УДК 342.9(477)

Любич Андрій Васильович
Голова ГО “Інститут фінансів та права”
22.05.2019 р.

АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ПЕРЕХОДУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ДО НОВОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ.

Відповідно до частини 1 статті 118 Конституції України, “виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації”[1]. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій[2], на яких **не поширюється дія Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII “Про державну службу”**, відповідно до пункту 9[1] частини третьої статті 3 цього Закону України в редакції Закону України № 2190-VIII від 09.11.2017. Так саме не є державними службовцями і перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій[3].

А частина 4 статті 118 Конституції України визначила, що “голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України”[4].

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

---

[1] Офіційне тлумачення положення частини першої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005.
[2] Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 118 див. в Рішенні Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.200.
[3] Джерело: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19 .
[4] Офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 118 див. в Рішеннях Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005.

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.

Відповідно до статті 119 Конституції України, "місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:
1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
3) 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;
4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень".

Інавгурація обраного Президента України Зеленського Володимира Олександровича відбулась 20 травня 2019 року, а вже наступного робочого дня призначив Указом № 304/2019 відповідно до частини третьої статті 106 Конституції України Главу Адміністрації Президента України, Указом № 306/2019 Першого заступника Глави Адміністрації Президента України та окремими Указами трьох заступників Глави Адміністрації Президента України.

ЯК ВПЛИВАЄ НА ПРИЗНАЧЕННЯ ГОЛІВ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ АДМІНІСТРАЦІЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ?

В системі адміністративного права України відповідно до Указу Президента України від 2 квітня 2010 року N 504/2010 "Про Положення про Адміністрацію Президента України"[5], Адміністрація Президента України є "**постійно діючим допоміжним органом**, утвореним Президентом України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України" . Тобто конституційною підставою для існування Адміністрації Президента України є пункт 28 статті 106 Конституції України, відповідно до якого Президент України "створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби".

Порядок підготовки пропозицій та попереднього розгляду кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій затверджено Указом Президента України від 4 серпня 2006 року N 675/2006.[6] Частина 7 пункту 2 Порядку підготовки пропозицій та попереднього розгляду продублювала норму частини 4 статті 118 Конституції України щодо призначення та звільнення з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Абзац перший пункту 4 зазначеного Указу Президента України N 675/2006 визначив, що "пропозиції щодо кандидатур для призначення на посади голів обласних державних адміністрацій готуються за участю **структурного підрозділу Адміністрації Президента**

[5] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010.
[6] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675/2006 .

України, до компетенції якого віднесено **питання регіональної та кадрової політики**, та формується пакет документів, зазначених у пункті 2 цього Порядку. Відповідні пропозиції розглядаються згідно з пунктом 3 цього Порядку".

Структура Адміністрації Президента України – постійно діючого допоміжного органу, визначена Указом Президента України від 14 липня 2014 року № 592/2014 "Питання Адміністрації Президента України"[7]. У зазначеному Указі в структурі Адміністрації Президента України визначено **Головний департамент регіональної та кадрової політики**. Отже, пропозиції Кабінету Міністрів України щодо кандидатур для призначення голови Полтавської обласної державної адміністрації готуватимуться за участю **департаменту регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України.**

ЯКИМ ЧИНОМ КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ РОБИТИМЕ ПОДАННЯ ЩОДО ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ ГОЛІВ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.

Процедурно підпункт 5 пункту 1 Порядку розгляду питань, пов'язаних з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Верховною Радою України, Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України, затвердженого **Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 298**, визначив, що "порядок визначає процедуру розгляду подання щодо" … "призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих держадміністрацій"[8].

Абзацом першим підпункту 4 пункту 7 Порядку розгляду питань, пов'язаних з підготовкою і внесенням подань щодо осіб, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Верховною Радою України, Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України визначено, що "подання щодо призначення на посаду та звільнення з посади або погодження призначення на посаду (звільнення з посади) вноситься **"Кабінетом Міністрів України Президентові України - стосовно голови місцевої держадміністрації".**

А абзац другий підпункту 4 пункту 7 Порядку визначив, що "пропозиції Кабінетові Міністрів України щодо кандидатур для призначення на посаду та звільнення з посади голів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій вносить **Прем'єр-міністр України**".

