

Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення

Бородін Є. І., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті висвітлюється питання визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій в Україні в контексті історії публічної служби. Автор зосереджує увагу на таких важливих аспектах, як віднесення посад керівників органів державної виконавчої влади загальної компетенції регіонального та субрегіонального рівнів до сфери державної служби, запровадження обмежень на політичну діяльність, визначення ролі президента, уряду та прем'єр-міністра у призначенні та звільненні зазначених посадовців, застосуванні конкурсних процедур тощо. На основі аналізу законодавчих актів 1992–2017 рр., співставлення та узагальнення інформації з різних джерел показано, як постало саме питання про статус голів місцевих державних адміністрацій, яких змін воно зазнало в процесі створення конституційних засад публічного управління, ухвалення законодавства щодо державної служби, діяльності уряду, місцевих державних адміністрацій, запобігання корупції тощо. Особливу увагу приділено сучасному стану справ, який характеризується наявністю протиріч в українському законодавстві; підсиленням невизначеності статусу голів місцевих державних адміністрацій у результаті змін до законодавства про державну службу (листопад 2017 р.) стосовно виведення їх за межі державної служби, зняття з них обмежень на політичну діяльність тощо.

Автор робить висновок про наявність великого досвіду органів державної влади України у зазначеній сфері, суперечливий характер дій суб'єктів визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій, який наочно проявився в останні період, потребу визначити концептуальні засади розгляду питання та на основі них внести узгоджені зміни до українського законодавства.

Ключові слова: голова місцевої державної адміністрації; публічна служба; державна служба; статус голови місцевої державної адміністрації; посадова особа місцевої державної адміністрації; політична неупередженість; конкурсні засади призначення державних службовців; президент; уряд; парламент

Status of the chairman of the local government administration in Ukraine: experience of legislative definitions

Borodin Y. I., Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article deals with the issue of determining the status of heads of local state administrations in Ukraine in the context of the history of public service. The author focuses on such important aspects as assigning the positions of heads of state executive bodies to the general competence of the regional and subregional levels into the civil service, imposing restrictions on political activity, defining the role of the president, the government and the prime minister in appointing and dismissing said officials, application of competitive procedures, etc. On the basis of the analysis of legislative acts of 1992–2017, comparison and generalization of information from different sources shows how the question arose about the status of heads of local state administrations, which changes occurred in the process of creating the constitutional principles of public administration, the adoption of legislation on civil service, activities government, local state administrations, prevention of corruption, etc. Particular attention is paid to the current state of affairs, which is characterized by the presence of contradictions in the Ukrainian legislation; an increase in the uncertainty of the status of heads of local state administrations as a result of changes to the civil service law (November 2017) regarding their removal from the civil service, removal of restrictions on political activities, etc.

The author concludes that there is a lot of experience of the state authorities of Ukraine in this area, the contradictory nature of the actions of the subjects of determining the status of heads of local state administrations, which has manifested itself in the recent period, the need to define the conceptual principles of the consideration of the issue and to make concerted changes to the Ukrainian legislation.

Keywords: the head of the local state administration; public service; Public Service; the status of the head of the local state administration; official of the local state administration; political impartiality; competitive principles of appointment of civil servants; president; government; parliament

Статус главы местной государственной администрации в Украине: опыт законодательного определения

Бородин Е. И., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье освещается вопрос определения статуса глав местных государственных администраций в Украине в контексте истории публичной службы. Автор сосредоточивает внимание на таких важных аспектах, как отнесение должностей руководителей органов исполнительной власти общей компетенции регионального и субрегионального уровней в сферу государственной службы, введение ограничений на политическую деятельность, определение роли президента, правительства и премьер-министра в назначении и освобождении указанных должностных лиц, применении конкурсных процедур и тому подобное. На основе анализа законодательных актов 1992–2017 гг., сопоставления и обобщения информации из различных источников показано, как встал именно вопрос о статусе глав местных государственных администраций, каких изменений он претерпел в процессе создания конституционных основ публичного управления, принятия законодательства о государственной службе, деятельности правительства, местных государственных администраций, предотвращения коррупции и тому подобное. Особое внимание уделено современному состоянию дел, которое характеризуется наличием противоречий в украинском законодательстве; усилением неопределенности статуса глав местных государственных администраций в результате изменений в законодательство о государственной службе (ноябрь 2017) относительно вывода их за пределы государственной службы, снятия с них ограничений на политическую деятельность и тому подобное.

Автор делает вывод о наличии большого опыта органов государственной власти Украины в указанной сфере, противоречивом характере действий субъектов определения статуса глав местных государственных администраций, который наглядно проявился в последние период, потребности определить концептуальные основы рассмотрения вопроса и на основе них внести согласованные изменения в украинское законодательство.

