рівні**

Для ефективного формування та реалізації кадрової політики потрібна вичерпна нормативно-правова база – “сукупність норм права, стандартів та правил, які регулюють діяльність і поведінку державних службовців, їх професійний і посадовий розвиток” [25, с. 25]. У структурі нормативно-правової основи державної кадрової політики виокремлюють конституційні положення, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, що прийняті для регулювання загальних питань державного управління, місцевого самоврядування, державної кадрової політики, державної служби; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади про порядок вирішення і регулювання кадрових питань у своїй сфері, що включають підпорядковані їм місцеві органи управління; нормативно-інструктивну базу, яка забезпечує безпосередню реалізацію заходів з кадрової політики на рівні місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій [25, с. 26].

Відповідно до ст. 43 Конституції України держава “створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб” [29].

Детальніше регламентує питання кадрової політики Закон України “Про державну службу” [50]. Ст. 7 згаданого Закону передбачає створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби, серед завдань якого є прогнозування і планування потреби державних органів та їхнього апарату в кадрах; здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору державних службовців; організацію навчання і професійної підготовки державних службовців. Законом передбачено порядок створення кадрового резерву (ст. 28), організацію підвищення кваліфікації державними службовцями (ст. 29) тощо.

Кадрова політика в органах місцевого самоврядування регулюється Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [65], який постулює самостійність кадрової політики в територіальній громаді як один з основних принципів

служби в органах місцевого самоврядування (ст. 4), а організація підготовки та перепідготовки кадрів для неї – це один з напрямів державної політики щодо служби в органах (ст. 6). Найдетальніше у Законі прописані питання, пов'язані з кадровим резервом (ст. 16), атестацією посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 17).

Кадрова політика детально відображена в документах, затверджених Постановами Кабінету міністрів України та Указами Президента України. Одним із перших таких документів став Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій” від 19 травня 1995 р. [57]. Для вдосконалення роботи з кадрами Кабінетові Міністрів України було доручено розробити проекти “Програми кадрового забезпечення державної служби” та “Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій”, забезпечити розробку річних планів роботи з кадрами, розробити щорічні навчальні програми з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців тощо. На виконання Указу Президента Кабінет Міністрів України 20 вересня 1995 р. затвердив “Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади” [53], яким в апараті державних органів запроваджувалися структурні підрозділи для організації роботи з кадрами – кадрова служба. Положення деталізувало та пояснювало застосування багатьох норм Закону України “Про державну службу”, зокрема щодо питань про урахування граничного віку при прийнятті на державну службу, про складення присяги державного службовця. Крім того, була розроблена “Програма кадрового забезпечення державної служби”, затверджена 10 листопада 1995 р. [55], яка визначила основні засади, на яких повинно базуватися кадрове забезпечення.

Водночас, на виконання Указу Президента “Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами” була розроблена і затверджена Указом Президента України “Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій” [7]. Ця Програма охоплює правила добору кандидатур на посади керівників підприємств, принципи формування складу керівників підприємств, кадрового резерву тощо. У додатку до Програми подано комплекс заходів реалізації напрямів роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій.

Для більш ефективної діяльності кадрової служби в органах виконавчої влади в 1996 р. було прийняте “Типове положення

про кадрову службу органу виконавчої влади” [56], відповідно до якого на усіх рівнях в органах виконавчої влади створювалися спеціальні структурні підрозділи або запроваджувалася посада спеціаліста з цих питань. Положення детально визначало основні завдання та цілі кадрових служб.

З метою вдосконалення кадрового потенціалу державної служби у 2000 р. була затверджена “Стратегія реформування системи державної служби в Україні” [69], якою проголошувалася потреба внесення змін до діяльності кадрових служб органів виконавчої влади. Через рік було затверджено “Положення про формування кадрового резерву для державної служби” [54], в якому викладено перелік осіб та їхні характеристики, які формують кадровий резерв для державної служби, а також основні засади його формування.

Ціла низка нормативно-правових актів регламентувала створення спеціальних органів: 24 липня 1995 р. затверджено “Положення про Раду по роботі з кадрами” [63], яка була замінена 2000 р. “Координаційною Радою з питань державної служби при Президенті України” [58], ліквідованою у квітні 2010 р. [59]. Головне управління державної служби України, яке надавало висновки у сфері кадрової політики, створене в 1999 р. [62], було реорганізоване на Національне агентство України з питань державної служби [47], яке видає детальні роз’яснення щодо чинного законодавства з окремих питань кадрової політики. Окрім того, існує ціла низка постанов Кабінету Міністрів України та наказів центральних органів виконавчої влади у кадровій сфері (накази міністерств та відомств за відповідними галузями).

На виконання Указу Президента України від 12 серпня 2010 р. № 806 “Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики” [61] та з метою визначення основних напрямків і пріоритетних завдань, спрямованих на досягнення якісно нового рівня кадрового забезпечення в усіх сферах державного управління, було розроблено “Проект Стратегії державної кадрової політики України на 2011–2020 роки” [76], в якій зібрано та чітко сформульовано основні поняття та засади державної кадрової політики, а також проаналізовано кадрову політику в державному управлінні та основних сферах життя суспільства, виділено проблеми та визначено головну мету, основні цілі та першочергові кроки.

Виходячи з положення про самостійність кадрової політики в територіальній громаді як один з основних принципів служби в

органах місцевого самоврядування, ця сфера повинна бути належно відображена в основному акті локальної нормотворчості – статуті територіальної громади. Однак у більшості чинних на сьогоднішній день статутів територіальних громад або їхніх проектах цим питанням приділяється незначна увага або й взагалі про неї не згадується. Деякі територіальні громади (Запоріжжя, Балаклея, Варви) включили до своїх статутів статтю “Кадрове забезпечення сталого розвитку міста” [73–75]. На жаль, формулювання цих статей є надто нейтральними, їм бракує конкретних положень, в яких би якась суттєво визначалася кадрова політика в органах місцевого самоврядування. Ще однією особливістю є те, що статті, присвячені кадровій політиці, майже ідентичні у статутах різних територіальних громад, а отже в них не враховується локальна специфіка.

Отже, державна кадрова політика ґрунтується на значній правовій базі, однак недостатня її ефективність впливає з належного аналізу усього комплексу чинників, які впливають на кадрові процеси, що відповідно позначається на недостатньому розумінні реальних потреб у сфері кадрової політики.

### ***1.3. Розвиток кадрового потенціалу в системі регіональної кадрової політики: міжнародний досвід***

Стратегічний вибір України у сфері кадрової політики підтверджено указами Президента України “Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки”, “Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” та “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації”, які відображають єдність інтересів та дій, щодо реалізації першочергових завдань державної кадрової політики [64; 67]. Усвідомлення на загальнодержавному рівні необхідності докорінного поліпшення якості кадрового потенціалу повною мірою відображене на науково-практичній конференції за темою “Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни”, (31.05.2012, Київ), де було всебічно розглянуто проблемні аспекти кадрової політики в Україні на сучасному етапі [76].

Завдання регіональної кадрової політики полягає в регулюванні усіх сфер зайнятості, натомість більшість досліджень торкаються розвитку кадрового потенціалу працівників органів публічної влади, а проблеми інших сфер зайнятості оминаються [42; 72].

Поряд з цим, дослідження, які торкаються регіональної кадрової політики носять узагальнений характер [8.]. У той час, в новій редакції Закону України “Про зайнятість населення” зазначено пріоритетність зайнятості жителів села та молоді залученої до роботи в селах та селищах, а також розширення можливостей конкурентоспроможності молоді [51].

Розглянемо тепер як долали аналогічні виклики розвинені країни світу протягом останніх 30–40 років. Так, на рубежі 70–80 рр. минулого століття у більшості західних країн існувала усвідомлена необхідність реформування, докорінної модернізації публічної служби. Необхідність привести систему управління у відповідність до викликів часу змусила політиків виробити програми реформування публічної служби з метою її модернізації. В основу реформування публічної служби в більшості країн було покладено такі принципи: 1) демократизація державного управління і служби в органах публічної влади; 2) орієнтація на пересічного громадянина, який, як клієнт органів публічної влади, виступає споживачем державних послуг; 3) орієнтація на кінцевий результат; 4) рентабельність управління; 5) простота управління [41].

На основі узагальнення зарубіжного досвіду встановлено, що в більшості країн Західної Європи існує розподіл державних посад на політичні і посади державної служби [76]. Це означає, що службовці приймають нейтральні технократичні рішення, керуючись рівнем своєї кваліфікації, досвідом та обізнаністю у відповідних питаннях, у той час як політики приймають рішення урядової політики на підставі політичних пріоритетів.

У Республіці Польща з особами, які вперше приступають до роботи на державній службі укладається угода на чітко визначений термін (не довший ніж три роки). У процесі виконання угоди ці особи зобов’язані пройти 6-місячне стажування (“підготовчу службу”), яке має на меті теоретичну і практичну підготовку працівника, яка забезпечить належний рівень виконання ним службових обов’язків. Стажування організовує генеральний директор установи згідно з програмою, запропонованою Шефом державної служби і погодженою Національною школою державного управління та опублікованою у Бюлетені цивільної служби. Програма стажування може бути розширена генеральним директором установи в спеціальній частині, що необхідна з точки зору завдань установи. Підготовча служба завершується іспитом з практичного використання знань, набутих під час стажування. Екзаменаційну

комісію, що оцінює вміння кандидата, формує генеральний директор установи. У випадку, якщо оцінка комісії позитивна відбувається підписання безстрокової угоди із службовцем [38, с. 22].

У Словацькій Республіці перше призначення провадиться на підготовчу службу. Підготовча державна служба є підготовкою до виконання постійної державної служби у відповідному підрозділі державної служби. Особи, які працюють у цьому виді державної служби, називаються стажистами. Підготовча служба триває від 6 місяців до 2 років і закінчується кваліфікаційним іспитом. Метою такого іспиту є перевірка знань стажиста та вміння використовувати Конституцію, закони, інші нормативно-правові акти. Іспит складається з двох частин: письмової і усної, які проводяться в один день. Стажист складає його в період останніх трьох місяців перед завершенням підготовчої служби. День успішного виконання кваліфікаційного іспиту вважається останнім днем перебування на підготовчій службі. Після його успішного складання стажист призначається на постійну державну службу [37].

У Німеччині підготовча служба та випробувальний термін є двома послідовними етапами допуску до довічної кар'єри чиновника. Підготовча служба для кар'єр підвищеної категорії складається з двох частин: фахового навчання та професійного практичного часу навчання. Професійне практичне навчання охоплює навчання, наближене до вибраного фаху із нахилом до завдань службової кар'єри [43].