Зрештою, пункт 11 Порядку підготовки пропозицій та попереднього розгляду кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій визначив, що "у разі потреби за дорученням Прем'єр-міністра України або Міністра Кабінету Міністрів України **структурний підрозділ з питань кадрового забезпечення** та **структурний підрозділ з питань регіональної політики та адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України** організовують проведення співбесіди з претендентами на посади голів місцевих держадміністрацій, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій".

Відповідно до частини 1 статті 47 Закону України від 27 лютого 2014 року № 794-VII "Про Кабінет Міністрів України", "Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює

[7] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/592/2014.
[8] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-2012-%D0%BF.

організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України"[9]. А частина 3 цього ж Закону України визначила, що "Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Державний секретар Кабінету Міністрів України".

Також діяльність Секретаріату Кабінету Міністрів України регулюється:
1) Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950,
2) Постановою КМУ від 15 квітня 2015 р. № 213 "Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України",
3) Постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 5 "Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України",
4) Постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2005 р. № 510 "Про оплату праці керівних працівників державних органів".

Отже, на виконання пункту 11 Порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 298, у разі потреби проведення співбесід з **претендентами на посади голів місцевих держадміністрацій, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій**, структурними підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України, які організовуватимуть проведення співбесід, є:
- Департамент кадрового забезпечення Секретаріату Кабінету Міністрів України в якості структурного підрозділу з питань кадрового забезпечення,
- Департамент регіональної політики та адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України в якості **з** питань регіональної політики та адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України

Після дотримання всіх процедур, передбачених Конституцією України та нормативно-правовими актами, прийнятими на її виконання, Указом Президента України буде призначено голову Полтавської обласної державної адміністрації.

ЩО РОБИТИМУТЬ НОВОПРИЗНАЧЕНІ ГОЛОВИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ?

Крім інших нормативно-правових актів, повноваження голів місцевих державних адміністрацій визначені статтею 8 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації".[10] Зокрема, відповідно до частини 1 статті 5 цього Закону України, "склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій".

Частина 3 статті 5 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" визначила, що типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України. Рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій визначені додатком 1 до Постанови КМУ від 18

[9] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18.
[10] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14 .

квітня 2012 р. № 606:[11]
“1. Структурні підрозділи*:
агропромислового розвитку (крім Київської міської державної адміністрації);
екології та природних ресурсів;
економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій;
регіонального розвитку та житлово-комунального господарства;
інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю;
інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення;
туризму та курортів;
культури, національностей та релігій;
містобудування та архітектури;
молоді та спорту;
освіти і науки;
охорони здоров’я;
соціального захисту населення; {Абзац пункту 1 виключено на підставі Постанови КМ № 83 від 27.01.2016}
фінансів; {Абзац пункту 1 виключено на підставі Постанови КМ № 83 від 27.01.2016}
з питань надання адміністративних послуг або з питань організації діяльності центру надання адміністративних послуг (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій)”.

Апарати місцевих державних адміністрацій регламентуються Постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року № 179 “ Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій”[12].

Відповідно до частини другої статті 10 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV “ Про місцеві державні адміністрації”, “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”. На останніх також не поширюється дія Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII “Про державну службу”, відповідно до пункту 9^1 частини третьої статті 3 цього Закону України в редакції Закону України № 2190-VIII від 09.11.2017.

“Перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам місцевих державних адміністрацій у день їх призначення”, відповідно до частини третьої статті 10 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV “ Про місцеві державні адміністрації”.

ЯКІ ЗМІНИ ВІДБУДУТЬСЯ НА ІНШИХ РІВНЯХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ?

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, передбачає, що “формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того,

[11] https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF.
[12] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF.

що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів (територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною)”.