Ключевые слова: председатель местной государственной администрации; публичная служба; государственная служба; статус главы местной государственной администрации; должностное лицо местной государственной администрации; политическая беспристрастность; конкурсные принципы назначения государственных служащих; президент; правительство; парламент

Постановка проблемы.

Реформування публічної служби визначено одним із важливих пріоритетів суспільно-політичних трансформацій в сучасній Україні. Важливе місце в зазначеному процесі посідає питання визначення статусу керівників органів державної влади взагалі та статусу голів місцевої державної адміністрації зокрема. Підтвердженням цього слугують нещодавні зміни в українському законодавстві з питань державної служби, відповідно до яких зазначені голови місцевих державних адміністрацій вилучені з числа державних службовців.

Аналіз досліджень і публікацій.

У науковій літературі проблеми розвитку державної служби в сучасній Україні знайшли доволі широке висвітлення. У працях С. М. Серьогіна, Н. А. Ліповської, І. В. Шпекторенка, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко висвітлюються різні аспекти, які мають важливе значення в контексті нашого дослідження. У попередні роки побачили світ публікації

автора цієї статті, у яких розглядається процес запровадження державної служби [2] та особливості діяльності голів місцевих державних адміністрацій [1]. Деякі автори розглядали питання визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій на окремих етапах розвитку української державності, пропонуючи ухвалення закону «Про статус голови місцевої державної адміністрації», запровадження їх призначення шляхом прозорого конкурсу [7], визнання їх посад політичними [25] тощо. Проте, нині існує потреба комплексно розглянути питання визначення статусу голів державних адміністрацій в контексті наявного українського досвіду з акцентом на розвиток подій останньої чверті ХХ століття.

Метою статті є висвітлення процесу визначення статусу голів обласних державних адміністрацій в сучасній Україні. Досліджуючи етапи початкового закріплення та наступних змін у визначенні статусу голів місцевих державних адміністрацій, вважаємо за необхідне зосередити

тися на такому комплексі питань, як приналежність зазначених посадовців до державних службовців, їх місце в ієрархії публічної служби, роль Президента України, Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України у їх призначенні, їх можливість брати участь у політичній діяльності, застосування конкурсних процедур щодо їх призначення. При цьому матеріал статті викладається у хронологічній послідовності з акцентуванням уваги на проявах тих або інших тенденцій в різні періоди в контексті історії публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Запровадження посад керівників органів виконавчої влади в Україні відбувалося в умовах поступового демонтажу радянської моделі публічного управління, яка базувалася на постулаті про особливий статус рад як органів влади. Вже невдовзі після проголошення державної незалежності виникла потреба створити на регіональному та субрегіональному рівнях органи виконавчої влади, відмінні від рад, які за інерцією ще вважалися органами державної влади.

При цьому було застосовано підхід, відповідно до якого на перше місце ставилося питання визначення статусу посадових осіб, а вже потім – відповідних органів влади, до яких вони належали. Йдеться про Закон України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р., у тексті якого було застосовано формулювання назви посади «представник Президента України – глава місцевої державної адміністрації». Так стала називатися «найвища посадова особа державної виконавчої влади» в адміністративно-територіальній одиниці (області, містах Києві і Севастополі, районі, районі у місті Києва і Севастополя) [23].

Для того часу зазначений крок був вдалим варіантом вибудувати вертикаль виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях в умовах відсутності необхідних конституційних норм. В діючій тоді Конституції УРСР 1978 р. з відповідним змінами часів незалежності не було здійснено розмежування між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, не відбулося запровадження поняття «державна служба» тощо.

Відсутність на початку 1992 р. законодавства з питань державної служби унеможливило використання поняття «державний службовець» в Законі України «Про Представника Президента України». Як зазначено вище, розробники документу обійшлися терміном «посадова особа державної виконавчої влади». При цьому в документі

були прописані певні вимоги та обмеження для представників президента – глав місцевих державних адміністрацій, які базувалися на існуючих у демократичних країнах загальних вимогах до публічних службовців. Зокрема, були запроваджені обмеження щодо представницьких мандатів, посад та економічної активності:

1) неможливість бути народним депутатом України, депутатом місцевих рад;

2) заборона обіймати керівні посади в інших державних, господарських, громадських органах та організаціях;

3) заборона займатися підприємницькою (комерційною) діяльністю [23].

Зазначені заборони та обмеження стосувалися також усіх інших керівних посадовців місцевих державних адміністрацій (керівників відділів, управлінь, інших служб). Проте, виключно від Представника Президента України вимагалось на період перебування на посаді зупинити своє членство в політичній партії [23].

