
К. Є. Соляник, кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Недовіра місцевої ради голові місцевої державної адміністрації: проблеми реалізації

Зміна виборчої системи в обранні депутатів обласних, районних, міських рад ставить питання про подальший розвиток правовідносин, які мають місце у функціонуванні місцевих органів публічної влади. Перспективність нового виборчого законодавства вимагає вдосконалення взаємовідносин з організації виконавчої влади й муніципального управління. Пропорційна система виборів фактично якісно змінила відносини виборців і депутатів, скасувавши такі правові інститути, як накази виборців й відзив депутата. Політична складова діяльності органів місцевого самоврядування вимагає правового забезпечення діяльності цих структур, встановлення якісно інших матеріальних і процедурних норм, що забезпечуватимуть демократичний розвиток адміністративно-територіальних одиниць і ефективне управління ними.

Результатом виборчої кампанії 2006 року є формування представницьких органів місцевого самоврядування, в яких, як правило, більшість персонального складу становлять депутати, які представляють одну із політичних сил. З початку своєї діяльності по деяких регіонах були прийняті рішення відповідно до Основ-

ного Закону щодо недовіри головам обласних (районних) державних адміністрацій (всього близько 70 посадових осіб¹). При цьому в окремих випадках рішення було підтримано кваліфікованою більшістю представницького органу. Наприклад, відповідні акти прийнято щодо голови Харківської обласної державної адміністрації, в Балаклійському, Двурічанському, Красноградському районах Харківської області.

Прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування стало предметом розгляду у судах, а також викликало обговорення фахівців-державознавців і представників політичних сил. У той же час спостерігається неоднозначне розуміння причин і наслідків висловлення недовіри, а також сприйняття ситуації, яка склалася у вітчизняній політико-правовій дійсності й шляхів її правового вирішення.

Метою цієї статті є дослідження проблемних питань, які мають місце у відносинах місцевих державних адміністрацій з обласними (районними) радами щодо висловлення недовіри, а також аналіз компетенції Президента України стосовно прийняття рішення про відставку голови адміністрації. Завдання окреслюються необхідністю розгляду історії і теорії питання висловлення недовіри, можливості і необхідності існування такого інституту в конституційному праві України на сучасному етапі суспільного розвитку. Окремі аспекти зазначеної проблеми висвітлювалися в працях М. І. Корнієнка², В. І. Борденюка³, П. М. Любченка⁴ та інших вчених.

Рішення про недовіру головам місцевих державних адміністрацій приймаються відповідно до ст. 118 Конституції України, в якій зазначається, що обласна чи районна рада може висловити

¹ Див.: Мостовая Ю. Стратегія самоунічтоження // Зеркало недели. – № 39. – 2006. – 14 октября. – С. 1.

² Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 146-152.

³ Закон про місцеве самоврядування: Наук.-практ. коментар / Батрименко В. І., Борденюк В. І., Виноградова Г. В. та ін. – К.: Ін-т законодавства Верх. Ради України, 1999. – С. 259-263.

⁴ Див.: Любченко П. М. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: аналіз змін до Конституції України // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 2005. – С. 95-97.

недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Конституція України 1996 року закріпила існуючий на той час політико-правовий порядок, виходячи з рівня суспільно-політичної формації. Характерними для того періоду державного будівництва були відсутність ефективної практики функціонування місцевого самоврядування, фактичне одержавлення місцевих рад, необхідність забезпечення ієрархічності виконавчої влади, низький рівень політичної культури, інституційна нерозвиненість політичних партій тощо. Відповідно, в Основному Законі були закріплені норми щодо взаємодії, підзвітності, підконтрольності і відповідальності органів публічної влади регіонального рівня. На практиці ж зазначені норми практично не застосовувалися. Можливість бути обраним депутатом обласної (районної) ради керівника державної адміністрації, його заступників, керівників структурних підрозділів, а також керівників та заступників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади зумовлювала фактичний персональний склад представницьких органів регіонального рівня. В результаті більшість у районних і обласних радах становили відповідні державні службовці. Враховуючи місце і роль голови адміністрації в здійсненні виконавчої влади на місцях, його участь у призначенні керівників територіальних органів виконавчої влади¹, можна стверджувати, що норма про висловлення недовіри практично не могла бути реалізована, мала декларативний характер, що доводиться сучасною вітчизняною історією.