Практика випробувального періоду, який завершується іспитом-конкурсом існує також у Люксембурзі [44, с. 156]. В КНР випробувальний термін для новопризначених державних службовців складає один рік [6]. Випробувальні терміни для державних службовців передбачені законодавством Болгарії (також один рік), Естонії, Латвії та інших держав [70, с. 66–67].

У Великобританії, Чехії і Литві призначені на посаду державні службовці проходять обов'язковий курс початкової підготовки протягом 1-2 місяців за програмою адаптації державних службовців [11].

Особливості реалізації державної кадрової політики у Російській Федерації відображені в федеральних законах та регіональних правових актах. Саме спеціальні закони надають обов'язковий характер всім кадровим процесам, що, без сумніву, стабілізує саму кадрову роботу в державних установах. В 2008 р. керівництво РФ прийняло рішення про створення кадрового резерву як

для заміщення на федеральному рівні, так і на регіональному, це дозволило просигналізувати політичній еліті про необхідність підвищення ефективності управлінської діяльності. Нові тенденції кадрової політики з'явилися в російській політичній системі з початком президентства Д.А.Медведева [46].

На відміну від наведених вище прикладів в Україні нормативно-правове забезпечення розвитку персоналу органів публічної влади загалом і процесу адаптації персоналу в органах публічної влади зокрема, перебувають у стадії формування. Загалом, у національному законодавстві відсутній термін “адаптація персоналу” або будь-який аналогічний за значенням, а в органах публічної влади відсутні будь-які спеціальні заходи, спрямовані на адаптацію. Суттєвим зрушенням у цьому є те, що у “Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки” передбачено створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці шляхом впровадження системи наставництва [67], однак відсутність навіть згадок про такий механізм у новій редакції Закону “Про державну службу”, а також у підзаконних актах, прийнятих з метою повноцінного впровадження цього закону [50] свідчить про несистемність і непослідовність правового забезпечення державної кадрової політики.

Отже, можемо зробити висновок, що на сучасному етапі існує суттєва розбіжність між науковими підходами до регіональної кадрової політики, які передбачають вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату та регулювання усіх сфер зайнятості і практикою державного управління, у якій регіональна кадрова політика перебуває на стадії становлення і позбавлена реальних інструментів і важелів; по-друге, сучасний зарубіжний досвід свідчить про широкі можливості до розвитку кадрового потенціалу регіонів за умови, зокрема, впровадження цілеспрямованої роботи з адаптації персоналу органів публічної влади.

## *Розділ 2*

### **Проблемні питання формування кадрового потенціалу місцевих державних адміністрацій**

#### ***2.1. Формування складу місцевих державних адміністрацій в аспекті адміністративної реформи***

Концепцією адміністративної реформи передбачається запровадження нової моделі організації державних адміністрацій обласного рівня. На заключному етапі реформування “голова обласної державної адміністрації повинен мати статус політичного провідника єдиної державної політики в регіоні. Голова обласної держадміністрації призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням Прем’єр-міністра України; перший заступник, заступники голови обласної державної адміністрації повинні мати (за аналогією із заступниками міністрів) статус державних службовців з деякими особливостями, які мають бути визначені Законом України “Про державну службу” (3723-12). Вони призначаються головою облдержадміністрацій за погодженням, відповідно, з Першим віце-прем’єр-міністром України або з віце-прем’єр-міністром України з конкретного напрямку його функціональних повноважень з урахуванням кандидатур, запропонованих керівним органом управління державною службою; сфери відання та відповідальності заступників голови обласних державних адміністрацій, як правило, повинні відповідати розподілу функціональних повноважень між віце-прем’єр-міністрами України. Це є підставою для обмеження кількості заступників голови обласної державної адміністрації” [30].

Реалізовані у чинному законодавстві України механізми звільнення (припинення повноважень) голів місцевих державних адміністрацій, призначення на посади та звільнення з посад перших заступників та заступників голів місцевих державних адміністрацій, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів надають адміністраціям певного самостійного статусу, знімаючи тим самим ефект “персоналізму” голів та створюючи режим колегіальності діянь місцевих державних адміністрацій.

Запропоновані авторами цієї Концепції положення про першого заступника та заступників голів обласних державних адміністрацій, а також відповідні норми чинного Закону України “Про

місцеві державні адміністрації” не відповідають іншому згаданому положенню цієї Концепції про те, що місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Адже функції і повноваження особи, яка несе персональну відповідальність, ніхто не повинен виконувати, тому її доцільно позначити як “глава”. У чинному законодавстві України термін “глава” щодо посад у місцевих державних адміністраціях, зокрема, поняття “глава місцевої державної адміністрації” не вживається, тому, на наш погляд, залишається відкритим питання щодо юридичного трактування за суб’єктивним складом статусу місцевих державних адміністрацій. Спосіб легітимації голів місцевих державних адміністрацій та, насамперед, компетенція так званого “голови”, особливості його відставки контекстно виражають ідею “персоналізму” (“єдиноначальності” чи “односібності”) керівництва місцевою державною адміністрацією. У такому статусі особу, яка здійснює керівництво місцевою державною адміністрацією можна було б визначати у контексті поняття “глава”: як глава відповідної місцевої державної адміністрації. Але, водночас законодавець повинен концептуально визначитися: місцева державна адміністрація – єдиноначальний чи колегіальний орган?

Тому в розвиток ідеї про єдиноначальний статус місцевих державних адміністрацій рекомендуємо не визначати, оскільки це передбачено чинним законодавством України та цією Концепцією, посад першого заступника та заступників голови обласної державної адміністрації, а віднести їх до посад відповідних радників у складі патронатної служби. Адже функції і повноваження особи, яка несе персональну відповідальність, ніхто не повинен виконувати. Окрім цього, у такому аспекті частину п’яту статті 10 чинного Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, де визначено, що “перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам місцевих державних адміністрацій у день їх призначення” доцільно викласти у формі пасивного обов’язку, постановивши, що зазначені особи вважаються такими, що звільнені з посад або призначеними виконуючими обов’язки у день призначення голови відповідної адміністрації, до дня призначення ним інших осіб на ці посади. Норми чинного закону про припинення повноважень перших заступників та заступників голів місцевих державних адміністрацій викладені у формі “активного

обов'язку” формулою “заявляють”, тобто – передбачають їхнє відповідне волевиявлення, тому запропонована нами норма “пасивного обов'язку” усуває можливі колізії, обумовлені зміною голів місцевих державних адміністрацій.

Треба зазначити, що цитована норма чинного Закону України “Про місцеві державні адміністрації” про обов'язок перших заступників та заступників голів місцевих державних адміністрацій заявити про припинення своїх повноважень новопризначеним головам звужує конституційне право громадян щодо державної служби. Водночас ця норма є внутрішньо суперечливою, адже при відсутності заяви новопризначений голова не має права звільнити будь-якого державного службовця, зокрема першого заступника та заступника, тому що це буде порушенням частини другої статті 30 чинного Закону України “Про державну службу” у тій частині, що “зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби”. З іншого боку – ця норма тільки підтверджує наш висновок щодо так званого “патронатного” статусу першого заступника та заступників і доцільність віднести ці посади до патронатної служби. Хоч і в цьому випадку норми чинного Закону України “Про державну службу” в частині звільнення працівників патронатної служби видаються також неконституційними.

Отже, як звільнення першого заступника і заступників голови місцевої державної адміністрації, так і звільнення працівників патронажної служби є неконституційним. Але, враховуючи актуальність цього питання та й логічність застосування принципу строковості мандату щодо посад першого заступника і заступників, а також посад патронатної служби, видається доцільним вирішити його на конституційному рівні. Це може бути формулювання такого змісту: “громадяни призначаються на посади категорії патронатної служби на час легітимності мандату посадової особи на забезпечення діяльності якої утворюється відповідна патронатна служба”.

Зазначені суперечності та розбіжності щодо відповідальності, призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій та скасування їхніх рішень, на жаль, не отримали належної уваги з боку аналітиків та політиків, тому належним чином не вирішуються. Зауважимо, що це пов'язано з

неоднозначністю трактування поняття “склад” місцевої державної адміністрації. Деякі з цих суперечностей та невідповідностей можна уникнути, якщо більш чітко розмежувати повноваження Президента України та Кабінету Міністрів України. Наприклад, чіткіше окреслити статус Президента України як інституції, що здійснює контрольну владу, тоді питання щодо призначення голів місцевих адміністрацій з його повноважень доцільно буде вилучити загалом або визначити, що основні призначення здійснюються за погодженням з Президентом України. Водночас постановити, що виключними одноособовими преференціями Президента України є питання відповідальності голів місцевих державних адміністрацій. У цих преференціях необхідно виразити ідею “необмеженої ініціативи” Президента України щодо звільнення чи усунення від виконання обов’язків відповідних посадових осіб.

## ***2.2. Компетенція Президента України в частині призначення голів місцевих державних адміністрацій: концепція та практика***

Після завершення у 2004 р. чергових виборів Президента України в Україні відбувається очікувана суспільством “зміна команди”. Процеси зміни чи відходу-приходу “команд” пов’язані як правило з реалізацією принципу строковості певного мандата, зокрема, глави чи/та президента держави. Вони характерні для багатьох держав, насамперед президентських республік, у яких принцип строковості мандата стосується певних посад як правило в органах здійснення виконавчої влади. У кожній державі ці процеси мають різний суспільний інтерес і резонанс. Можемо стверджувати, що там де усталені традиції демократії та практика застосування законодавства цей процес відбувається не привертаючи значної уваги усього суспільства та без суттєвих збурень суспільної думки щодо його законності, зокрема, щодо реалізації певних корисливих інтересів тощо. Проте, видається, що там де демократія тільки декларується зміни “команд” пов’язані з певними корисливими очікуваннями чи, інакше – з можливістю реалізувати корисливий інтерес, тому ці процеси відбуваються у відповідності до принципу “революційної доцільності”, а не законності.

Цілком можливо, що деякі громадяни вважають допустимим і нормальним вирішувати суто правові питання (у даному випадку – призначення на ту чи іншу посаду в органах здійснення

державної влади або звільнення з них) неправовими методами. У тих державах де демократія недостатньо ще розвинена зразу після завершення виборів існує стан дозволеності діянь у контексті поняття “переможців не судять”. Проте, Президент України, якщо він не тільки декларує, а й усвідомлює що таке законність, не має права публічно стверджувати про законність чи незаконність тих чи інших актів, адже це може означати, що він не признає існування в Україні правосуддя. Такий стан можна трактувати і в аспекті контрольованості, зокрема, недостатній самоконтроль і підконтрольність є умовою безвідповідального здійснення влади. Проте, будь-які діяння будь-яких компетенційно-владних суб’єктів (суб’єктів з компетенцією здійснювати владу) обумовлюють їхню юридичну відповідальність.