	Рівень адміністративно-територіального устрою	**Відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади**
1	базовий (адміністративно-територіальні одиниці - громади).	У сучасному вигляді на першому рівні (громад) адміністративно-територіальний устрій України складається з 29 906 населених пунктів, 10 281 сільських рад. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування, починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. **Органи:** сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах — менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах — менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Нововведеннями стали: - Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад», - Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об’єднання територіальних громад» (http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19).
2	районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони).	На другому (районному) рівні адміністративно-територіальний устрій України складається з 490 районів, 118 районів у містах. **Органи влади:** районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.
3	регіональний (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь).	У сучасному вигляді на третьому (регіональному) рівні адміністративно-територіальний устрій України складається з 27-ми адміністративно-територіальних одиниць (24 області, Автономна Республіка Крим, міста Київ (столиця) та Севастополь). **Органи влади:** Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Джерело: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р

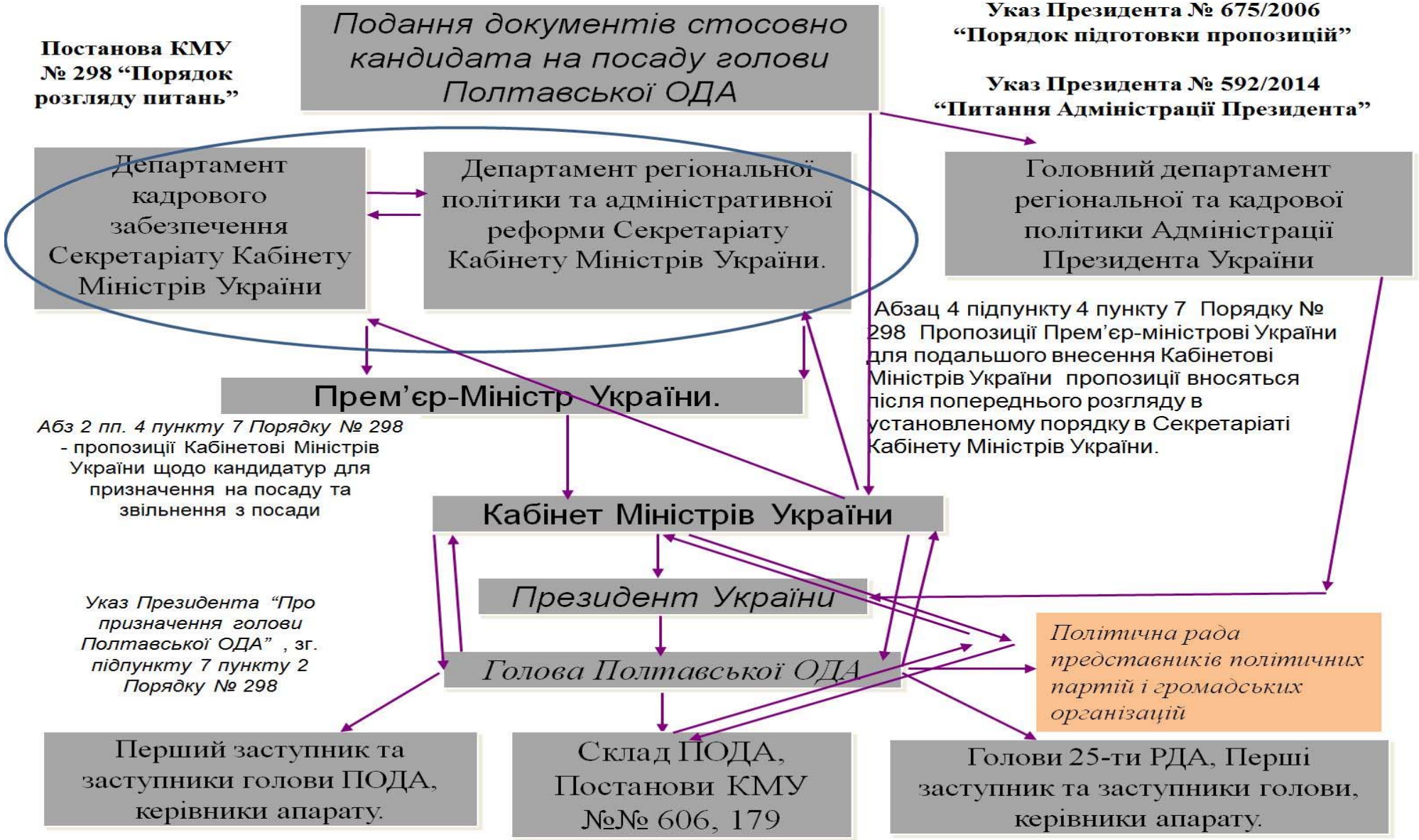
Отже, яким чином формуватиметься система місцевих органів виконавчої влади на районному рівні адміністративно-територіального устрою?