Висловлення недовіри почали включати до порядку денного сесій саме після виборів Президента України 2004 року, й біль-

¹ Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України від 5 листопада 1996 року № 1035/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 212.

шість з них припадає на 2006 рік. Відсутність практики реалізації цих правовідносин, проблеми, що виникли під час висловлення недовіри у сучасній Україні, поставили питання про належне правове регулювання цих суспільних відносин, а також механізмів їх реалізації.

Існуючий порядок організації місцевої влади є особливим, він не збігається за змістом і формою з традиційно існуючими моделями організації місцевої влади (англо-саксонська, континентальна), характерними для світового і європейського співтовариства. Публічна влада демократичної, правової держави передбачає існування двох автономних систем: державна влада і місцеве самоврядування. Кожна з цих структур функціонує самостійно, здійснюючи властиві їй функції і повноваження. Лише законодавством можуть встановлюватися відносини із взаємної підконтрольності, підзвітності і відповідальності. При цьому пріоритетом є забезпечення правової, організаційної і матеріально-фінансової автономності у реалізації компетенції.

Відповідно до ст. 72 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»¹, місцеві адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Підконтрольність і підзвітність відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні² — це певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша, ніж «підзвітність», оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. У свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.

² Концепція адміністративно-правової реформи в Україні // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.

Таким чином, законодавець врегулював правом відносини між органом місцевого самоврядування (обласна і районна рада) і органом державної влади (місцеві державні адміністрації), застосовуючи визначення підзвітність і відповідальність. Використання таких термінів окреслює становлення і розвиток організаційних відносин у діяльності цих владних структур, що відповідає необхідності розвитку правової держави і забезпечення самостійності місцевого самоврядування. Залишаючись структурними елементами власних систем, органи влади регіонального рівня здійснюють властиві функції відповідно до завдань, і висловлення недовіри в цьому сенсі можна сприймати лише як оцінку місцевої ради щодо виконання повноважень керівником місцевої державної адміністрації.

Зміст взаємовідносин між цими структурами є саме питання, зазначені законодавством (виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень). Виходячи із понять, що характеризують режим організаційних відносин між органами, законодавець зобов'язав місцеву державну адміністрацію надавати звіти з цих питань, а місцева рада може ставити питання про їх необхідність. Звітування жодним чином не можна пов'язувати з висловленням недовіри, оскільки в даному випадку рада дає оцінку діяльності голови адміністрації.

Оцінювання охоплює аналітичну характеристику управлінської діяльності, адже будь-яка адміністративна робота передбачає ефективність здійснення повноважень. Вітчизняне законодавство не містить норм щодо критеріїв ефективності функціонування будь-якого органу публічної влади. У теорії, як правило, вони завжди пов'язані з певною метою, завданнями і результатами, що отримують у керівництві і координації суспільно-економічного, державно-політичного і культурного розвитку. З набуттям політичними партіями провідної ролі у виробленні і реалізації державної політики, критерії ефективності кожного суб'єкта публічно-правових відносин залежать від мети і завдань, що ставить перед собою політична сила. Отже, даючи оцінку діяльності керівника місцевої державної адміністрації, місцева рада керується власни-

ми критеріями, які можуть і не збігатися з позицією Президента України (вищих органів виконавчої влади).

Більше того, у визначених вище предметах діяльності не можна взагалі говорити про ефективність, пов'язуючи її з метою і результатом. Адже за цими напрямками орган місцевого самоврядування діє разом з органом виконавчої влади: розробка і прийняття місцевого бюджету, розробка і прийняття програм розвитку, спрямування діяльності за цими напрямками, делегування повноважень. Вважаємо, що у здійсненні таких функцій беруть участь два владних суб'єкти, які мають нести солідарну відповідальність; управління регіональним розвитком безпосередньо залежить від належної реалізації прав і обов'язків, форм і методів взаємодії обласної (районної) ради і органу виконавчої влади.