У березні 1993 р. в Закон України «Про Представника Президента України» було внесено зміни, відповідно до яких замість визначення «найвища посадова особа виконавчої влади – глава місцевої державної адміністрації» запроваджено скорочене формулювання: «Представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя» [12].

Період, так би мовити, тимчасового ситуативного визначення статусу керівників місцевих державних адміністрацій тривав до кінця 1993 р., поки не відбулося законодавче закріплення засад державної служби в Україні. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. закріпив за Представниками Президента України статус державних службовців, що в першу чергу означало визнання приналежності їх професійної діяльності до «практичного виконання завдань та функцій держави» [14].

Обов'язковими для усіх державних службовців, в тому числі й для керівників місцевих державних адміністрацій, стали такі обмеження, як заборона займатися підприємницькою діяльністю та роботою за сумісництвом (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики), використання свого службового становища задля отримання винагороди, послуг та пільг, входження до складу підприємницьких структур, отримання подарунків та послуг за свою службову діяльність, заборону на участь в страйках тощо [14].

Важливе значення для визначення високого статусу Представників Президента України – глав місцевих державних адміністрацій відіграло запровадження в Законі України «Про державну службу» класифікації посад та рангів державних службовців, яке мало підкреслити їх особливу роль і місце в органах влади. Представники Президента України в областях, містах Києві та Севастополі були віднесені до найвищої першої категорії державної служби (перший, другий та третій ранги), посівши щабель рівний керівникам центральних органів виконавчої влади. Представники Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя отримали третю категорію (з семи наявних) та, відповідно, ранги з третього по п'ятий (з 15 наявних) [14].

Високі позиції в державній ієрархії стали приводом для запровадження додаткових вимог при декларуванні доходів керівниками місцевих державних адміністрацій. Через належність саме до першої категорії державної служби Представники Президента України в областях зобов'язувалися, окрім обов'язкових для усіх державних службовців відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру їх самих та членів їх сімей, повідомляти ще й про належне їм та членам їх сімей цінне рухоме та нерухоме майно, вклади у банках і цінні папери [14].

Відсутність у Законі України «Про державну службу» положення про необхідність обмеження політичної діяльності Представника Президента України компенсувалася тим, що увесь строк дії Закону України «Про Представника Президента України» залишалася незмінною норма про обов'язковість зупинення зазначеними посадовцями свого членства в політичній партії на час перебування на посаді.

У 1994–1995 рр., в час гострих політичних протистоянь між парламентом та президентом, питання місцевих державних адміністрацій та їх очільників набуло особливого значення. Спочатку парламент ухвалив рішення про їх ліквідацію. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. встановлював, що після наступних місцевих виборів повноваження місцевих державних адміністрацій мають бути передані новообраним головам рад та їх виконавчим комітетам. Підґрунтям для того рішення стало положення про делегування головам та виконавчим комітетам сільських, селищних, районних, міських, районним у містах і обласних рад та повноважень державної виконавчої влади [24]. Як з'ясувалося невдовзі, питання про міс-

цеві державні адміністрації та їх керівників було знято з порядку денного всього лише на короткий проміжок часу, оскільки воно стало ключовим у подальшому розвитку системи виконавчої влади.

Вже у Конституційному договорі від 18 червня 1995 р. було закріплено компромісне за формою та половинчате за суттю положення про функціонування обласних, Київської та Севастопольської, районні та районні у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій на чолі з головами цих адміністрацій (саме головами, а не главами, як це визначав Закон України «Про Представника Президента України»), згідно з яким Президент України мав у обов'язковому порядку призначити відповідно голів обласних, Київської та Севастопольської міських та районних рад.

За умов існування в Україні розгалуженого законодавства про публічну службу обов'язково мала би виникнути суперечлива ситуація, коли б одна й та сама посадова особа одночасно стала б і державним, і муніципальним службовцем (з одного боку, як голова місцевої державної адміністрації, а з іншого – як голова ради). Проте в 1993 р. парламент обійшовся тільки актом про державну службу, який поширили на працівників органів місцевого самоврядування. До того ж статус обласних та районних рад як виключно органів місцевого самоврядування у першій половині 1990-х років також ставився під сумнів. Їх намагалися віднести до органів державної влади. Тож у той час суміщення посад голови місцевої державної адміністрації та ради відповідного рівня забезпечувалося тим, що в обох випадках зазначений керівник вважався державним службовцем.