Особливість юридичної відповідальності полягає у тому, що вона безпосередньо пов’язана із правовою нормою та відповідними праводіяннями, зокрема, правомірними або неправомірними. Вона виконує низку функцій основні з яких це регулятивна, превентивна, каральна, відновлювальна, виховна тощо. Юридична відповідальність є різновидом соціальної відповідальності і для неї характерним є дві форми реалізації: державно-примусова (негативна) і добровільна (позитивна). Інакше кажучи для юридичної відповідальності характерним є імперативність і диспозитивність. Якраз імператив є основною характерною рисою юридичної відповідальності і забезпечується засобами держави. Досліджувати взаємозв’язок функцій юридичної відповідальності необхідно з урахуванням єдності добровільного і примусового в цьому інституті [36].

В аспекті викладеного, цілком логічно, що з метою забезпечення реалізації Президентом України своєї місії, зокрема, повноважень і, насамперед обов’язків, законодавець встановлює систему гарантій. Від рівня достатності цих гарантій, зокрема юридичних, залежить ефективність інституту президентства. Де під гарантіями розуміємо сукупність відповідних умов і засобів функціонування інституту президентства.

Інститут гарантій досліджується у багатьох роботах у яких поняття “гарантії” охоплює усю сукупність об’єктивних і суб’єктивних факторів, спрямованих на забезпечення й реалізацію прав, свобод громадян, на усунення можливих причин і перегляд їх неповного або неналежного здійснення і захист прав від порушень. Ці фактори різноманітні і за своєю природою та характером вис-

тупають як умови, засоби, способи, прийоми та методи забезпечення процесу реалізації прав і свобод учасників суспільних відносин [24].

Відповідно до нашої концепції в основі здійснення будь-якої влади є ресурси (ідеологічні та фізичні (чи утилітарні)), які як певні гарантії використовуються чи реалізуються насамперед для досягнення суспільно-значимих цілей, зокрема, через застосування позитивних чи негативних санкцій [81]. Тому доктрина “формальної рівності” перед законом за певних умов, зокрема, – характерних концепції “моноцентричної” організації здійснення влади, не означає “правосуб’єктної (чи компетенційної) рівності”. Реалізацію “моноцентричної” чи подібної до неї концепції інституціональної структури (ладу) оцінюємо як створення умов для “корисливого” використання ресурсів аж до узурпації здійснення влади. Тут поняття “корисливе” трактується в різних значеннях, зокрема, з ідеологічних ресурсів “корисливим” може бути використання як законотворення, так і самого “закону”.

Процес зміни “команд” обумовлений вступом на пост обраного на чергових виборах глави держави видається важливим об’єктом для комплексних досліджень як особливостей правотворення, так і особливостей правозастосування, праворозуміння тощо. Цей процес як правило супроводжується низкою різного роду публікацій, публічних виступів і заяв.

Водночас у засобах масової інформації поширюється інформація про те, що “українські керівники змагаються, хто більше знехтує Конституцією, пояснюючи, що депутат-сумісник без Постанови Верховної Ради про припинення його повноважень має право одночасно працювати у законодавчій і виконавчій владі” [84].

Автори цього повідомлення наголошують на тому, що “Прем’єр-міністру України та Генпрокурору, якби вони шанували Конституцію України, а останній панічно не боявся згадати про свої обов’язки вказані в статті першій Закону України “Про прокуратуру”, слід було б перевірити випадки зарахування на роботу до Кабміну, держадміністрацій, Секретаріату Президента України посадових осіб, які призначені Президентом України, але не мають права приступити до виконання своїх обов’язків, поки не буде прийнято Постанову Верховної Ради України про припинення їх депутатських повноважень” [84].

Реагуючи на поширення такого роду інформації і на інтерес до цього питання з боку певних груп у Верховній Раді України

Президент України Віктор Ющенко звернувся до народних депутатів, які отримали призначення до Кабінету Міністрів України та інших органів здійснення виконавчої влади, з проханням скласти депутатські повноваження.

На думку Президента України Віктора Ющенка, це стане важливим кроком на шляху утвердження верховенства права в Україні: “Ми з вами створюємо нову владу. Формування Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади відбувається за активної участі демократичних політичних сил, які завжди захищали Конституцію і вимагали безумовного її дотримання. Нас об’єднає розуміння того, що серед конституційних норм немає другорядних” [86].

У своєму зверненні Президент України В.Ющенко зазначає, що “... вірять у те, що право, закон і демократичні принципи поважає кожен з народних депутатів, і тому в передбачений законодавством термін заяви про складання депутатських повноважень будуть подані усіма, хто вступив на посади у Кабінеті Міністрів, інших органах виконавчої влади”. Проте, такі звернення Президента України видаються недостатніми, адже у нього є достатньо способів імперативного вирішенні аналогічних питань.

У науковій та навчальній літературі під редакцією чи за безпосереднього авторства відомих науковців щодо призначення голів місцевих державних адміністрацій йдеться як про те, що Президент України призначає за поданням Прем’єр-міністра України голів місцевих державних адміністрацій, так і про те, що ці призначення проводяться за поданням Кабінету Міністрів України [2].

Дискутуючи тут з відомим народним депутатом-юристом хочеться зазначити, що “губернаторів” В.Ющенко не призначав, адже таких посад у структурах органів здійснення державної влади в Україні не існує! Актами, а точніше – указами, які Президент України В.Ющенко підписував 4 лютого 2005 р. безпосередньо у залі під час засідання Верховної Ради України, він, за поданням Прем’єр-міністра України Ю.Тимошенко, призначив голів місцевих (обласних) державних адміністрацій.

Важливо те, що у згаданих і інших відомих нам роботах не йдеться про будь-яку колізію норм законодавства, насамперед Конституції України, щодо процедури призначення голів місцевих державних адміністрацій. Тому, для належного аналізу варто дослівно процитувати відповідні норми Конституції України. Так, згідно з п. 10 ст. 106 чинної Конституції України Президент Украї-

ни “призначає за поданням Прем’єр-міністра України ... голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах”. Водночас у іншому розділі цієї же Конституції у ч. 4 ст. 118 визначено, що “голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України”. У цих нормах законодавець подає суперечливі положення, зокрема, щодо суб’єкта входження (ініціативи чи/та внесення) до Президента України з поданням про призначення голів місцевих державних адміністрацій та щодо припинення їхніх повноважень чи звільнення їх з посад. Адже у першому випадку суб’єктом подання відповідною нормою Конституції України визначено Прем’єр-міністра України, а в другому – Кабінет Міністрів України. Зрозуміло, що у першому випадку це одноосібне чи персоніфіковане рішення-подання, а в другому – рішення Кабінету Міністрів України як колегіального органу здійснення виконавчої влади.

Не менш важливим є те, що відповідно до цитованого тут п. 10 ст. 106 чинної Конституції України Президент України в одноосібному порядку може приймати рішення щодо припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій на відповідних посадах, тобто він уповноважений приймати одноосібно своє рішення без законодавчого обмеження та встановлення мотивів. Проте, відповідно до букви ч. 4 ст. 118 Президент України може як звільняти з посад, так і призначати на посади голів місцевих державних адміністрацій тільки за поданням Кабінету Міністрів України. Це означає, що у першому випадку в повноваженнях Президента України виражено ідею “необмеженої ініціативи” (“диспозитивної ініціативи”, чи диспозитивність статусу), а в другому – “зв’язної ініціативи” (“імперативної ініціативи”), тобто у другому випадку без відповідного подання Кабінету Міністрів України Президент України не уповноважений звільняти голів місцевих державних адміністрацій. Отже, зазначені норми виражають альтернативні у своїй сутності принципи – диспозитивний та імперативний. Водночас варто зазначити, що неузгодженість п. 10 ст. 106 та ч. 4 ст. 118 зумовлена ще й тим, що у першому випадку йдеться про Прем’єр-міністра України, а в другому – про Кабінет Міністрів України, але це різні організаційно-правові інститути.

В опублікованих раніше роботах ми дійшли висновку про колізію норм Конституції України в частині повноважень Президента України, Прем’єр-міністра України та Кабінету Міністрів

України щодо призначення чи/та звільнення голів місцевих державних адміністрацій [79]. Насамперед, відповідну норму згаданої тут ст. 118 необхідно трактувати як звуження повноважень Президента України та Прем'єр-міністра України, визначених п. 10 ст. 106. Водночас, ми не виключаємо того, що Конституційний Суд України може офіційно тлумачити цю норму (ст. 118) як розвиток процедури відповідного призначення та звільнення, або, що відповідатиме якраз нашій концепції, він може вказати на необхідність привести у відповідність чи узгодити ці норми Конституції України, тобто усунути колізію норм.

Отже, однозначне твердження будь-кого про незаконність указів Президента України щодо призначення голів місцевих державних адміністрацій за відповідним поданням тільки Прем'єр-міністра України видається недостатньо аргументованим.

Питання правомірності актів щодо кадрових призначень має особливу актуальність у зв'язку з тим, що усі акти, які прийняті особами призначеними в нелегітимний спосіб (нелегітимно призначені) є нікчемними й можуть бути опротестованими у суді [78].

. Це стосується насамперед тих осіб, які за посадою уповноважені приймати нормативні акти. З огляду на суспільну значущість нормативних актів питання легалізації осіб на таких посадах має вирішуватися через досконале статутарне та регламентне чи процесуальне право.

Важливо те, що тривале зволікання з вирішенням питань пов'язаних із зміною “команди” чи звільненням-призначенням є чинником формування у суспільній свідомості допустимості вирішувати будь-які правові питання неправовими методами. Проте, такий стан справ є недопустимим у правовій державі, адже девальвується значення права і закону як регуляторів суспільних відносин. За непрозорістю кадрової політики та відповідних діянь може бути захована “політична” корупція. Адже непрозору легалізацію на державно-владних посадах можна кваліфікувати як реалізацію корисливого інтересу чи/та як діяння спрямовані на протиправне використання наданих відповідній особі повноважень за одержані, або для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Необхідно відзначити і те, що “політична” корупція, як призначення на посади за політичною приналежністю чи квотою, має кваліфікуватися як порушення Конституції України в частині принципу рівного доступу до державної служби. Адже, принцип рівного доступу до державної служби буквально закріплений в Конституції

України у відповідній нормі: “Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби ...” (ч. 2. ст. 38).

Президент України як глава держави та гарант додержання конституції зобов’язаний своїми діями упереджувати порушення законності і тим більше відновлювати стан законності, проте деякі його діяння у процесі зміни “команди” можуть бути кваліфіковані як неправомірні, зокрема неконституційні.

### **2.3. Особливості практики заміщення посади голови місцевої державної адміністрації**

Забезпечувати процеси соціально-економічного розвитку країни покликана, в першу чергу, політико-управлінська еліта, яка складає найбільш впливову частину суспільства, формує державну політику й управляє процесами її реалізації, визначає стратегічні напрями функціонування системи державного управління. Відтак, політико-правова еліта предсталена людьми, від знань, вмінь, особистих та ділових якостей яких залежить ефективність та результативність управління, що має відображення у тенденціях розвитку усіх галузей суспільного життя.