Норма про можливість висловлення недовіри не пов'язана з будь-яким юридичним фактом, що свідчить про порушення, неналежне виконання, невиконання повноважень, незабезпечення реалізації прав і свобод громадян, судові рішення про порушення закону тощо з боку голови місцевої адміністрації. Відсутність критеріїв оцінки діяльності адміністрації в цілому і голови взагалі дає підстави стверджувати, що рішення місцевої ради мають суто суб'єктивний характер. Політична ж структуризація представницьких органів району і області, безумовно, надає їм політичного характеру.

Норми щодо можливості висловлення недовіри знайшли своє закріплення в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72)¹ і «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 34). При цьому останній передбачає пропозиції органу виконавчої влади вищого рівня, коли недовіру висловлено простою більшістю голосів. Також у тексті цього закону конституційне визначення «приймає рішення про відставку» закріплено як «приймає відставку». Інших норм чинного законодавства, які б розкривали механізм реалізації конституційної норми, не існує, як і немає офіційної позиції органу конституційної юрисдикції щодо тлумачення норм Основного Закону про можливість висловлення недовіри.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Судовий розгляд щодо законності рішень обласних і районних рад, який має місце в більшості випадків, свідчить про недосконалість правового регулювання цього інституту. На думку суб'єктів оскарження, приймаючи зазначене рішення, місцева рада порушує як матеріальні, так і процесуальні норми. Однак метою даного аналізу не є розгляд конкретних справ щодо правових порушень прийняття рішення місцевою радою. Зазначені вище позиції щодо необхідності існування повноваження про висловлення недовіри мають враховуватися у проведенні конституційної і адміністративної реформ. Водночас існування такої норми, негативна практика її реалізації сьогодні, політичні і соціальні конфлікти вимагають юридичного аналізу ситуації.

Так, поширеними є думки, що з набранням юридичної сили рішення місцевої ради є імперативом для Президента України у прийнятті рішення про відставку. Інша позиція зводиться до того, що при відповідному рішенні ради (2/3) Главою держави не вирішується питання про відставку, адже законодавець не встановив строку прийняття рішення і вирішення такого питання є виключним правом Президента України. Однак, коли йдеться про публічно-правову сферу, право є одночасно обов'язком (право-обов'язком), оскільки при настанні відповідного юридичного факту посадова особа зобов'язана реалізувати своє право.

Шляхом забезпечення права Президента України на самостійне вирішення кадрових питань також пропонується використання інституту виконуючого обов'язки. Строк такого призначення не обмежується, і в подальшому місцева рада не може висловити недовіру особі, яка лише виконує обов'язки. В той же час вітчизняне законодавство не містить правового інституту виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації. Застосування цього шляху вирішення проблеми лише ставить питання про порушення Президентом України ч. 2 ст. 19 Конституції України (принцип законності). Застосування зазначених вище заходів юридичної форми розв'язання політичних конфліктів може тільки загострити протистояння між політичними елітами, поглибити існуючі конфлікти.

Відкидаючи політичні чинники, які мають місце у прийнятті рішення про недовіру і розгляду цього питання Главою держави,

спробуємо розглянути ситуацію з суто юридичних позицій. При цьому більш проблемними є відносини, які передбачають відставку голови місцевої державної адміністрації.

Інститут відставки в нашій державі був запроваджений із прийняттям Закону України «Про державну службу»¹. Ним передбачено, що відставкою є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою (ст. 31). Підставами для відставки є (а) принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі; (б) примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину; (в) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку). Тобто особливістю такої підстави припинення державної служби є добровільність, обґрунтованість і належність до відповідної категорії державних службовців.

Норма ст. 118 Конституції України відносно зазначеної вище має спеціальний характер. Проте виникає питання про можливість спеціальної норми повністю змінювати якісні властивості загальної. Так, відставка за нормою Основного Закону не передбачає добровільність (заява про відставку), належність до категорії державного службовця (лише голова обласної державної адміністрації належить до першої категорії; голови районних адміністрацій — третя категорія). Висловлення недовіри є конституційно визначеною підставою для даного випадку. Спеціальна норма може лише доповнювати та/або уточнювати зміст загальної, а не змінювати її. Усвідомлюючи такий юридичний порядок, законодавець, на нашу думку, виклав норму в законі «Про місцеві державні адміністрації» саме як «приймає відставку», а не «рішення про відставку».