Значимо також, що в Конституційному договорі зберігався встановлений у Законі України «Про Представника Президента України» підхід щодо визнання керівників місцевих державних адміністрацій такими посадовцями, що призначаються Президентом України одноосібно без участі уряду. Таке бачення підкріплювалося, зокрема, наявною тоді конституційною нормою про статус Президента України не тільки як глави держави, але й ще як глави виконавчої влади. При цьому в діючій тоді Конституції УРСР 1978 року зі змінами так і не з'явилося жодної згадки про місцеві державні адміністрації або будь-які інші, відмінні від рад органи державної виконавчої влади регіонального та субрегіонального рівнів.

Велике значення для законодавчого закріплення статусу голів місцевих державних адміністрацій мало ухвалення 28 червня 1996 р. Конституції України (ст. 118). В Основному за-

коні місцеві державні адміністрації визначили як такі, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Конституційні положення щодо голів місцевих державних адміністрацій зафіксували наступним чином:

- голова місцевої державної адміністрації формує склад місцевої державної адміністрації;
- голова місцевої державної адміністрації призначається та звільняється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України;
- голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня;
- голові місцевої державної адміністрації може бути висловлена недовіра відповідною (районною або обласною) радою, що може бути причиною його відставки [6].

У 1996 р. до тексту Конституції парламентарі внесли ще одне положення щодо ролі уряду та його керівника у процесі призначення голів місцевих державних адміністрацій, яке певною мірою не узгоджувалося з положенням ст. 118 цього ж акту. У п. 10 ст. 106 йшлося про те, що голів місцевих державних адміністрацій Президент України «призначає та припиняє їхні повноваження на цих посадах» за поданням Прем'єр-міністра України, а в ст. 118 йдеться про подання Кабінету Міністрів України. Така неоднозначна ситуація існувала до ухвалення та введення у 2006 р. в дію конституційних змін від 8 грудня 2004 р., а також з вересня 2010 р. до лютого 2014 р. в результаті дії у цей період рішення Конституційного Суду України № 30-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. щодо повернення в дію тексту Конституції від 28 червня 1996 р.

Наступним важливим кроком створення законодавчих засад діяльності керівників місцевих державних адміністрацій стало ухвалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., у якому знайшли свою конкретизацію основні конституційні положення. У документі декілька статей стосувалися керівників місцевих державних адміністрацій безпосередньо: ст. 8 «Голови місцевих державних адміністрацій», ст. 9 «Припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій». При цьому голови місцевих державних адміністрацій згадувалися у багатьох інших статтях законодавчого акту.

У документі особливо підкреслювався статус голів як керівників органу виконавчої влади, які «очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльні-

стю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень» [21].

Що стосується такого статусного елементу, як стосунки з іншими інститутами влади, то Закон України «Про місцеві державні адміністрації» ще щільніше «прив'язав» голів місцевих державних адміністрацій до глави держави. У ст. 8 «Голови місцевих державних адміністрацій» документу зазначалося, що вони призначаються «на строк повноважень Президента України» [21]. При цьому з самого початку дії зазначеного закону, відповідно до ст. 106 Конституції України, набула свого визначення і роль Прем'єр-міністра України, за яким закріпили виключне право вносити кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій для розгляду урядом. Право на внесення кандидатур голів районних державних адміністрацій було надано лише головам обласних державних адміністрацій [20]. Щоправда, у наступні роки під час внесення змін до Конституції України у 2004 та 2014 рр. положення про роль керівника уряду було вилучено. У 1999 р. глава держави отримав право відхилення поданої главою уряду кандидатури [20]. У 2010 р. його роль у визначенні кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій було підсилено наданою тоді можливістю «доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури» [9]. У 2014 р. зазначена норма набула такого змісту: «Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури» [11].

Наявність у голів місцевих державних адміністрацій статусу державних службовців, формально встановленого у грудні 1993 р., не сприймалася однозначно у процесі здійснення реформ у сфері публічного управління. У «Концепції адміністративної реформи в Україні», затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р., значну увагу було приділено головам місцевих державних адміністрацій як посадовцям, що уособлюють єдиноначальні органи виконавчої влади загальної компетенції. У документі висвітлювалися пропозиції щодо перспектив наявності у голів місцевих державних адміністрацій у подальшому статусу державних службовців. При цьому погляди на майбутнє голів обласних та районних державних адміністрацій суттєво відрізнялися. Для посадовців обласного рівня визначалася перспектива отримання орієнтовно з 2000 року ста-

тусу «політичного провідника єдиної державної політики в регіоні» [17]. Це розпливчате формулювання начебто й свідчило про зміну статусу зазначеної посади з державного службовця на політичного діяча, але робилося це недостатньо конкретно. Виникало питання, чим «політичний провідник єдиної державної політики» відрізняється від неполітичного державного службовця, який займається реалізацією державної політики. Щоправда, в іншому місці тексту концепції містилася своєрідна відповідь на це питання у вигляді вимоги, «щоб голова адміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних, оперативних питань та зосередив увагу на проблемах розроблення і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону (регіональної політики)» [17]. Зазначимо, що для заступників голів обласних державних адміністрацій передбачалося зберегти статус державних службовців, тобто в регіони переносилася запропонована модель державного управління наявна тоді на центральному рівні: міністр – політик (не державний службовець), заступники міністра – чиновники (державні службовці).