Центральною на сьогодні постає проблема, пов’язана з невідповідністю статусу, авторитету перших осіб, зокрема регіонального рівня, тим завданням, які належало і належить далі вирішувати, особливо в умовах тотальної кризи.

Перебуваючи у складній економічній та політичній ситуації Україна робить спроби інтегруватися, перш за все, у європейське співтовариство. Такі перспективи розвитку вимагають перегляду сучасних управлінських підходів до формування та реалізації державної політики України загалом, а особливо щодо її регіонального розвитку.

Регіональний розвиток є процесом, що потребує дієвих та ефективних інститутів, вимагаючи тісної співпраці між урядом, бізнес-організаціями та соціальними групами на кожному рівні. На думку фахівців Головного управління регіональної політики Європейського Союзу, Європейська регіональна політика повинна бути “орієнтована на перетворення проблем на можливості” [20].

Проблем у регіонах України є багато, ефективність вирішення яких впливає на такі показники, як інтегрована оцінка ефективності економіки, рівень життя та екологічної безпеки, а також конкурентоспроможність суб’єктів господарювання. За цими по-

казниками не лише регіони, але і Україна загалом значно поступається країнам Західної і Центральної Європи.

Перший крок до стимулювання розвитку регіонів був зроблений у вигляді прийняття Закону України [66], на виконання якого розроблено та затверджено Державну, і відповідно, регіональні стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. Цією Стратегією обґрунтовано, що нерівномірність регіонального розвитку та рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їх ефективність [52].

Управлінські рішення щодо виконання нормативно-правових актів Президента, КМУ та центральних органів виконавчої влади, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, підготовки та виконання відповідних бюджетів в межах своїх повноважень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці приймає місцева державна адміністрація. Керівництво місцевими справами доручається призначеному представнику центральної влади – голові місцевої державної адміністрації, посада якого є об'єктом нашого дослідження.

Голови місцевих державних адміністрацій, здійснюючи керівництво місцевими державними адміністраціями, несуть відповідальність за виконання покладених на неї завдань [60]. Проте, така відповідальність має деякі особливості. Голови місцевих державних адміністрацій, як державні службовці найвищих рангів та категорій, повинні нести передовсім юридичну відповідальність за здійснення своїх повноважень. Поряд з тим, пріоритетною на практиці є політична відповідальність.

Основним Законом України передбачено, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Кабінету Міністрів України і звільняються з посади Президентом України. Також цією статтею Конституції визначено, що при здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій є відповідальними перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Будучи відповідальними перед особами, які займають посади, що відносяться до політичних, можемо говорити про політичну відповідальність голів місцевих державних адміністрацій.

Згідно з Законом України “Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України, який має право припинити їх повноваження у декількох випадках, жодне з яких безпосередньо не пов’язане з розвитком регіону. До них, наприклад, відноситься: порушення законодавства, втрата громадянства, визнання судом недієздатним тощо.

Аналіз нормативно-правових документів дозволяє стверджувати, що основною підставою припинення повноважень голів місцевих адміністрацій є ініціатива Президента, при чому законодавством не передбачено уточнення причини такої ініціативи.

Гіпотетично однією з причин припинення повноважень голови місцевої адміністрації Президентом можна вважати невиконання законодавства місцевими адміністраціями в контексті реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів, яку окрім Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, реалізують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно з їхніми повноваженнями.

Регіони України не є однаковими з економічної точки зору і порівнюються за рівнем їх економічного розвитку (визначенням рівня депресивності). Відповідно до Закону України, території (регіон, промисловий район, сільський район, місто обласного значення, населений пункт) за соціально-економічними та іншими показниками розвитку території визнаються депресивними. Депресивним може бути визнано регіон, в якому протягом останніх п’яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту (до 2004 р. – обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим [66].

Фахівці в галузі економіки за величиною інтегрального показника та рівня депресивності всі регіони України поділяють на декілька груп і сходяться на думці, що регіонами з найвищим ступенем депресивності є Закарпатська, Тернопільська, Рівненська та Волинські області. Найбільше розвинутими регіонами науковці вважають Одеську, Дніпропетровську та Харківську області, а проміжне місце посідають такі області як Запорізька, Львівська, Донецька та Івано-Франківська [34].

На основі проведеного нами дослідження зроблено аналіз взаємозв’язку і впливу голови обласної державної адміністрації на соціально-економічний розвиток регіону, на який поширюють-

ся його повноваження. На рис. 2.1 відображена плинність голів обласних державних адміністрацій у регіонах з найнижчим рівнем економічного розвитку.



**Рис. 2.1. Плинність кадрів на посаді голови обласної державної адміністрації у регіонах з найнижчим рівнем економічного розвитку\***

За інтегральним показником економічного розвитку останнє місце по Україні посідає Закарпатська область, на один щабель вище знаходиться Тернопільська область. За період з 1995 по 2011 р. у Закарпатській обласній державній адміністрації керівництво змінювалося сім разів, тоді як у Тернопільській за цей же період зміни відбувалися одинадцять разів. Плідним на зміну керівництва Тернопільської обласної державної адміністрації виявився 2010 рік, коли впродовж року місцевий орган виконавчої влади очолювало три різних керівника.

Не кардинально відрізняється ситуація щодо плинності вищих керівних кадрів регіонального рівня в областях з середнім рівнем економічного розвитку.

На рис. 2.2 можна побачити, що частота зміни керівників на посаді голови обласної державної адміністрації варіюється від 5 (в Івано-Франківській області) до 12 – у Закарпатській. Двічі на рік змінювалося керівництво обласної державної адміністрації у Донецькій області, а саме у 2005 р., а також тричі за півтора року

\* Зроблено на основі аналізу указів Президента України про призначення голів обласних державних адміністрацій.

(з кінця квітня 2010 р. до початку листопада 2011 р.) представляли керівництво обласної державної адміністрації у Львівській області.



**Рис. 2.2. Плинність кадрів на посаді голови обласної державної адміністрації у регіонах з середнім рівнем економічного розвитку\***

У регіонах з високим інтегральним показником економічного розвитку ситуація щодо зміни керівництва обласної державної адміністрації виглядає найбільш стабільною. Одеська область, яка займає третє рейтингове місце за інтегральним показником (після Київської області і м. Київ) зазнала кадрових змін вищого керівництва шість разів, як і Харківська область. У Дніпропетровській області напруженими були період з 1995 по 1999 рр., коли за цей період посаду голови обласної державної адміністрації займали кожного року нові кадри, а також 2005 р., за який зміна керівництва відбулася тричі (рис. 2.3).

Державне стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку відбувається не лише на основі узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, що здійснюється на основі угод, які передбачають спільні заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

\* Зроблено на основі аналізу указів Президента України про призначення голів обласних державних адміністрацій.



**Рис. 2.3. Плинність кадрів на посаді голови обласної державної адміністрації у регіонах з високим рівнем економічного розвитку\***

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Виступаючи розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій в межах затверджених бюджетів, голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

За наслідками заслуховування звіту голови місцевої державної адміністрації, відповідна рада може висловити недовіру голові обласної державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення про дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації і дає раді обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу ради, Президент приймає відставку голови відповідної місцевої адміністрації.

З аналізу рішень, прийнятих, наприклад, Львівською обласною та районними радами, можна констатувати, що співпраця місцевих державних адміністрацій і відповідних рад в умовах сьогодні побудована не стільки на досягненні та удосконаленні

\* Зроблено на основі аналізу указів Президента України про призначення голів обласних державних адміністрацій.

конкретних показників соціально-економічного розвитку, скільки на політичних баталіях. І така ситуація є відображенням співпраці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у більшості регіонів України, особливо з низьким та середнім рівнями економічного розвитку. Відтак припинення повноважень голів місцевих адміністрацій у вигляді висловлення недовіри Голові відповідною радою ми вважаємо однією з складових політичної відповідальності.

Представлені у статті рисунки окрім політичної складової демонструють інші зміни, що пов'язані зі зміною очільників місцевих державних адміністрацій. Такі зміни обгрунтовані законодавством і стосуються повноважень голів місцевих державних адміністрацій.

Здійснюючи функції та повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих державних адміністрацій перші заступники та заступники голови несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері перед головою місцевої державної адміністрації [52]. У день призначення нового голови місцевої державної адміністрації перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень. Новопризначений голова місцевої державної адміністрації має повноваження призначати на посади та звільняти з посад своїх заступників.

Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації.

Отже, посада голови місцевої державної адміністрації хоча відноситься до адміністративних посад відповідно до чинного законодавства, однак по своїй суті вона є політичною.

З аналізу проведеного дослідження нами не встановлено певної закономірності між терміном перебування голови обласної державної адміністрації на своїй посаді та рівнем соціально-економічного розвитку регіону, оскільки у всіх групах регіонів за інтегральним показником економічного розвитку відзначаються час-

тота зміни голови місцевої державної адміністрації від 5 до 12 разів за досліджуваний період.

Досліджено, що середньостатистичний термін перебування голови обласної державної адміністрації на посаді становить півтора року (мінімальний – 2 місяці у Тернопільській та Дніпропетровській областях, максимальний – 83 у Волинській області) серед досліджуваних груп.

Враховуючи термін перебування на посаді, фаховість голови місцевої державної адміністрації важко оцінити з економічної точки зору, а тому така оцінка на практиці має здебільшого політичний аспект.

З огляду на викладений вище матеріал, відповідальність в умовах сьогодення за соціально-економічний розвиток регіонів повинні брати передовсім особи, які створюють хаос в кадровій політиці регіону. З іншого боку, враховуючи плинність кадрів варто переглянути підхід до підбору кадрів на вищі керівні посади через призначення фахово підготовлених, кваліфікованих голів місцевих державних адміністрацій на термін повноважень Президента, як це передбачено законодавством.

## Розділ 3

### Розвиток концепції кадрової політики в органах публічної влади

#### **3.1. Організація публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності**

У Конституції України (у редакції від 28 червня 1996 р.) виражено концепцію здійснення публічної влади у відповідності з низкою нових для національного конституціоналізму принципів, зокрема, принципів відповідальності, децентралізації та деконцентрації у поєднанні з принципами безперервності та повсюдності. У низці відповідних норм Конституції України деякі з цих принципів викладені майже буквально, а інші – латентно.

