

УДК 351/354:351

В.А. ПРИХОДЬКО

ГОЛОВИ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Проаналізовано компетенцію голів державних адміністрацій як суб'єктів діяльності місцевих органів влади, вивчено межі повноважень та відповідальності, визначено нормативно-правові акти та їх реалізацію в сьогодишніх умовах адміністрування. Наведено приклади суперечностей, які притаманні сучасній державній кадровій системі України.

In this article jurisdiction of heads of state administrations is analysed as subjects of activity of local authorities, the scopes of plenary powers and responsibility, certain normatively, are studied – by legal acts and their realization in the today's terms of administration. Also the examples of contradictions are resulted in this article, what inherent the modern state skilled system of Ukraine.

Місцева державна адміністрація як орган виконавчої влади формується її головою, який призначається на цю посаду (і звільняється з неї) Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. Голова держадміністрації в здійсненні повноважень відповідальний перед Президентом і Кабінетом Міністрів, а також підзвітний та підконтрольний органам виконавчої влади вищого рівня [1].

Голови місцевих держадміністрацій утворюють “президентську вертикаль”, спираючись на яку перша посадова особа держави може виконувати свої конституційні функції. Це, так би мовити, “руки” Президента в усіх регіонах країни. Вони не повинні керуватися думкою виборців окремої території (що в умовах відсутності єдиного вітчизняного інформаційного простору може бути легко зманіпульована), чи свого партійного керівництва. Під час призначення на такі важливі посади в регіонах партійна приналежність кандидатів, результати виборів на тих чи інших територіях мають відійти на другий план. На першому мають бути такі чесноти як патріотизм, професіоналізм, моральність, відданість Україні.

Водночас, у Секретаріаті Президента занепокоєні ситуацією із призначенням голів районних адміністрацій. Про це заявив у лютому 2007 р. на брифінгу заступник Глави Секретаріату Президента України В. Бондар. “Призначення голів районних державних адміністрацій відбувається за поданням Уряду, згідно з новим порядком, який був затверджений Конституцією України і відповідними законами та нормативними актами. Сьогодні маємо ситуацію, коли за декілька місяців ми практично не отримували від Уряду документів щодо призначення голів районних державних адміністрацій” [5]. З 502 цих посад вакантними залишилися 67, що складає майже 15 %. Ця цифра свідчить про те, що практично кожен шостий район в Україні не забезпечений належним керівництвом, отже, таким чином населення цих районів позбавлене повноцінного економічного та соціального захисту.

29 грудня 2006 р. Президент України В. Ющенко, врахувавши такі обставини, підписав Указ “Про тимчасове виконання обов’язків голів місцевих державних адміністрацій” [4]. Згідно з цим Указом, функції щодо тимчасового виконання обов’язків голови районної державної адміністрації мають покладатися за рішенням Президента на одного із заступників або на іншу особу – державного службовця, яка має відповідні професійні можливості та кваліфікаційні навички. Наприклад, у Шевченківському районі тимчасово виконуючий обов’язки голови райдержадміністрації призначений 22 квітня 2007 р. і до цього часу офіційно виконує обов’язки й першого заступника (його попередня посада). На жаль, ця ситуація ще раз засвідчує недосконалість Конституції України, проблему, коли від одноосібного рішення Уряду залежить можливість проводити призначення в нормальному, цивілізованому режимі, що вимушує повертатися до інституту тимчасово виконуючих обов’язки. Це є свідченням неконструктивної співпраці обласних адміністрацій, Уряду та Секретаріату Президента вже майже протягом двох років.

Порушуючи кадрове питання, Президент України відзначив недостатню урегульованість законодавством процедури призначення голів місцевих адміністрацій. “На сьогодні 39 керівників органів виконавчої влади районного рівня залишаються в статусі тимчасових виконувачів обов’язків через відсутність подання їхніх кандидатур Кабінетом Міністрів”, – сказав В. Ющенко. На переконання Глави держави, резерв повинен формуватися Головердержслужбою на конкурсних засадах і за чіткими критеріями, узгоджуватися з Кабінетом Міністрів та Президентом України [5].

