

Key words: *centralization, decentralization, concentration, deconcentration, delegation, state administration.*

УДК 342.9

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук,
В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються переваги і ризики правового статусу голів місцевих державних адміністрацій як державних службовців та як політиків. У зв'язку зі змінами, внесеними 9 листопада 2017 р. до Закону України «Про державну службу», ця проблематика знову набула актуальності. Питання розглядається у контексті реформи децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: голова місцевої державної адміністрації, державний службовець, політик, децентралізація, префект.

Дерець В., Тимощук В. Особенности правового статуса председателей местных государственных администраций в контексте реформы децентрализации власти в Украине

В статье освещаются преимущества и риски правового статуса глав местных государственных администраций как государственных служащих и как политиков. В связи с изменениями, внесенными 9 ноября 2017 г. в Закон Украины «О государственной службе», эта проблематика снова стала актуальной. Вопрос рассматривается в контексте реформы децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: глава местной государственной администрации, государственный служащий, политик, децентрализация, префект.

Derets V., Tymoshchuk V. Features of the legal status of heads of local state administrations in the context of power decentralization in Ukraine

The article highlights the advantages and risks of legal status of heads of local state administrations as civil servants and as politicians. In connection with the changes made on November 9, 2017 to the Law of Ukraine «On Civil Service», this problem has become relevant again. The issue is being considered in the context of current process of power decentralization in Ukraine.

Key words: head of local state administration, civil servant, politician, decentralization, prefect.

Відповідно до частини першої ст. 118 Конституції України¹ виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (далі – МДА). МДА є місцевими органами виконавчої влади, які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують

повноваження, делеговані їм відповідними радами. МДА очолюють голови, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Уряду (частина четверта ст. 118 Конституції).

Для науки адміністративного права не є новими дискусії з таких питань: який правовий статус (державних службовців чи політиків) повинні мати голови МДА; чи може правовий статус голів МДА визначатися законом, чи він визначений виключно Конституцією; як відіб'ється відповідний правовий статус на організації та діяльності МДА і публічної влади в Україні в цілому. Свого часу ці питання активно обговорювалися науковцями. До них зверталися, зокрема, Н. О. Армаш, В. І. Мельничук, О. Ю. Янчук, авторські колективи під керівництвом Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук та ін.

Значена проблематика знову набула актуальності у зв'язку із прийняттям 9 листопада 2017 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби»², відповідно до якого посади голів МДА були включені до переліку посад, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу». Це спонукає повернутися до дослідження переваг та ризиків двох моделей функціонування інституту голів МДА – державно-службового (професійного) чи партійно-політичного типів. Зазначені питання прямо пов'язані з реформою децентралізації влади в Україні. Тому метою статті є дослідження належності посад голів МДА до посад державної служби чи політичних посад, зокрема в контексті реформи децентралізації влади в Україні.

Ще в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. уперше була зафіксована пропозиція про існування в органах виконавчої влади не лише посад державної служби, а й політичних посад. Політичні посади характеризуються такими ознаками: призначення на них відбувається за рішенням партійно-політичної більшості у парламенті або в інший похідний від політичного процесу спосіб, як правило, з прив'язкою до строку повноважень парламенту або глави держави; призначення на політичні посади здійснюється з метою реалізації певної політичної програми; відсутні формальні вимоги до наявності в особи відповідної освіти та досвіду роботи; є можливість дострокового припинення повноважень особи, що займає політичну посаду, з політичних підстав, тобто без правового обґрунтування.

Конституція України містить норми, які дають змогу обрати для голів МДА і правовий статус політиків, і правовий статус державних службовців. Зокрема, про політичний характер свідчить право обласних і районних рад висловлювати недовіру голові МДА (частини дев'ята і десята ст. 118 Конституції). Свого часу це призводило до того, що на практиці потрібно було прогнозувати ймовірні конфлікти між керівниками МДА та органу місцевого самоврядування, щоб запобігти збільшенню кількості випадків, коли обласна чи районна рада вимагає відставки голови МДА. Крім цього, призначення голів МДА двома політичними суб'єктами (главою держави за поданням Уряду) призводило до того, що ці посади, по-суті, включалися в «політичний розподіл» для переможців парламентських виборів.

Тривалий час на політичну природу посади голови МДА вказувала конституційна прив'язка строку їх повноважень до строку повноважень глави держави. Пізніше ця норма була скасована.