Розробляючи проблематику здійснення публічної влади виходимо з низки таких положень :

- держава є гарантом і засобом суверенітету народу, нації;
- держава є гарантом верховенства права, володіє унікальними засобами охорони та захисту прав і свобод громадян, громад, народу, нації;
- держава є гарантом самоврядності територіальних громад;
- лише держава наділяється компетенцією та відповідальністю через відповідні засоби правомірно обмежувати права та свободи громадян, громад;
- відповідальність держави не може бути розділеною чи “розмитою” на невизначене число суб’єктів;
- держава є універсальним гарантом і вищою інстанцією наділеною відповідальністю, зокрема, субсидіарною та субституційною, щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Зазначені положення можуть трактуватися як аксіоматичними, так і такими, що потребують обґрунтування. Водночас вони становлять засади концепції українськоцентризму, який своєю чергою зумовлює функціональну єдність і системну правову відповідальність органів публічної влади, їх посадових осіб, а також відповідну організацію публічної служби. Де системна відповідальність трактується в аспекті гарантування прав і свобод громадян, громад і народу України. Правова відповідальність усієї орга-

нізації публічної влади та публічної служби як системи і відповідальність у системі є їх системоутворюючим чинником.

Мета роботи – розробка та обґрунтування окремих питань робочої гіпотези про зумовлену найвищими соціальними цінностями – українськоцентризмом функціональну єдність (системність) організації публічної влади та публічної служби на засадах правової, зокрема конституційно-правової, відповідальності суб'єктів її здійснення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у подальшій розробці окремих питань правової відповідальності як функціонування чи функціоналу компетенції публічної служби – співвідношення компетентності та компетенції у поперечній площині її функціонування – часовий (функціональний) компетенційний переріз і на їх основі розробляється проблематика засад організації публічної влади та публічної служби в аспекті доктрини конституції “відповідальної республіки”.

У відповідності з розробленою концепцією про ціннісну єдність публічної влади (влада єдина) та множинності засобів її здійснення розробляється робоча гіпотеза про функціональну єдність організації публічної влади та публічної служби на засадах правової, зокрема конституційно-правової, відповідальності у тому числі й взаємної суб'єктів її здійснення. У межах вирішення наукової проблеми та розроблення робочої гіпотези в роботі проведено часткове розроблення принципів організації публічної влади, зокрема, децентралізації та деконцентрації, солідарності, субсидіарності, субституційності, суспільної злагоди.

Принципи стратифікації та взаємодії між різними рівнями здійснення публічної влади та публічної служби пов'язані з потребою чи суспільним інтересом забезпечувати цілісність соціальної системи та суспільства організованого у державу. Сутнісною рисою цілісності суспільства та держави є забезпечення неперервності у просторі та часі тобто безперервності і повсюдності публічної влади та публічного адміністрування у межах усієї території держави. Це логічно слідує із сучасного трактування верховенства права сутнісним у якому є те, що права і свободи громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усієї організації публічної влади й публічного адміністрування та, насамперед, держави. Верховенство права та засоби його гарантування зумовлені суспільною потребою охорони прав і свобод громадянина безперервно у просторі та часі. Отже, суспільний інте-

рес у гарантуванні верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод громадянина у відповідності до принципів безперервності та повсюдності зумовлює відповідну організацію суспільства та його публічної влади й публічного адміністрування, публічної служби. У будь-якому випадку держава залишається універсальним гарантом і вищою інстанцією наділеною соціумом відповідальністю, зокрема, солідарною, субсидіарною та субституційною щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Видається доволі заманливою ідея максимально передати чи визнати за органами місцевого самоврядування тих компетенцій та відповідальності, які закріплені за органами державної влади та, насамперед, виконавчої влади. Однак, у відповідності з принципами субсидіарності та субституційності, як субсидіарний та субституційний відповідач держава зобов'язана забезпечити реалізацію, охорону та захист прав і свобод громадян у незалежності від рівня чи обсягу стратифікації публічної влади. У такому аспекті місцеве самоврядування є лише часткою окремого виду здійснення державної влади чи умовно кажучи – “державних справ”, а не їх сукупності. Це відповідає сутності унітарної держави.

Вирішення наукового та, насамперед, науково-прикладного завдання сутності організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності детерміновано суспільним інтересом засобів гарантування найвищої соціальної цінності, якою є громадянин України, його життя і здоров'я, честі і гідність, недоторканність і безпека. У цій роботі в якості такого засобу розробляються інститут публічної служби та правової відповідальності. Водночас інститут правової відповідальності є чинником системності організації публічної влади та публічної служби. Органи публічної влади, насамперед держава через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідальні за гарантування цієї найвищої соціальної цінності, що зумовлює правову, зокрема конституційну, детермінацію інституту публічної служби та насамперед таких її видів як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

З нормативно закріплених у законодавстві України концепцій публічної служби можемо вивести неявне чи навіть латентне розуміння сутності публічної служби як причинно-наслідкової зв'язаності повноважень, процесу їх здійснення та їх результату. Однак, саме концепція публічної служби як “результат”, а не лише

процес якраз і видається скоріше найбільш латентною. Тут можна також стверджувати і про причинно-наслідкову зв'язаність реалізації права та його “результату”. Фундаментальний в'язок різниці компетенції та компетентності у системному зв'язку з результатом є сутнісним у понятті “відповідальність” та основою нового розвитку концепції публічної служби.

Структура відповідальності включає компетенцію, компетентність (здійснення компетенції) та її результат. Для встановлення відповідальності необхідно встановити відповідність результату бажаному.

Припускаємо, що розробники нових ідеології, доктрин і відповідних концепцій публічної влади, публічного управління та публічної служби, законодавства в принципі знають, що саме правові процес і результат здійснення публічної влади, публічного управління та публічної служби становлять сутність індивідуальних і суспільних очікувань.

В аспекті викладеного громадянин, громада та суспільство очікують реалізації права як позитивних процесу та результату здійснення публічної влади та публічного управління, які опосередковуються окремим інститутом – публічною службою. У такому сенсі публічна служба – це засіб здійснення публічної влади та публічного управління.

Отже, публічна служба саме як прогнозований чи стандартизований правовий процес і результат здійснення публічної влади та публічного управління це і є запит чи очікування спрямовані до публічної служби загалом і до кожного публічного службовця зокрема, і який означає сутність їхньої відповідальності.

Феноменом поняття “публічна служба”, попри різні доктринальні та нормативні визначення, є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи “роботи” в суспільних інтересах загалом і насамперед в інтересах громадянина, громади та народу, а як необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. Однак цей феномен не прописаний буквально ні в чинній Конституції України, ні в законодавстві про публічну службу.

В аспекті субсидіарності та субституційності як принципів організації публічної влади та публічної служби, субсидіарної та субституційної правової, зокрема конституційної, відповідальності очевидним є відповідальність “вищої місії” за вирішення у розумні строки питань пов'язаних із реалізацією права, у тому числі й упе-

редження правопорушення, наприклад, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

У відповідності з розроблюваною концепцією конституційна відповідальність – це спосіб правового забезпечення реалізації конституції, її букви та сутності, який передбачає необхідність, точніше – обов’язок, для суб’єктів конституційних відносин “відповідати” своїм юридично-значимим буттям і діянням конституційним нормам, конституції та, зрештою, – праву.

Вид та обсяг правової відповідальності є необхідною і достатньою умовою для визначення виду робіт, а відтак і посад які підпадають під дію законодавства з питань публічної служби, а відповідні громадяни мають статус публічних службовців. У такому сенсі права відповідальність, що включає зміст і характер роботи та контроль за її виконання, і санкції як її міра є критерієм класифікації посад публічних службовців і створення профілів професійної компетентності відповідних посад.

Громадяни, громади та зрештою народ, нація повинні визначитися в тім, а що саме вони очікують від публічної служби. Чи публічно-владного та публічно-управлінського процесу заради процесу, чи процесу та його результату? Де правові процес є лише необхідною, а результат – достатньою умовою правової сутності публічної служби. Однак, практика сучасного конституціоналізму і не тільки України свідчить про те, що діяльність публічної служби спрямована не на стандартизацію результату, а насамперед на розробку питань статусу, статусних процедурних чи регламентних питань публічної служби. Видається, що сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту і результату.

Суспільний інтерес і актуальність інституту правової відповідальності обумовлюють розробку проблематики видів правової відповідальності, пов’язаних з публічною владою та публічним управлінням, і насамперед, з публічною службою.

### ***3.2. Удосконалення механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України***

Механізми державного управління в Україні у вітчизняній науковій традиції дослідження державного управління розглядаються в рамках окремої спеціальності – “Механізми державного

управління”. На сьогодні немає єдиного підходу до визначення терміна “механізми державного управління”, хоча він досліджується багатьма авторитетними фахівцями в галузі державного управління. На нашу думку, одним з найглибших і найбільш комплексних трактувань терміну є погляд на механізм державного управління як на сукупність і логічний взаємозв’язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб’єкт державного управління “схоплює” потреби та інтереси суспільства в управляючих впливах, закріплює їх в своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу [5].

Потреби та інтереси суспільства, для задоволення яких функціонує організаційно-правовий механізм державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади, є добре відомими і вкрай актуальними. Вони неодноразово формулювались і науковцями, і засобами масової інформації, і вищим керівництвом держави. Мова йде передусім про “формування професійної та ефективної системи державного управління” та “формування належної якості людських ресурсів для реалізації національних інтересів у контексті побудови демократичної, правової, соціальної держави з ринковою економікою” [7].

З огляду на особливу роль, яку відіграють в житті суспільства органи публічної влади, на нашу думку, адаптація персоналу повинна охоплювати не лише тих працівників, які перебувають на публічній службі, а і технічних працівників та обслуговуючий персонал. Адже роль технічних працівників та обслуговуючого персоналу, хоча і не є такою значимою для ефективного функціонування органу публічної влади, як роль публічних службовців, однак, на думку провідних світових фахівців у галузі менеджменту, внесок цих категорій персоналу “є обов’язковою складовою успіху організації” [4]. З іншого боку, характер обов’язків технічних працівників і обслуговуючого персоналу, зокрема їх незмінність за будь-яких обставин – зміни керівництва органу публічної влади, політики, стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці, регіону чи держави – обумовлює провідну роль саме первинної адаптації цієї категорії персоналу, тобто, адаптації новопризначених працівників.

Аналіз наукових досліджень, нормативно-правового забезпечення та проведені нами інтерв’ю з представниками керівництва та кадрових служб органів публічної влади привели нас до вис-

новку, що мета і завдання об'єктів і суб'єктів адаптації персоналу, а також функції адаптації персоналу жодним чином не визначені. Організаційна структура управління процесом адаптації в органах публічної влади існує де-факто – в ході адаптації працівники (об'єкти) взаємодіють з кадровими службами та своїми безпосередніми керівниками (суб'єктами), однак не існує де-юре, адже відповідальність за адаптацію персоналу або участь в адаптації персоналу не передбачена жодним нормативно-правовим актом ні для керівників організацій, ні для керівників окремих структурних підрозділів чи кадрових служб.