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV “ Про місцеві державні адміністрації”, “кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура”.

Відповідно до частини другої статті 10 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV “ Про місцеві державні адміністрації”, “ 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”. На останніх не поширюється дія Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII “Про державну службу”, відповідно до пункту 9^1 частини третьої статті 3 цього Закону України в редакції Закону України № 2190-VIII від 09.11.2017 року.

Візуалізацію див. на стор. 8.

Одиниці адміністративно-територіального устрою Полтавської області див. на стор. 9.

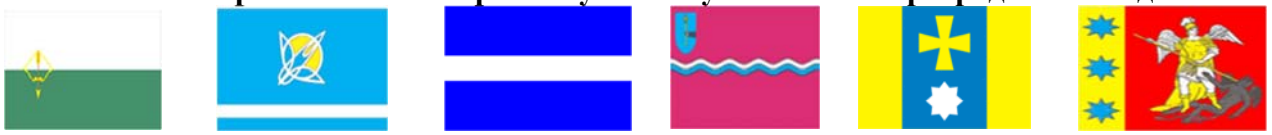

Подання документів стосовно кандидата на посаду голови Полтавської ОДА
Постанова КМУ № 298 "Порядок розгляду питань"
Указ Президента № 675/2006 "Порядок підготовки пропозицій"
Указ Президента № 592/2014 "Питання Адміністрації Президента"
Департамент кадрового забезпечення Секретаріату Кабінету Міністрів України
Департамент регіональної політики та адміністративної реформи Секретаріату Кабінету Міністрів України.
Головний департамент регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України
Абзац 4 підпункту 4 пункту 7 Порядку № 298 Пропозиції Прем'єр-міністрові України для подальшого внесення Кабінетові Міністрів України пропозиції вносяться після попереднього розгляду в установленому порядку в Секретаріаті Кабінету Міністрів України.
Прем'єр-Міністр України.
Абз 2 пп. 4 пункту 7 Порядку № 298 - пропозиції Кабінетові Міністрів України щодо кандидатур для призначення на посаду та звільнення з посади
Кабінет Міністрів України
Президент України
Указ Президента "Про призначення голови Полтавської ОДА", зг. підпункту 7 пункту 2 Порядку № 298
Політична рада представників політичних партій і громадських організацій
Голова Полтавської ОДА
Перший заступник та заступники голови ПОДА, керівники апарату.
Склад ПОДА, Постанови КМУ №№ 606, 179
Голови 25-ти РДА, Перші заступник та заступники голови, керівники апарату.

ІФП

Полтавська область

Шість міст обласного значення:

Полтава **Горішні Плавні** **Кременчук** **Лубни** **Миргород** **Гадяч**



Двадцять п’ять районів:

Великобагачанський **Гадяцький** **Глобинський** **Гребінківський** **Диканський** **Зіньківський**

Карлівський **Кобеляцький** **Козельщинський** **Котелевський** **Кременчуцький** **Лохвицький**

Лубенський **Машівський** **Миргородський** **Новосанжарський** **Оржицький** **Пирятинський**

Полтавський **Решетилів-кий** **Семен-ський** **Хороль-кий** **Чорнух-кий** **Чутівський** **Шишацький**