Водночас, базовою ланкою влади залишаються місцеві державні адміністрації, діяльність яких суттєво впливає на розвиток територій та рівень життя населення. Вони ж, у свою чергу, є єдиноначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками – головами. Тобто саме від професійних якостей, рівня відповідальності та меж компетенції даних посадових осіб залежить соціально-економічна ситуація в державі.

Отже, обрана для дослідження тема статті на сьогодні досить актуальна, а розгляд її має важливе значення для повноцінної діяльності місцевих державних адміністрацій.

Крім того, слід зазначити, що питання діяльності місцевих державних адміністрацій вивчалось в роботах багатьох вітчизняних вчених, зокрема, В. Кравченка, М. Корнієнка, Ю. Тодики, Е. Супрунюка, А. Зайця та інших науковців. В той же час відсутні комплексне висвітлення в науковій літературі сучасної проблематики з даної теми, яка стосується недосконалості законодавчої бази та невизначеності чітких меж і рівня компетенції керівництва виконавчою владою на місцях та реальні шляхи її вирішення. В основному розглядається формально прийнятий стан справ, тобто теоретичний бік питання. Хоча вже сьогодні Секретаріат Президента України працює над вивченням даної теми.

Об’єктом дослідження в даній роботі є діяльність голів місцевих державних адміністрацій. Предмет дослідження – компетенція керівництва органів виконавчої влади районного та обласного рівнів. Метою дослідження є розробка рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з даного питання на основі теоретичних досліджень вищезазначених науковців, відповідної роботи

Секретаріату Президента України та практичного досвіду Шевченківської районної державної адміністрації.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі основні завдання: дослідити законодавчі засади діяльності голів місцевих державних адміністрацій; визначити рівень компетенції голови адміністрації; виявити неузгодженість між визначеною межею компетенції та рівнем відповідальності даних керівників; узагальнити практичний досвід діяльності райдержадміністрації; на основі результатів дослідження сформулювати рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази з даного питання.

Голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, статус яких визначається Конституцією України, а також законами України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про державну службу”. Основними функціями голів місцевих державних адміністрацій є організаційно-розпорядча, представницька, установчо-номінаційна та інформаційна.

Організаційно-розпорядча функція полягає в тому, що ці державні службовці очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень; у межах затверджених бюджетів вони виступають розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням; координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Оскільки місцеві держадміністрації є монократичними (керованими однією особою) органами, їх голови за посадою представляють відповідні місцеві державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими й релігійними організаціями, підприємствами, установами, організаціями, громадянами та іншими особами в Україні та за її межами, виконуючи таким чином представницьку функцію.

Широкі повноваження щодо здійснення структурних змін у держадміністрації та формування її персонального складу свідчать про установчо-номінаційну функцію глав місцевих державних адміністрацій. Вони, зокрема, призначають на посади та звільняють з посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів; призначають на посади та звільняють з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій; укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, залучених до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників; погоджують у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників безпосередньо не підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій, залучених до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України; утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші

допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад. До установчо-номінаційної функції можна віднести і повноваження голів місцевих держадміністрацій у випадках, передбачених Законом, порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови.

Конституційний принцип гласності в роботі місцевих органів виконавчої влади обумовлює наявність інформаційної функції глави місцевої держадміністрації, в межах якої ці посадові особи регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію.

Законом України “Про місцеві державні адміністрації” встановлено, що на голів місцевих держадміністрацій можуть покладатися й інші функції, передбачені Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня [2].

Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад, а голови районних державних адміністрацій – на засіданнях районних рад. Вони щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність посадовим вимогам керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Хоча на практиці цю норму закону часто не враховують. І тому, говорячи про баланс відносин голів місцевих державних адміністрацій та керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, В. Ющенко констатував, що значна частина керівників територіальних підрозділів центральних органів вважає себе автономними від місцевих державних адміністрацій. Це пояснюється нечіткістю механізмів призначень. Часто вони відбуваються без погоджень. Це підриває роботу всіх – і в центрі, і на місцях. Президент підкреслив, що наполягатиме, аби в законодавстві були чітко закріплені норми про погодження з головами адміністрацій керівників територіальних підрозділів відомств [5].