Основою, яка дає нам підстави вважати, що державне управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади реально здійснюється, є існування таких елементів механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади як методи та інструменти. При цьому в сучасній науці державного управління ці елементи (передусім методи), розглядаються в дещо іншому контексті.

Зокрема, на думку науковців, адаптації службовця в сучасній системі державного управління України складається з декількох етапів циклічного переходу з одного стану в інший за сприятливих умов. Тривалість адаптаційного періоду є відмінною в залежності від виду, форми (однак, максимальна їх тривалість визначена нормативно-правовими актами), психологічних особливостей працівника, його кваліфікаційних якостей, наявності або ж відсутності досвіду у державній службі тощо [35]. Ми не можемо цілковито погодитись з твердженням, що максимальна тривалість адаптаційного періоду визначена нормативно-правовими актами – воно є слухним лише у випадках, коли адаптація відбувається в рамках стажування або випробувального періоду.

З нашої точки зору, яка базується на узагальненні досвіду бізнес адміністрування, організація стажування в органах публічної влади, випробування під час прийняття на посаду, робота з кадровим резервом (в частині навчання), а також адаптація під час функціонування слід розглядати як методи адаптації персоналу, які можуть застосовуватись до різних категорій майбутніх або новопризначених службовців. Ці методи можуть використовуватись як самостійно, наприклад, випробування, так і в комплексі. Так, однією з форм роботи з кадровим резервом є стажування [54]. Однак використання того чи іншого методу адаптації персоналу передбачає також застосування певних інструментів. До інстру-

ментів адаптації, притаманних вітчизняним органам публічної влади, на нашу думку, можна віднести організацію робочого місця службовця, а також, частково, наставництво і надання “комплекту новачка” (“книги співробітника”, інформації щодо матеріального і соціального забезпечення).

Проаналізуємо вищезгадані методи адаптації з точки зору практичної можливості їх використання в механізмі державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади.

Вітчизняні науковці провідне значення надають навчанню і розвитку як основному змісту стажування в органах публічної влади, в той час як у законодавстві навчання і розвиток є за своїм значенням на одному рівні із перевіркою (випробуванням) претендента на посаду. Водночас на практика свідчить, що стажування переважно використовується саме з метою перевірки (випробування) претендента на посаду [54], крім випадків, коли стажування використовується виключно як метод просування кар’єрною драбиною, що дозволяє уникнути конкурсу.

Сформована практика проведення стажування в органах публічної влади орієнтується в основному на короткострокове стажування, що має переважно ознайомлювальний характер. З огляду на це, науковці вважають, що доцільно передбачити, що тривалість стажування на зайняття вищих посад державних службовців може становити один-два роки. Загалом, вважається за доцільне установити диференційовані терміни стажування для конкретних категорій посад державних службовців у зв’язку з характером професійної діяльності на займаних посадах і стажем державної служби [39]. Загалом, стажування загалом є не тільки достатньо врегульованим інструментом з точки зору нормативно-правового забезпечення але і ґрунтовно опрацьоване сучасною вітчизняною наукою державного управління. Разом з тим, на нашу думку, необхідно звернути увагу на кілька суттєвих недоліків. Передусім, як ми вже зазначали мета стажування є акцентованою або на навчанні і розвитку особи, яка проходить стажування (згідно поглядів провідних науковців) або на перевірці цієї особи на предмет її спроможності обіймати певну посаду (існуюча практика). На нашу думку, головною причиною таких крайнощів є нехтування адаптацією персоналу в органах публічної влади України і як результат, не усвідомлення того, що поряд із перевіркою якостей особи, її навчанням і розвитком, стажування має на меті також

адаптацію цієї особи. Як наслідок, стажування переважно використовується не як метод адаптації персоналу, а виключно як метод підбору персоналу. На нашу думку, яка базується на аналізі сучасного зарубіжного досвіду, де стажування використовується одночасно як метод підбору персоналу, метод адаптації персоналу і, за певних умов, як метод навчання і розвитку персоналу, такий підхід значно обмежує ефективність використання стажування в практиці діяльності органів публічної влади. Іншим важливим недоліком, який має принципове значення для використання стажування і як методу підбору персоналу, і як методу адаптації персоналу є відсутність критеріїв оцінювання стажерів. Цей недолік має принципове значення не тільки для механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади, але і для механізму прийняття на публічну службу. Адже той факт, що рішення про успішність або неуспішність стажування (незалежно чи мова йде про стажування при прийнятті на службу чи про стажування особи, зарахованої до кадрового резерву як один з етапів навчання кадрового резерву) приймається керівництвом установи на основі “доповідної записки стажера про стажування з висновками керівника структурного підрозділу щодо можливості використання стажиста на державній службі”, свідчить про велику роль суб’єктивного фактору і наявності можливостей для корупційних діянь з боку керівника структурного підрозділу або і керівництва установи.

Ми погоджуємось з думкою фахівців, що “існуюча сьогодні практика стажування, свідчить, що воно як правило, має формальний характер, і кандидат на зайняття посади в органах державної влади вже знає про своє призначення, тому в період стажування він не намагається виявити свій професійний потенціал”. Отже, не дивлячись на наявність достатнього нормативно-правового забезпечення та організаційні можливості стажування як методу адаптації персоналу практично не використовується.

Подібна ситуація склалась і з випробуванням при прийнятті на роботу. З тим застереженням, що випробування при прийнятті на роботу в органи публічної влади не є таким розповсюдженим, як стажування і що випробування використовується виключно як метод підбору персоналу. Однак, як свідчить практика, випробування як метод підбору персоналу відрізняється низькою ефективністю через відсутність критеріїв оцінювання претендента на

посаду і відповідні широкі можливості для суб'єктивних підходів та навіть корупційних діянь [32].

Найгіршою, з точки зору фахівців, є ситуація з навчанням кадрового резерву – і як з методом підбору персоналу, і як з методом розвитку і навчання персоналу [42]. Незважаючи на досить чітку регламентацію форм і змісту навчання осіб, які перебувають в кадровому резерві на посади в органах публічної влади, ця діяльність, як правило здійснюється лише “на папері”. При цьому до середини 2000-х рр. в органах публічної влади України панувала ситуація, коли до 75% від загальної кількості призначених керівників були призначені рекомендовані зі складу резерву [21]. Відповідно, це призвело до практично повної компрометації усього інституту кадрового резерву і заклику відмовитись від нього як методу підбору персоналу. Ми вважаємо такий підхід помилковим. З огляду на існуючі успішні практики в бізнес-адмініструванні, ми схильні вважати, що кадровий резерв, за умов належної організації системи управління персоналом в органах публічної влади, може слугувати одним з найбільш універсальних і ефективних методів кадрової роботи. Успішність такого підходу сьогодні можна спостерігати в органах публічної влади Російської Федерації, де тенденція збільшення кількості призначень з кадрового резерву розглядається як позитивний момент. Позитивним зрушенням і свідченням необхідності реформування системи кадрового резерву, а не відмови від нього, є ініціатива щодо формування президентського кадрового резерву.

Останній з чотирьох методів адаптації персоналу, які на нашу думку, повинні входити до механізму державного управління процесом адаптації в органах публічної влади, а саме адаптація під час функціонування, на відміну від інших трьох методів, не є формалізованим. Це пов'язано передусім з тим, що використання цього методу не несе жодних правових наслідків з точки зору майбутнього працевлаштування особи, яка проходить процес адаптації в органі публічної влади. Адаптація у режимі функціонування застосовується до осіб, які вже офіційно призначені на посаду. Отже використання цього методу на сучасному етапі є цілком і повністю прерогативою керівництва органу публічної влади і відповідної кадрової служби.

Дослідження засад функціонування механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної вла-

ди України у сукупності із здійсненим аналізом нормативно-правового забезпечення цього механізму дозволяє сформувати структурно-логічну схему механізму, основу якого складає вертикальна структура взаємодії притаманна організаційним механізмам державного управління, у якій присутній елемент зворотного зв'язку. У випадку механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України такий зворотний зв'язок надають: по-перше, результати функціонування адаптації персоналу в органах публічної влади – ця інформація має публічний характер і розповсюджується через веб-сторінки органів публічної влади та наукові публікації; по-друге, безпосередньо об'єкти адаптації персоналу в органах публічної влади. Організаційний і правовий компоненти механізму перебувають у складній взаємодії, у ході якої на нормативно-правове забезпечення впливають: потреби та інтереси суспільства щодо адаптації персоналу в органах публічної влади – визначають потребу в наявності певного нормативно-правового регулювання; суб'єкти адаптації персоналу в органах публічної влади – виступають творцями нормативно-правового забезпечення; цілі, завдання і аналогічно функції адаптації персоналу в органах публічної влади – визначені суб'єктами адаптації персоналу у відповідності з потребами та інтересами суспільства на різних стадіях його розвитку можуть викликати відповідні зміни та доповнення у нормативно-правовому забезпеченні; результати функціонування адаптації персоналу в органах публічної влади – змушують суб'єктів адаптації персоналу до перегляду нормативно-правового забезпечення.

Отже, у результаті дослідження механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади ми дійшли висновку, що за своєю природою цей механізм є організаційно-правовим. Також ми змогли науково обґрунтувати комплекс аргументів на користь раніше висуненої вітчизняними науковцями тези, що адаптація персоналу в органах публічної влади “відбувається самостійно, без контролю з боку керівництва і тому не виконує основної функції – пристосування до умов праці, колективу, робочого графіка, соціальних умов”. Водночас проведений аналіз дає змогу нам чітко виявити, які саме складові механізму потребують вдосконалення.

## В и с н о в к и

У роботі наведене узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у виокремленні й подальшому розробленні актуальних питань кадрової політики щодо місцевих державних адміністрацій в Україні. Результати проведеного дослідження підтверджують гіпотезу, покладену в його основу, розширюють засади відповідної науки і дають змогу зробити такі висновки.

1. У процесі дослідження виявлено, що чинна Конституція України не містить буквальної норми про право Президента України припинити повноваження голів місцевих державних адміністрацій з мотивів свого обрання та вступу на цей пост. Буквально норми чинної Конституції України зі строковістю мандата Президента України “пов’язують” мандат складу Кабінету Міністрів України. Відповідно до чинного законодавства посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, а посади голів місцевих державних адміністрацій – до посад державних службовців, тобто вони суттєво відрізняються за своїм політико-правовим статусом.

Проведені дослідження доводять, що необхідно або норми законодавства щодо перебування на посадах голів, перших заступників та заступників голів місцевих державних адміністрацій привести у відповідність з чинною Конституцією України, або віднести ці посади чи тільки деякі з них до так званих “посад державних політиків”, чи буквально відповідною конституційною нормою концептуалізувати, що це посади зі “строковим” мандатом.