Інший підхід в «Концепції адміністративної реформи» застосовувався стосовно голів районних державних адміністрацій, функції яких визначалися як такі, що «за своїм змістом не мають ознак політичної діяльності». З цього робився висновок: «Відповідно до цього голови районних державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців» [17].

Пропозиція щодо надання головам обласних державних адміністрацій політичного статусу вже стала предметом дискусії науковців у попередні роки. Так, у 2008 р. В. А. Приходько наголошував на потребі в законодавчому порядку «визначити ... посаду голови як не політичну» та передбачити «чіткий механізм призначення шляхом прозорого конкурсу» [7]. Іншої точки зору дотримувався, зокрема, О. В. Худоба, який у 2012 р. зазначив протилежне: «Посада голови місцевої державної адміністрації хоча відноситься до адміністративних посад відповідно до чинного законодавства, однак по своїй суті вона є політичною» [25].

Ще одним важливим нововведенням Закону України «Про місцеві державні адміністрації» стало запровадження норми про те, що на кожну посаду голови місцевої державної адміністрації вноситься лише одна кандидатура. Такий безальтернативний підхід стосовно голів обласних державних адміністрацій спирався на положення діючого тоді Закону України «Про державну службу»

від 16 грудня 1993 р., який запровадив прийняття на державну службу осіб на конкурсній основі лише для третьої – сьомої категорій. Голови обласних державних адміністрацій були віднесені до першої категорії державних службовців й тому не зобов'язувалися проходити конкурс. Щодо голів районних державних адміністрацій, яких віднесли до третьої категорії, ситуація виявилася дещо іншою. Але все ж таки ст. 15 передбаченого ще в грудні 1993 р. законодавчого акту про державну службу вказувала на можливість випадків позаконкурсного призначення за умов наявності інших встановлених законом норм [14]. У такий спосіб Закон України «Про місцеві державні адміністрації» став таким, що запровадив особливості прийому на роботу голів районних державних адміністрацій на особливих умовах.

Визначені в Конституції України положення про роль уряду у призначенні та звільненні голів місцевих державних адміністрацій знайшли своє закріплення вже в першому Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. Відповідно до цього документа питання щодо призначення на посади та звільнення з посад зазначених керівників підлягало розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій визначалися відповідальними, підзвітними та підконтрольними Кабінету Міністрів України, який отримав право регулярно заслуховувати їх звіти з питань діяльності, притягати до дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання покладених урядом повноважень, звернутися до Президента України з поданням про звільнення з посади [18]. Щоправда, у подальшому в наступних трьох законах про Кабінет Міністрів України 2008, 2010 та 2014 рр. норми про можливість уряду притягати до дисциплінарної відповідальності голів місцевих державних адміністрацій та ініціювати їх звільнення вже не були вміщені. Можливість Кабінету Міністрів України заслуховувати звіти голів місцевих державних адміністрацій була скасована тільки в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. [19].

Другий український закон «Про державну службу» (від 17 листопада 2011 р.), який так і не вступив у дію, передбачав включення до найвищої першої (з п'яти наявних) групи державних службовців усіх голів місцевих державних адміністрацій (як обласних, так і районних). А вже потім обласні очільники потрапляли у підгрупи I – 3, а районні – до менш оплачуваної підгрупи I – 4. Як представники першої групи державних службов-

ців голови місцевих державних адміністрацій за цим законом були віднесені до таких, що можуть вступати на державну службу «без обов'язкового проведення конкурсу» [15].

У законі 2011 р. питання партійності голів місцевих державних адміністрацій було розв'язано в контексті загальних до усіх державних службовців вимог заборони демонструвати свої політичні погляди та «особливе ставлення до певних політичних партій» [15]. Тобто, зазначені посадовці могли б бути членами політичних партій.

У процесі визначення напрямів Конституційної реформи в контексті децентралізації влади питання щодо місцевих державних адміністрацій було заплановано переглянути кардинально. 1 липня 2015 р. Президент України направив до Верховної Ради України свої пропозиції, які передбачали зміну владної конфігурації на обласному та районному рівнях шляхом ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження посад префектів. Запланована радикальна зміна, основою якої було створення виконавчих органів обласних та районних рад, мала привести до завершення історії питання з визначенням статусу голів місцевих державних адміністрацій, які в чинній Конституції України прямо не називалися державними службовцями. Проте вже наявна тоді багаторічна тенденція віднесення посадовця, що здійснює виконавчу владу в районах та областях, до державних службовців була розповсюджена й на префектів. У президентському проекті змін до Конституції України, який Верховна Рада України попередньо ухвалила 31 серпня 2015 р., було внесено наступне однозначне положення: «Префект є державним службовцем» [22].