Подання відповідної заяви суб'єкта відставки є основною характеристикою цього інституту. Так, якщо проводити аналогію з керівником Кабінету Міністрів України, то Конституція України

¹ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 2939 // Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 52. — Ст. 491.

містила норму (ст. 115), що Прем'єр-міністр зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку КМУ за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри. До речі, такої норми на сьогодні немає¹, що також ставить питання про можливість вести мову про відставку в контексті законодавства про державну службу.

Враховуючи той факт, що Основний Закон має вищу юридичну силу, пряму дію, вважаємо що у ст. 118 йдеться про якісно інший інститут припинення служби, ніж передбачено Законом «Про державну службу». Хоча він і називається відставкою, проте його норми повністю не збігаються із відповідними правовідносинами, які традиційно існують у нашій державі. За своєю сутністю він є властивим для припинення повноважень політичних діячів — членів уряду, коли підставами є політичні переконання і заява про складення повноважень не обов'язкова.

В той же час, якщо розвиток законодавства про державну службу окреслить статус голови адміністрації як політичного діяча, це може призвести до розбалансування ієрархічності та підпорядкованості, що мають місце у вертикалі виконавчої гілки влади. Місце і роль голови визначається його функціями, які є суто управлінськими, спрямованими на реалізацію рішень вищих органів влади. Ця посада може бути віднесена лише до адміністративної, характерною рисою якої є політична нейтральність.

Таким чином, на сьогоднішній день актуальною є проблема відставки голови адміністрації у разі висловлення недовіри. Вирішення зазначеної вище правової колізії є повноваженням Конституційного Суду України. Так предметом розгляду цього юридичного органу мають стати такі питання:

– чи регулюється відставка, про яку йдеться у ст. 118 Конституції України, статтею 31 Закону «Про державну службу» щодо підстав, категорії службовців і необхідності заяви особи, якій висловлено недовіру, а також соціальний і матеріально-фінансовий захист;

– якщо норми закону про державну службу не можуть бути застосовані, то наскільки можливим є застосування Президентом

¹ Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

цієї норми і чи не призведе це до порушення прав особи, яка перебуває на цій посаді. Крім того, Конституційний Суд України має також офіційно розтлумачити норми законодавства про підконтрольність, підзвітність державних адміністрацій відповідним радам, а також щодо пов'язаності звітування голови адміністрації на сесії і висловлення йому недовіри: недовіра висловлюється як результат розгляду щорічного звіту або є окремою процедурою, не пов'язаною із звітуванням.

До розгляду цих питань й офіційної позиції Конституційного Суду України прийняття рішення про відставку матиме дискусійний характер. Незважаючи на те, що норма Конституції має прямий характер, законодавець повинен врегулювати відносини, які забезпечують її реалізацію. Адже на відміну від інститутів громадянського суспільства органи публічної влади можуть діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений законом. Якщо інститут відставки, про який йдеться у цій статті, є особливим видом відставки державних службовців, то це повинно бути відображено в законі.

У разі існування якісно іншого інституту припинення повноважень голови адміністрації необхідно також врегулювати такі відносини. В іншому разі ставиться питання про забезпечення законності в публічно-правовій сфері, а також порушення принципу верховенства права. Не є справедливим існування можливості відставки голови адміністрації, якщо рада висловлює недовіру у зв'язку з тим, що місцева адміністрація не забезпечує розвитку регіонів, прав і свобод громадян і територіальних громад. У такому разі Президент України зобов'язаний припинити повноваження відповідно до інших підстав, передбачених законодавством про державну службу або працю.

Таким чином, є досить суперечливим як з теоретичної, так із практичної точок зору наявність інституту висловлення недовіри місцевою радою і відставки голови адміністрації. Подальші наукові розробки щодо можливостей і необхідності існування таких відносин, їх юридична регламентація є необхідною умовою становлення і розвитку правової держави, збалансованого розвитку регіонів, а також взаємодії політичних партій з органами влади і між собою.