2. З аналізу повноважень Президента України щодо прийняття рішення на акт недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації випливає, що ч. 7 ст. 34 чинного Закону України “Про місцеві державні адміністрації” в частині поняття “... з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня ...” є неконституційною і такою, що обмежує конституційні права Президента України, зокрема щодо мотивації рішення під час обґрунтування відповіді обласній чи районній раді, яка висловила недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації числом голосів менше як дві третини депутатів від складу відповідної ради.

3. В Україні головні владні повноваження на локальному чи місцевому рівні сконцентровані у так званого “голови” місцевої державної адміністрації. Він уособлює місцеву державну адміністрацію, тому її структура фактично має риси вертикальної ієрархії. Але проведені дослідження свідчать, що відповідні норми як чинної Конституції України, так і поточного законодавства в контексті питання про статус

місцевої державної адміністрації за суб'єктною рисою є як невідповідними так і суперечливими, виражаючи ідею її колегіальності.

4. У чинному законодавстві України термін “глава” щодо посад у місцевих державних адміністраціях, зокрема поняття “глава місцевої державної адміністрації” не використовується, тому, на наш погляд, залишається відкритим питання щодо юридичного трактування за суб'єктним складом статусу місцевих державних адміністрацій. Спосіб легітимації голів місцевих державних адміністрацій та, насамперед компетенція так званого “голови”, особливості його відставки контекстно виражають ідею “персоналізму” (“єдиноначальності” чи “одноосібності”) керівництва місцевою державною адміністрацією. У такому статусі особу, яка здійснює керівництво місцевою державною адміністрацією, можна було б визначати в контексті поняття “глава”, тобто як глава відповідної місцевої державної адміністрації. Але водночас законодавець має концептуально визначитися: місцева державна адміністрація – це єдиноначальний чи колегіальний орган? Адже відповідні норми чинної Конституції України (ст. 118) виражають ідею колегіальності місцевих державних адміністрацій.

5. Розвиваючи ідеї про єдиноначальний (одноосібний) статус місцевих державних адміністрацій рекомендується не визначати (оскільки це передбачено чинним законодавством України та відповідною Концепцією адміністративної реформи, посад першого заступника та заступників голови обласної державної адміністрації), а віднести їх до посад відповідних радників у складі патронатної служби. Отже, як звільнення першого заступника і заступників голови місцевої державної адміністрації, так і звільнення працівників патронатної служби є неконституційним. Але, ураховуючи актуальність цього питання та й логічність застосування принципу строковості мандату щодо посад першого заступника і заступників, а також посад патронатної служби, видається доцільним вирішити його на конституційному рівні. Це може бути загальне формулювання такого змісту: “громадяни призначаються на посади категорії патронатної служби на час легітимності мандата посадової особи, на забезпечення діяльності якої утворюється відповідна патронатна служба”.

6. Чинним законодавством належно не врегульовано питання щодо відставки голови місцевої державної адміністрації у тій частині, коли він заявляє про свою відставку з політичних мотивів, зокрема принципової незгоди з рішенням Президента України, вищого органу державної влади чи центрального органу виконавчої влади, його посадової особи. Адже відповідно до чинного законодавства Президент України, розглянувши заяву, може відставку як прийняти, так і не прийняти чи навіть залишити її без розгляду. Але голова місцевої державної адміністрації як спеціальний суб'єкт права під час здійснення своїх

службових функцій та повноважень, на наш погляд, зобов'язаний діяти за своїм внутрішнім, власним (не нав'язаним ніким) переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному та об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством. Особливість статусу голови місцевої державної адміністрації полягає в тому, що у своїх діях він мусить ураховувати як інтереси держав, так і інтереси відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи, інакше кажучи, інтереси народу та громади. Це означає, що будь-яка діяльність “голови” соціального характеру ідеологічно зумовлена і не може відбуватися без самоконтролю, тому відповідний голова чи інший суб'єкт права на відставку, оцінюючи ефективність чи можливі наслідки тих чи інших рішень, повинен мати право на політичне самовираження.

З метою захисту права голови місцевої державної адміністрації чи іншого суб'єкта права на відставку на політичне самовираження доцільно юридично закріпити, що спір щодо вирішення цього питання чи право суб'єкта на відставку захищається у судовому порядку, тобто розгляд питання відставки не вирішеної в установленому досудовому порядку може бути винесено на розгляд відповідного суду. Водночас реалізація цього права дасть можливість легалізувати чи оприлюднити не стільки особистісну, як суспільно важливу проблему.

7. У чинній Конституції України немає загальних положень, які буквально забороняли б поєднання (суміщення) діяльності, зокрема посад у різних органах державної влади з представницьким мандатом в органах місцевого самоврядування. Отже, зазначене питання не дістало врегулювання в чинній Конституції України. Однозначне його вирішення не може бути виведене із загальних засад і смислу (духу) чинної Конституції України, але за своїм характером і рівнем це питання належить до числа конституційних.

З метою реалізації механізмів протидії і стримувань на всіх рівнях здійснення публічно-владних повноважень видається доцільним концептуалізувати принцип одномандатності (один громадянин – один мандат) на право здійснення будь-якого виду публічно-владної діяльності (публічної влади) чи заборони сумісництва їх різних видів, зокрема державної влади та місцевого самоврядування. Тут йдеться навіть не про сумісництво “посад” чи “роботи”, а про недопустимість чи заборону сумісництва діяльності через отримання відповідного мандата, незалежно від способу його отримання. Конституційну норму щодо заборони сумісництва, так званий принцип “монізму публічно-владного мандата” чи “моновладності мандата”, можна викласти у такій редакції: “громадяни, маючи право вибору виду діяльності, не мають права поєднувати різні види публічно-владної діяльності, а ті з них, які обіймають штатні посади у порядку виборів чи призначення

також не мають права поєднувати відповідну діяльність з іншими видами економічної діяльності за винятком установлених законом видів творчої діяльності”. Але це не означає, що будь-яка особа володіючи одним публічно-владним мандатом не може претендувати на отримання іншого. В юридичному аспекті набуття особою іншого публічно-владного мандата за принципом замовчування має означати автоматичну втрату нею попереднього мандата.

З викладеного випливає актуальність трактування несумісності публічно-владного мандата з діяльністю щодо його отримання. А це означає, що варто поставити питання в контексті того, що особа, яка володіє публічно-владним мандатом, не може бути відповідним претендентом.

8. Будь-яка посадова особа місцевої державної адміністрації як державний службовець має діяти ефективно, приймаючи рішення за своїм внутрішнім, ніким ненав’язаним, переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об’єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності відповідно до закону в інтересах суспільства (людини, громади та народу). У роботі розвивається ідея так званої “ефективної” поведінки цих осіб. Це означає, що вчасно і точно виконуючи ті чи інші адресовані йому правові акти, ця особа має водночас усвідомлювати: чи є цей акт законним, чи його реалізація буде ефективною, оскільки нести відповідальність за виконання приписів незаконних чи неефективних актів нарівні з особою, що видала такий акт, як співучасник. У контексті ідеї “ефективної” поведінки новели норм законодавства щодо діянь органів та посадових осіб місцевих державних адміністрацій повинні мати не диспозитивний, а імперативний характер, тобто вони мають виражати імперативність статусу відповідних інституцій. Тому, наприклад, якщо та чи інша посадова особа місцевої державної адміністрації не згідна з актами, зокрема з будь-яким рішенням органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, то вона зобов’язана використати всі доступні їй засоби для опротестування цього рішення аж до самовідставки. Інакше її діяння в імперативному порядку всіма іншими суб’єктами та органами влади, їх посадовими особами будуть кваліфіковані в контексті так званої “мовчазної згоди”, що, у свою чергу, кваліфікується як так звана “мовчазна співучасть”, тому тягне за собою невідворотність відповідальності та санкцій. А це означає, що зміни організаційно-правового статусу посадових осіб місцевих державних адміністрацій, передусім її керівництва, зокрема голови, першого заступника, заступників, начальників структурних підрозділів тощо і самих цих органів, цілком закономірні та викликані необхідністю вдосконалення механізмів ефективного здійснення влади загалом та відповідної влади на локальному чи місцевому рівні.

## Список використаних джерел

1. *Авер'янов В.* Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юрид. журн. – 2005. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php>
2. *Авер'янов В. Б.* Місцеві державні адміністрації / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 89–94.; Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
3. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – С. 32.
4. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами. – 8-е изд. / М. Армстронг – СПб. : Питер, 2004. – 831 с.
5. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) [Текст] : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО” Экономика, 2000. – С. 74
6. *Барциц И.* Новое в законодательстве Китайской Народной Республики о государственной службе / И. Барциц // Государственная служба [Электронный ресурс]. – 2006. – № 5 (43). – Режим доступа : <http://www.rags.ru/files/gs/5-43.rar>
7. *Биченко А.* Відкладення реформи держуправління збільшує шанси повторення Майдану / А. Биченко // Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uceps.org/ukr/article.php?news>
8. *Богданова Н. О.* Шляхи формування професійності кадрового потенціалу регіонів України / Н. О. Богданова // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Т. 79. – Вип. 66. Політологія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Npchdu/Politology/2008\\_66/66-23.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2008_66/66-23.pdf)
9. *Витрук Н. В.* О юридических средствах обеспечения реализации и охраны советских граждан / Н. В. Витрук // Правоведение. – 1964. – № 4. – С. 26–30.
10. Вступне слово Президента України на прес-конференції, присвяченій 100 дням перебування Віктора Януковича на посаді Глави держави // Президент України Віктор Янукович. Офіційне інтернет-представництво [Електронний ресурс]// Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17309.html>

11. *Гайдученко С. О.* Особливості управління персоналом у сфері державної служби країн Європейського Союзу / С. О. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – 2009. – Вип. 3(3). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2009\\_3/09gsokes.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09gsokes.pdf)
12. *Галлиган Д.* Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.vuzlib.net/book\\_z1794\\_page\\_1.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1794_page_1.html).
13. *Гнидюк І.* Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін / І. Гнидюк // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2001. Вип. 1. – С. 203.
14. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – С. 51–54.
15. *Гребнева Е.* Кадровый резерв / Е. Гребнева, В. Рутицкая // Менеджер по персоналу. – 2009. – № 1–2. – С. 64–67
16. *Гурне Б.* Державне управління [Текст] / Б. Гурне. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
17. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
18. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
19. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011.
20. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? Застосування принципів та обмін досвідом European Commission, головне управління регіональної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.ht](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.ht)
21. *Запорожцев М. В.* Кадрове забезпечення органів державної влади / М. В. Запорожцев // Актуальні проблеми державного управління : наук. збірник [Текст]. – Х. : Вид-во ХарРІДУ УАДУ, 2002. – № 2 (13) : у 2-х ч. Ч. I. – С. 231
22. *Золотарьов В. Ф.* Регіональні аспекти кадрових процесів в державному управлінні / Золотарьов В. Ф. / Держава та регіони. Серія “Дер-