Проте правовий статус голів МДА як політичний чи державно-службовий чітко визначений не був, зберігалось поєднання і політичних, і державно-службових ознак. Спосіб відбору на ці посади законодавчо не регулювався.

Як визначено частиною другою ст. 19 Конституції України, органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже, для призначення на посади та звільнення з посад голів МДА має бути законодавчо визначений відповідний спосіб відбору кандидатів та підстави для звільнення з цих посад з урахуванням інтересів держави, необхідності забезпечення ефективності посади голови МДА.

Такий спосіб був закріплений у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.³ шляхом віднесення посад голів МДА до вищого корпусу державної служби (категорія «А»). Відбір кандидатів на ці посади було покладено на новий колегіальний орган – Комісію з питань вищого корпусу державної служби. Принагідно зазначимо, що до її складу входять представники Президента та Уряду, що дає змогу враховувати політичну позицію і Президента, і Уряду. Конкурсний відбір на посади голів МДА мав позитивні результати. Наприклад, на вакантні посади завжди претендували кілька кандидатів, а отже, для призначення пропонували кандидатуру особи, яка показала найвищі результати. І навіть у випадку, коли за результатами конкурсу комісія не пропонувала жодної кандидатури, якщо претенденти не продемонстрували необхідні знання та навички, то і такий результат конкурсної процедури можна вважати прийнятним, адже відбір не допустив призначення на посаду особи, яка ще не готова до відповідної роботи.

Порядок відбору і призначення на посади голів МДА був професійним, відкритим і прозорим. Кожен громадянин України, який відповідав встановленим зазначеним Законом вимогам, мав можливість узяти участь у конкурсі на зайняття вакантної посади голови МДА. Це сприяло призначенню на посади кандидатів з кращою освітою, досвідом роботи, а отже, забезпечувало передумови для діяльності на посаді голови МДА більш професійної людини.

Проте нещодавно в правовому статусі голів МДА відбулися суттєві зміни. Як зазначено вище, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» посади голів МДА були включені до переліку посад, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу». Відповідно, голови МДА вже не є державними службовцями, скасований конкурсний порядок їх призначення і зняті обмеження щодо їх партійно-політичної діяльності. Тобто змінилася головна характеристика правового статусу голів МДА – належність до державних службовців.

Зі змінами до Закону «Про державну службу» порядок відбору кандидатів на посади голів МДА став закритим для суспільства. Відмовившись від конкурсного відбору на посади голів МДА, законодавець не лише звужив можливості громадян повноцінно реалізувати своє право на участь в управлінні державними справами, а й повернув кулуарний відбір голів, який базуватиметься на особистій відданості Уряду та главі держави, партійних квотах.

Досвід певних історичних періодів вітчизняного державного управління свідчить, що за нехтування прозорим відбором кандидатів на посади голів МДА не виключається виникнення конфліктів у відносинах від главою держа-

ви і Прем'єр-міністром при вирішенні питання призначення, якщо вони є представниками різних політичних сил. Адже в умовах відсутності досконалого законодавчого регулювання порядку призначення голів МДА кожен з них може наполягати на своїй першочерговій ролі у цій процедурі, підпорядкованості голів МДА чи то Президенту, чи то Уряду. Наприклад, така практика мала місце у 2006–2007 рр., що вкрай деструктивно позначалося на вирішенні питання про призначення.

На користь відмови від визначеної Законом України «Про державну службу» конкурсної процедури призначення голів МДА наводиться аргумент щодо її невідповідності Конституції України. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради вважає, що конкурсна процедура призначення голів МДА не узгоджується із приписами Конституції. Адже відповідно до ст. 118 Конституції голови МДА призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. Голови МДА при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Тому відмову від конкурсного відбору кандидатів на згадані посади Головне науково-експертне управління вважає обґрунтованою⁴.

На нашу думку, конкурсний відбір на посади голів МДА не порушував норм Конституції України. Законодаве регулювання порядку відбору кандидатур на посади голів МДА, які в подальшому подаються Урядом на розгляд Президенту, було відсутнє. Закон України «Про державну службу» 2015 р. врегулював цю процедуру, запровадивши конкурсний відбір. Саме у такий спосіб було забезпечено виконання вимог вже згаданої частини другої ст. 19 Конституції. Призначення і звільнення переможців конкурсів здійснювалося Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, як це і визначено Конституцією України.