Найбільш суттєві зміни стосовно статусу голів місцевих державних адміністрацій запровадив Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. Це стосувалося, насамперед, питань конкурсного призначення та обов'язкового припинення членства в партії. У новому законодавчому акті вступ для усіх громадян на посаду державного службовця в обов'язковому порядку передбачав проведення відповідного конкурсу. Навіть за наявності досвіду державної служби в попередні періоди повернутися на неї без конкурсу стало неможливим, так само як отримати відповідне підвищення. Вперше за майже чверть століття існування посад керівників органів державної влади загальної компетенції регіонального та субрегіонального рівнів було запроваджене змагання претендентів за певними правилами. Відтепер на посаду обласного та районного очільника призна-

чалася особа не за результатами «відбору згори», а на основі власного волевиявлення кандидатів взяти участь у конкурсі на підставі відкритого оголошення. Щоправда, все це стосувалося тільки майбутніх призначень та не вимагало звільнення вже призначених на момент вступу закону в дію голів місцевих державних адміністрацій.

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. голови як обласних, так і районних державних адміністрацій були поставлені на однаковий щабель, який був найвищим в ієрархії державної служби. Їх віднесли до категорії «А» (вищий корпус державної служби) нарівні з Державним секретарем Кабінету Міністрів України, державними секретарями міністерств, керівників центральних органів виконавчої влади (не членів Кабінету Міністрів України). Для керівників обласних державних адміністрацій такий підхід вже застосовувався раніше, але для районної ланки таке підвищення у «табелі про ранги» відбулося вперше.

У 2015 р. законодавці повернули вже майже забутий з початку 1990-х рр. підхід щодо політичної приналежності голів місцевих державних адміністрацій. Політична неупередженість для них як представників категорії «А» стала означати відсутність права належати до політичної партії. Для тих, хто до того часу мав партійний квиток, пропонувався наступний крок: «На час державної служби на посад категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії» [13].

Найважливішою інновацією стало те, що право на визначення переможця у конкурсі на посаду голови місцевої державної адміністрації надали Комісії з питань вищого корпусу державної служби з 11 членів, у якій таким визначенням раніше головним гравцем у питанні призначення голів місцевих державних адміністрацій, як Президент України та Кабінет Міністрів України було виділено лише по одному місцю.

Вже невдовзі після набрання чинності Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. з'явилися ініціативи народних депутатів щодо внесення змін у ті статті, які стосувалися статусу голів місцевих державних адміністрацій. Перша з них була спрямована на пониження ієрархічного статусу цих посадовців. На основі положень ст. 118 Конституції України, яка визначає порядок призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій рішенням Президента України за поданням Кабінету Міністрів України, народні депутати А. В. Герасимов та А. О. Река запропонували законопроект 4370-1 від

15 квітня 2016 р., який, зокрема, передбачав «перенесення» посад керівників адміністрацій з категорії «А» до категорії «Б» [10].

Зазначимо, що до категорії «Б» віднесли раніше не тільки заступників голів місцевих державних адміністрацій, а ще й керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та їх заступників. Пониження статусу голів місцевих державних адміністрацій з рівня керівників центральних органів виконавчої влади до рівня керівника сектору районної державної адміністрації, з одного боку, виглядає необґрунтованим, а з іншого – було єдиною можливістю вивести кандидатів на зазначені посади зі сфери впливу Комісії з питань вищого корпусу державної служби. На підставі зазначеного пропонувалося створити Комісію з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, яку мав би утворювати Президент України.

У липні 2016 р. законопроект було ухвалено парламентом у першому читанні, а у вересні того ж року його було подано до другого читання. Можливість появи парламентського рішення щодо пониження ієрархічного статусу голів місцевих державних адміністрацій виглядала як реальна перспектива.

Однак, подальший розвиток подій набув іншого спрямування. У вересні 2017 р. група народних депутатів України (С. В. Шахов, С. П. Івахів, А. Я. Лопушанський, В. В. Бандуров, Я. М. Москаленко, С. П. Лабазюк, В. В. Петьовка, І. Ф. Молоток) зареєструвала законопроект № 7126 про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби. Серед пропозицій була й така, що передбачала включення голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників до переліку посадовців, на які не розповсюджується дія Закону України «Про державну службу».