жавне управління”: Науково-виробничий журнал [Електронний ресурс]. – 2012. – № 1. – Режим доступу : [http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2012\\_1/files/DU112\\_17.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2012_1/files/DU112_17.pdf)

23. *Иванова Л. Л.* Формирование резерва управленческих кадров – приоритетное направление кадровой трансформации / Л. Л. Иванова // Социум и власть. – 2009. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://urags-chel.ru/index.php?option=com\\_remository&Itemid=3&func=download&id=210&chk=588ab82ce5e26e8d7b652820ddf](http://urags-chel.ru/index.php?option=com_remository&Itemid=3&func=download&id=210&chk=588ab82ce5e26e8d7b652820ddf)
24. *Иншин М.* Юридичні гарантії як фактор стабільності та підвищення ефективності службово-трудової діяльності державних службовців / М. Іншин // Право України. – 2004. – № 5.
25. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій [Текст] / уклад. В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2009. – 104 с
26. *Ковбасюк Ю.* Сучасна кадрова політика в державному управлінні / Ю. Ковбасюк // Віче: Журнал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2380/>
27. Кодекс адміністративного судочинства // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
28. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка – К. : Наук. думка, 2002. – 732 с.
29. Конституція України [Текст] / прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. / Верховна Рада України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
30. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К. : Центр політико-правових реформ – Центр розвитку українського законодавства, 1998. – 62 с.
31. *Корж І.* Практика правового регулювання конкурсного добору кандидатів на державну службу в Сполучених Штатах Америки / І. Корж // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 3.
32. *Краснопольова С. В.* Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування в світлі доктрини нового публічного управління / С. В. Краснопольова // Державне будівництво. – 2009. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/3/01.pdf>
33. *Куйбіда М.* Формування понятійного апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби України / М. Куйбіда, О. Парфенюк // Вісник державної служби. – 2008. – № 3.

34. *Кухта Павло*. Рейтинг економічного розвитку регіонів України Інтернет-видання “Реальна економіка” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://real-economy.com.ua/publication/ratings/8006.html>
35. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні [Текст] : навч. посіб. – Вид. 3-тє, допов. і перероб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, 2009. – 560 с.
36. *Липинский Д.* Взаимосвязь функций юридической ответственности / Д. Липинский // ПРАВО и ЖИЗНЬ. – 2002. – № 48 (5).
37. *Нижник Н.* Реформування державної служби в Словацькій Республіці / Н. Нижник, В. Лемак, М. Задорожна // Вісн. держ. служби України [Електронний ресурс]. – 2002. – № 3. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=37612&cat\\_id=37402&ctime=1141127265250](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=37612&cat_id=37402&ctime=1141127265250)
38. *Нинюк І.* Організаційно-правові особливості формування професіоналізму державних службовців: досвід Республіки Польща / І. Нинюк // Вісн. держ. служби України [Текст]. – 2005. – № 2. – С. 20–23.
39. *Оболєнський О. Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : монографія [Текст] / О. Ю. Оболєнський. – Хмельницький : Поділля, 1998. – С. 221–223.
40. Общая теория права и государства / под ред. проф. В. В. Лазарева. – М. : Юристь, 1996. – 472 с.
41. *Олуйко В.* Зарубіжний досвід організації державної служби / В. Олуйко, В. Саєнко // Вісн. держ. служби України [Електронний ресурс]. – 2004. – № 3. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=37362&cat\\_id=37325](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37362&cat_id=37325)
42. *Олуйко В.* Формування інституту кадрового резерву державної служби / В. Олуйко // Вісн. УАДУ [Текст]. – 2003. – № 3. – С. 131–136
43. *Пархоменко-Куцевіл О. І.* Теоретико-концептуальні засади удосконалення механізму адаптації кадрів державної служби / О. Пархоменко-Куцевіл // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej11/txts/10poikds.pdf>
44. *Пашко Л. М.* Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання [Текст]: монографія. – К. : Видво НАДУ, 2005. – 236 с.
45. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування /

- [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін., за ред. Т. Мотренка.] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – С. 200.
46. Плани Президента Медведева. Ценности и цели первого Послания. Сборник [Текст] / сост. : Г. О. Павловский, В. Л. Глазычев. – М. : Изд-во “Европа”, 2009. – 200 с.
  47. Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=769/2011>
  48. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0006760-09>
  49. Про державну виконавчу службу : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.
  50. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
  51. Про зайнятість населення [Електронний ресурс] : Закон України № 5067-VI від 5 лип. 2012 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
  52. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінет Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>
  53. Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади : Постанова Кабінету міністрів України від 20 верес. 1995 р. № 747 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
  54. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету міністрів України від 28 лют. 2001 р. № 199 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=199-2001-%EF>
  55. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листоп. 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1035/95>

56. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади : Постанова Кабінету міністрів України від 2 серп. 1996 р. № 912 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=912-96-%EF>
57. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 19 трав. 1995 р. № 381/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>
58. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України : Указ Президента України від 21 берез. 2000 р. № 473/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi->
59. Про ліквідацію Координаційної ради з питань державної служби: Указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 480/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=480/2010>
60. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
61. Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики : Указ Президента України від 12 серп. 2010 р. № 806/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=806/2010>
62. Про Положення про Головне управління державної служби України : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1272/99>
63. Про Положення про Раду по роботі з кадрами : Указ Президента України від 24 лип. 1995 р. № 642/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=642/95>
64. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
65. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>
66. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

67. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
68. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> <http://zakon.rada.gov.ua>
69. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
70. Публічна служба: зарубіж. досвід та пропоз. для України [Текст] / А. В. Кірмач, В. К. Тимошук, М. В. Фігель та ін. / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
71. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
72. *Сидоренко П.* Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади / П. Сидоренко // Державне управління та місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – 2010. – Вип. 4(7). – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2010\\_4/10spvovv.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_4/10spvovv.pdf)
73. Статут територіальної громади м. Балаклія Балаклійського району Харківської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://balakleya.kharkov.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://balakleya.kharkov.ua/index.php?option=com_content&task=view&id)
74. Статут територіальної громади м. Запоріжжя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/activities/news/rvamu/?id=241>
75. Статут територіальної громади селища Варва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://varva-rada.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74:2011-02-20-18-25-41&catid=35](http://varva-rada.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=74:2011-02-20-18-25-41&catid=35)
76. Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни. Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю, 31 трав. 2012, Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://212.111.196.8:8081/upr\\_fundament\\_doslidzhen/conf2012/](http://212.111.196.8:8081/upr_fundament_doslidzhen/conf2012/)
77. *Сушинський О. І.* Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 156 с.
78. *Сушинський О. І.* Доповідь на науково-практичній конференції / О. І. Сушинський // Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади : Матеріали наук.-практ. конф., Київ, 25 черв. 2004 р. / за заг. ред. В.І. Лугового, Ф.Т. Панасюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – С. 196-197.

79. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
80. *Сушинський О. І.* Місцеві державні адміністрації в Україні: концептуальний політологічно-правовий аспект : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : Держ. спеціалізоване вид-во “Світ”, 2002. – 96 с.
81. *Сушинський О. І.* Ресурси в аспекті гарантій ефективного здійснення влади / О. І. Сушинський // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. 23 січ. 2004 р. / за заг. ред. А. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Ч. 1. – С. 124–127.
82. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату : метод. рек. / В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. – К. : НАДУ, 2009. – С. 23.
83. *Тимошук В. П.* Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
84. Україна потрапить до Книги Гіннеса як єдина країна, де влада виконується на громадських засадах (Додав: Майдан-ІНФОРМ, 25-02-2005). – Режим доступу : <http://maidan.org.ua/static/news/1109328517.html>
85. *Цуркан М. І.* Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : дис. ... канд. наук : / Цуркан М. І. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/355148.html>
86. Ющенко звернувся до депутатів-“сумісників” з проханням не порушувати закон [Електронний ресурс] (Додав: Майдан-ІНФОРМ, 01-03-2005). – Режим доступу : <http://maidan.org.ua/static/news/1109667226.html>
87. *Izdebski H.* Administracja publiczna. Zagadnienia ogolne / H. Izdebski, M. Kulesza. – Warszawa : LIBER, 1999. – S. 17–23.
88. *Marchington M.* People management and development: human resource management at work – 2nd ed. [Text] / M. Marchington, A. Wilkinson. – Cromwell Press, 2002. – 604 p.

## З М І С Т

<b>В с т у п</b> ( <i>Сушинський О.І.</i> ) .....	3
---	---

### **Розділ 1**

<b>Теоретичні аспекти розвитку кадрового потенціалу органів публічної влади</b> .....	7
1.1. Теоретико-функціональний аналіз основних складових публічної служби ( <i>Карпа М.І.</i> ) .....	7
1.2. Особливості нормативно-правового забезпечення формування і реалізації кадрової політики на регіональному рівні ( <i>Заяць Д.Д.</i> ) .....	16
1.3. Розвиток кадрового потенціалу в системі регіональної кадрової політики: міжнародний досвід ( <i>Чорнобиль І.Є.</i> ) .....	19

### **Розділ 2**

<b>Проблемні питання формування кадрового потенціалу місцевих державних адміністрацій</b> .....	23
2.1. Формування складу місцевих державних адміністрацій в аспекті адміністративної реформи ( <i>Сушинський О.І.</i> ) .....	23
2.2. Компетенція Президента України в частині призначення голів місцевих державних адміністрацій: концепція та практика ( <i>Сушинський О.І.</i> ) .....	26
2.3. Особливості практики заміщення посади голови місцевої державної адміністрації ( <i>Худоба О.В.</i> ) .....	32

### **Розділ 3**

<b>Розвиток концепції кадрової політики в органах публічної влади</b> .....	40
3.1. Організація публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності ( <i>Сушинський О.І.</i> ) .....	40
3.2. Удосконалення механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України ( <i>Чорнобиль І.Є.</i> ) .....	44

<b>В и с н о в к и</b> .....	51
<b>Список використаних джерел</b> .....	55

Наукове видання

**Сушинський** Олександр Іванович  
**Худоба** Олександра Василівна  
**Заяць** Діана Дмитрівна  
**Карпа** Марта Іванівна  
**Чорнобиль** Ірина Євгенівна

**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ:  
КОНЦЕПЦІЯ ТА ПРАКТИКА  
РЕГІОНАЛЬНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

*Наукова розробка*

---

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 30.05.2014.  
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 3,4. Ум.-друк. арк. 3,72.  
Тираж 20 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління  
при Президентові України  
03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [uvd.nadu@ukr.net](mailto:uvd.nadu@ukr.net)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.