Наступними наслідками змін у правовому статусі голів МДА є загроза професійності та стабільності функціонування МДА, а також її політизація. Оскільки голови МДА втрачають захищеність законом щодо призначення на 5 років, яка існує для державних службовців категорії «А» (що у вітчизняних умовах є доволі тривалим терміном), виникає ризик повернення практики частої зміни голів МДА і, відповідно, керівників структурних підрозділів МДА, наприклад, при зміні Уряду та/або Президента. Саме захищеність державних службовців від впливу змін політичного керівництва вважається одним із критеріїв, що робить державну службу стабільною. Це може призвести до депрофесіоналізації державної служби на місцевому рівні, що, в свою чергу, негативно позначиться і на роботі органів місцевого самоврядування.

Оскільки голови МДА вже не будуть державними службовцями, на них не поширюватиметься вимога Закону України «Про державну службу» про політичну неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків (п. 8 ст. 4 Закону України «Про державну службу»).

Ще до прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 р. дослідники констатували, що до основних проблем розвитку місцевих органів виконав-

чої влади загальної компетенції, зокрема, належать недостатнє забезпечення МДА функції представництва держави. Відповідальність МДА за вирішення соціально-економічних і гуманітарних питань розвитку території в багатьох випадках позбавляє їх можливості займати неупереджену державницьку позицію, об'єктивно інформувати державні органи вищого рівня про стан справ на місцях. Крім того, керівники держадміністрацій призначаються переважно із представників місцевих еліт, тому в центральних органах державної влади вони згодом лобюють передусім місцеві інтереси. Однією із проблем розвитку місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції також є складність стабільного представництва держави головами держадміністрацій унаслідок політизації цих посад. Фактично призначення здійснюється під впливом переважно політичних чинників⁵. На нашу думку, відмова від державно-службового статусу голів МДА ускладнить неупереджене представлення головами МДА саме державницької позиції, а не позиції відповідної політичної сили (партії).

Нове законодавче регулювання містить ще один ризик. Голова МДА вже не буде керівником державної служби. В апараті МДА та її структурних підрозділах керівником державної служби буде керівник апарату (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права, що є окремою проблемою, вартою дослідження). Важко не погодитися з позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, що наділення керівника апарату МДА повноваженнями керівника державної служби фактично наділяє його повноваженнями по формуванню складу МДА, що не зовсім узгоджується з приписом ст. 118 Конституції України, відповідно до якого склад МДА формують голови МДА⁶.

Оскільки голови МДА фактично представлятимуть не державу, а певну політичну силу, не виключені їх конфлікти з органами місцевого самоврядування в областях і районах, якщо вони належать до різних політичних сил. Це може призвести до того, що зменшаться шанси на правове усунення прогалини в державному механізмі – в Україні досі немає державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування (тобто механізму реалізації частини другої ст. 144 Конституції). Якщо при аполітичному керівникові МДА (аналогу французької моделі префекта) дискусію про необхідність запровадження такого нагляду ще можна було довести до позитивного результату, то тепер на нього з боку партійно-політичних голів МДА місцевого самоврядування навряд чи погодиться. Якщо такий нагляд все ж буде впроваджено, то можна прогнозувати збільшення конфліктів на місцевому рівні між МДА і місцевим самоврядуванням. Не виключено, що голови МДА, маючи правовий статус політиків, будуть більш схильні до зловживань своїми повноваженнями щодо нагляду за актами органів місцевого самоврядування, ніж коли такі функції виконуються ними як державними службовцями.

Не зважаючи на те, що голови МДА реалізують на території району чи області політику Уряду, виконують законодавство, орієнтуючись на відповідні політичні настанови, практика правозастосування доводить, що більш доцільно було б залишити за ними статус державних службовців. На це вказують і повноваження голів МДА, що закріплені в Конституції України та в ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»⁷, а також ті завдання, що поставлені перед МДА зазначеним Законом: забезпечення виконання Консти-

туції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовки та виконання відповідних бюджетів; звіту про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодії з органами місцевого самоврядування; реалізації інших наданих державою, в також делегованих відповідними радами повноважень. МДА є органом виконавчої влади, що реалізує державну політику, тому керівник МДА повинен мати статус державного службовця, а не політика.