У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої державної адміністрації.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України в разі:

- порушення ними Конституції України і законів України;
- втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- визнання судом недієздатним;
- виїзду на проживання в іншу країну;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- порушення вимог несумісності;
- за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених Законом “Про місцеві державні адміністрації” та законодавством про державну службу;
- висловлення недовіри двома третинами голосів від складу відповідної ради;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;
- висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Крім того, згідно з п. 31 р. 1 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” районна рада має право вносити пропозицію Кабінету Міністрів України щодо голови райдержадміністрації [3], а у ст. 8 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” зазначено, що кандидатури на посади даних голів на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій” [2]. У такому випадку можна було б поступити таким чином: провести обговорення кандидатур на посади голів РДА районними радами, пропозиції направити голові ОДА, а вже той на основі поданих пропозицій вніс би кандидатури на дані посади на розгляд Кабінету Міністрів України. Але в умовах сьогоднішньої заполітизованості рад цього робити не доцільно.

Водночас, однією з форм захисту органів місцевого самоврядування в реалізації наданих їм повноважень є висловлення обласною та районною радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій. Із цього приводу Президент України приймає рішення й дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіра висловлена не менш як двома третинами депутатів, Президент приймає рішення про відставку голови адміністрації. Говорячи про право обласних та районних рад висловлювати недовіру головам відповідних державних адміністрацій, Президент наголосив на тому, що ради, обрані за пропорційним принципом, відверто

зловживають цим повноваженням. Вони просто трактують його як необмежене. Глава держави підкреслив, що необхідно “мати вмотивовану позицію у таких рішеннях” і виключати спонтанність прийняття радами таких рішень [5].

На території Харківської області районними радами V скликання висловлено недовіру чотирьом головам райдержадміністрацій та одного з них було звільнено Президентом України. Тут слід зазначити, що чинне законодавство не зазначає підстав для висловлення недовіри. А це означає, що вона може бути висловлена з приводу будь-яких зловживань чи правопорушень як систематичних порушень прав органів місцевого самоврядування, так і одноразового грубого порушення. Недовіра голові державної адміністрації може бути висловлена й у випадку, коли порушення прав органів місцевого самоврядування допускаються керівниками управлінь і відділів держадміністрації, а її голова, ігноруючи вимоги ради, не вжив заходів для їх припинення, адже згідно зі ст. 11 Закону “Про місцеві державні адміністрації”, керівники управлінь і відділів призначаються головою райдержадміністрації й несуть перед ним персональну відповідальність за виконання службових обов’язків [2]. Виходячи з положень Конституції України, можна дійти висновку, що відповідальність місцевих державних адміністрацій є вужчою ніж їх голів і це відповідає ролі й характеру діяльності зазначених посадових осіб. Тобто висловлення радою недовіри голові держадміністрації можна вважати універсальною формою захисту прав органів самоврядування.

Сьогодні необхідно в законодавчому порядку визначити: посаду голови як не політичну; статус голови місцевої державної адміністрації; чіткий механізм призначення шляхом прозорого конкурсу; підстави висловлення радою недовіри голові державної адміністрації і лише за не виконання делегованих повноважень; механізми правового захисту як керівництва місцевих адміністрацій, так і рядових держслужбовців. Призначення і звільнення голів місцевих державних адміністрацій не потрібно пов’язувати з обранням Президента України, формуванням чи відставкою Кабінету Міністрів України, що впливатиме як на стабільність в регіоні, захист прав посадової особи, так і зацікавленість її в роботі. Отже, така ситуація в державі вимагає серйозних змін до Конституції України, законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про державну службу”, а можливо й прийняття закону “Про статус голови місцевої державної адміністрації”. Лише за умови своєчасного та ґрунтовного оновлення даних законодавчих актів буде чітко визначено межі компетенцій органів влади кожної гілки, а відповідно і керівництва областями та районами, що позитивно вплине як на діяльність державних адміністрацій, так і на розвиток місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // ВВР України. – 1999. – № 20-21.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24.

4. Указ Президента України від 29 грудня 2006 р. “Про тимчасове виконання обов’язків голів місцевих державних адміністрацій” // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 1.
5. <http://www.president.gov.ua>

Надійшла до редколегії 05.09.2008 р.