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зазначило у своєму висновку, що «у разі виведення голів місцевих державних адміністрацій з-під дії Закону України «Про державну службу» будуть незрозумілими правовий статус цих посадових осіб та численні питання їх діяльності» [4]. Але це не зупинило депутатську ініціативу.

Наступний розвиток подій підтвердив оптимізм тих, хто ініціював перетворення голів державних адміністрацій із державних службовців на посадовців з іншим статусом. 9 листопада 2017 р. Верховна Рада України підтримала їх пропо-

зицію, ухваливши Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби», а вже 13 листопада документ повернувся з підписом президента. Таким чином, голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники потрапили до переліку осіб, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу». У цьому списку вони посіли місце після Президента України, керівників Адміністрації Президента України, їх заступників, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, народних депутатів, керівників низки агентств, комісій фондів, рад тощо [8].

Відтоді голови місцевих державних адміністрацій знов отримали право бути членами політичних партій та позбавилися необхідності дотримуватися положень Закону України «Про державну службу» щодо політичної неупередженості.

Питання статусу голів місцевих державних адміністрацій після останніх змін у законодавстві ще потребує свого всебічного аналізу. Якщо, наприклад, провести аналогію з міністрами, то це буде не зовсім коректно. Справа в тому, що на міністрів не поширюється законодавство про державну службу через віднесення їх посад як членів Кабінету Міністрів України до політичних шляхом визначення такої норми в законодавстві. Такого прямого визначення щодо голів обласних державних адміністрацій немає. Порівняння голів місцевих державних адміністрацій з керівниками Адміністрації Президента України теж не може бути повністю виправданим, оскільки місцеві державні адміністрації визначені Конституцією України органами виконавчої влади, а Адміністрація Президента України має статус постійно діючого допоміжного органу, що утворений главою держави на основі його нормативно-правового акту. При цьому як в уряді, так і в президентській адміністрації на найвищих посадах працюють керівники без статусу державних службовців, а у їх підпорядкуванні перебувають державні службовці. Відтепер така ж сама ситуація склалася в обласних та районних державних адміністраціях.

Виведення голів місцевих державних адміністрацій зі сфери дії Закону України «Про державну службу» не залишилося без критики з боку представників парламенту та експертів. Народний депутат України А. І. Шкрум основним недоліком такого рішення назвала відмову від політичної неупередженості, відкритого конкурсного відбору та розмежування політичних посад та посад державної служби [26]. Голова правління Центру політи-

ко-правових реформ та член Комісії з питань вищого корпусу державної служби І. Б. Коліушко звернув увагу на скасування однієї процедури добору кадрів на посади голів місцевих державних адміністрацій за умов нестворення нової: «Відомо, що Кабмін подає Президенту кандидатури на призначення, а звідки їх бере сам Кабмін – невідомо» [5]. Таким чином, на розгляд суспільства було винесено ще одне питання для обговорення.

Певні кроки щодо роз'яснення статусу голів місцевих державних адміністрацій зробило Національне агентство з питань запобігання корупції, повідомивши 23 січня 2018 р. на своєму веб-сайті про обов'язкове подання цими посадовцями декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави. В інформації йшлося про те, що вони є посадовими особами державних органів, на які поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» (підпункт «и» пункту 1 частини першої статті 3). Одночасно з цим Національне агентство з питань запобігання корупції зазначило, що зміна законодавства, яка відбулася 9 листопада 2017 р. стосовно голів обласних державних адміністрацій, «не спричиняє припинення здійснення такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [27].

Аналізуючи позицію Національного агентства з питань запобігання корупції щодо належності голів місцевих державних адміністрацій до осіб, діяльність яких пов'язана з виконанням функцій держави, звернемося до джерел, на які зазначена структура посилається. У Законі України «Про запобігання корупції» названі дві групи осіб посадовців, на які поширюється дія цього акту: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави; 2) особи, які прирівняні до них (першої групи) [16]. У жодній із цих груп голови місцевих державних адміністрацій конкретно не названі. При цьому в підпункті «в» частини першої статті 3 цього закону особами уповноваженими на виконання функцій держави визначено державних службовців, що автоматично розповсюджує дію закону на персонал місцевих державних адміністрацій. А у підпункті «и», відповідно до якого Національне агентство з питань запобігання корупції віднесло голів місцевих державних адміністрацій до суб'єктів подання декларацій, перелічуються «посадові і службові особи інших державних органів, органи влади Автономної Республіки Крим». Виходить, що голова обласної державної адміністрації у такий спосіб отримав статус «посадової особи іншого державного органу». Це можна трактувати

й так, що йдеться про орган, відмінний від того, у якому працюють державні службовці. До того ж у Конституції України, Законі України «Про місцеві державні адміністрації», які визначають статус голови місцевої державної адміністрації, відсутнє поняття «посадова особа державного органу». В Конституції України зустрічається поняття «посадова особа органу державної влади».