Отже, у питанні статусу голів МДА Україна повернулася до вибору між французькою та польською моделями представників держави в регіонах і районах. Досвід Франції свідчить, що французька модель «префекторального типу», коли функції представників держави виконують професійні службовці, є значно ефективнішою. За таких умов місцеве самоврядування має усі можливості для «безконфліктного» розвитку, а інтереси держави будуть захищені завдяки належному державному нагляду за актами органів місцевого самоврядування. Натомість у польській моделі політичних представників Уряду у введених конфлікти з регіональним і місцевим самоврядуванням є доволі звичним явищем.

Позбавлення голів МДА статусу державних службовців, на нашу думку, може негативно позначитися на процесах децентралізації влади, що відбуваються в Україні. Варто врахувати європейський досвід, розбудовувати в Україні найбільш ефективну модель влади та повернутися до законодавчого закріплення за головами МДА статусу державних службовців.

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (зі змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> 2. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: Закон України від 09.11.2017 р. №2190-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2190-19/paran29#n29> 3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page> 4. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» (реєстр. № 7126 від 20.09.2017 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569 5. Мельниченко В. І. Інституційний розвиток держави: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. Київ: НАДУ, 2012. С. 111. 6. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» (реєстр. № 7126 від 20.09.2017 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569 7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>

Derets V., Tymoshchuk V. Features of the legal status of heads of local state administrations in the context of power decentralization in Ukraine

In accordance with Article 118 of the Constitution of Ukraine, executive power in oblasts and districts, cities of Kyiv and Sevastopol is carried out by local state administrations (hereinafter – LSA). LSA are local executive authorities that, within the scope of their authority, exercise executive power in a territory of respective administrative-territorial unit, and also

exercise powers delegated to them by respective councils. LSA are chaired by the heads that are appointed and dismissed by the President of Ukraine on the Government's submission (part four of Article 118 of the Constitution).

For the study of administrative law there is no new discussion on the following issues: which legal status (civil servants or politicians) should have LSA chairmen; whether the legal status of LSA heads have to be determined by law, or only by the Constitution; how will the respective legal status affect the organization and activities of LSA and public authorities in Ukraine as a whole.

Mentioned problematic issues have become relevant again because of the adoption of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Certain Issues of Civil Service» on November 9, 2017. According to this Law the positions of LSA heads were included to the list of positions that are not covered by the Law of Ukraine «On Civil Service».

The Ukrainian Constitution contains the rules that stipulate both the legal status of politician and the legal status of civil servant for the LSA heads. Neither the political status of LSA heads nor their civil service status were clearly defined. The combination of political and civil service statuses' characteristics remained. The selection method on these positions was not regulated as well.

Such a method was enshrined in the Law of Ukraine «On Civil Service» of December 10, 2015, by assigning the heads of LSA to the higher civil service (category «A»). Competitive selection for the LSA heads had positive results.

Recently, however, significant changes have taken place in the legal status of LSA heads. The heads of the LSA are no longer civil servants, the competitive procedure for their appointment has been canceled and restrictions on their party and political activities have been lifted. That is, the main characteristic of the legal status of heads of LSA – belonging to civil servants has changed.

The experience of certain historical periods of the national governance shows that neglecting a transparent selection of candidates for the posts of LSA heads leads to conflicts in relations between the President and the Prime Minister on resolving the issues of appointments if they are representatives of various political forces.

Another consequence of changes in the legal status of LSA heads is the threat of professionalism and stability of LSA functioning, as well as its politicization, which will negatively affect the work of local self-government authorities.

The new legislative regulation bears another risk. The LSA heads will no longer be heads of civil service. In the apparatus of LSA and its structural subdivisions, the head of civil service will be the head of the apparatus (except for the structural units with the status of public legal entities, which is a separate problem to research). Empowering the head of the LSA's apparatus with the authority of the head of civil service actually gives him the authority to form the LSA, which is not entirely consistent with the provision of Article 118 of the Constitution of Ukraine, according to which the membership of the LSA is formed by the heads of LSA.

Since the LSA heads actually represent not a state, but a certain political force, their conflicts with local governments in the regions and districts are not excluded if they belong to different political forces. This may lead to a reduction in the chances of eliminating the gap in the state mechanism – Ukraine still has no state supervision over the legality of local self-government's acts.

In our opinion, the elimination of the LSA heads of the civil service status may have a negative impact on the processes of decentralization of power in Ukraine. It is worth to take into account the European experience, to develop the most effective model of power in Ukraine and return to the legal status of civil servant to the LSA heads.

Key words: *head of local state administration, civil servant, politician, decentralization, prefect.*