Тож, на наш погляд, під час ухвалення змін до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. існувала потреба внести до закону «Про місцеві державні адміністрації» визначення нового статусу голів місцевих державних адміністрацій, а їхні посади включити до частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» окремим пунктом. При цьому слід звернути увагу на те, що у статті 48 у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» донині прямо вказується, що «посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями» [21], якихось виключень для голів місцевих державних адміністрацій там не передбачається. Тож виходить без статусу державного службовця зазначені керівники не можуть вважатися посадовими особами місцевих державних адміністрацій, у той час як Національне агентство з питань запобігання корупції називає їх посадовими особами державних органів.

Отже, проведене дослідження свідчить, що питання статусу голів місцевих державних адміністрацій можна віднести до таких, які зазнали суттєвих змін та стали об'єктом контраверсійних підходів на різних етапах розвитку державної служби в Україні. На початку формування українського законодавства втілювався підхід щодо віднесення зазначених посадовців до найвищого рівня ієрархічної драбини державної служби. Тривалий час влада дотримувалася цього вектору, підвищивши статус голів районних державних адміністрацій до обласних керівників виконавчої влади завдяки новим класифікаціям посад. В останні роки після спроби вивести зазначених посадовців із вищого корпусу державної служби було втілено в життя підхід, відповідно до якого статус голів місцевих державних адміністрацій було відокремлено від статусу державних службовців.

Посади голів місцевих державних адміністрацій з'явилися в Україні як елемент президентської вертикалі на основі конституційних положень та потрапили одночасно у сферу впливу уряду. При цьому останнє слово у їх призначенні та звільненні.

У першій половині 1990-х та у 2015–2017 рр. для голів (глав) місцевих державних адміністрацій було запроваджено заборону бути членами політичних партій, але в кінцевому результаті перемагав підхід, який скасовував зазначене обмеження. Відсутність конкурсних засад для призначення голів місцевих державних адміністрацій як державних службовців у 1992–2015 рр. була підкріплена законодавчими актами. Після запровадження відкритих конкурсів для цих посадовців у 2015 р. виникла протидія цьому підходу, яке поступово перенесло питання зі сфери визнання потреби зняття з них державної служби.

Після виведення голів місцевих державних адміністрацій з категорії державних службовців з'явилася певна невизначеність деяких аспектів їх статусу як посадових осіб місцевих державних адміністрацій, представників дер-

жавної влади, які мають бути політично неупередженими. Нині гостро постало питання щодо визначення повного переліку політичних посад в органах влади, обґрунтованих підстав поширення державної служби та реальної аргументації певних законодавчих змін. Вважаємо за потрібне визнати суперечливим характер дій суб'єктів визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій, який наочно проявився в останній період, потребу комплексно визначити концептуальні засади розгляду питання у наступний період та внесення узгоджених змін до українського законодавства.

Подальші наукові дослідження з розглянутої проблематики передбачають вивчення зарубіжного досвіду визначення статусу керівників органів виконавчої влади загальної компетенції регіонального та субрегіонального рівнів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бородін Є. І. Голова місцевої державної адміністрації в Україні: досвід визначення статусу посадовця / Є. І. Бородін // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф., 8 грудня 2017 р., Дніпро; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 10-14.
2. Бородін Є. І. Запровадження державної служби в Україні: законодавчий аспект (кінець ХХ століття) / Є. І. Бородін // Проблеми політичної історії України: зб. наук. пр. Дніпро: Видавництво «Грані», 2017. – Вип. 12. – С. 224-243.
3. Бородін Є. І. Голова місцевої державної адміністрації / Є. І. Бородін, І. В. Хохрякова // Енциклопедія державного управління: у 8 т. – Київ: НАДУ, 2011. – Т. 6. «Державна служба». – С. 85-86.
4. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» від 8 листоп. 2017 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569
5. Коліушко І. Чинників беруть у «армію агітаторів» / І. Коліушко. – Режим доступу: <https://zbruc.eu/node/74518>.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
7. Приходько В. А. Голови державних адміністрацій як суб'єкти діяльності місцевих органів влади / В. А. Приходько // Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 4.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: закон України від 9 листоп. 2017 р. № 2190-VIII. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2190-19>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України: закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2592-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2592-17> (дата звернення: 18.05.2018).
10. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби: проект Закону України від 15 квіт. 2016 р. № 4370-1. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58771
11. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: закон України від 27 лют. 2014 р. № 796-18. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/796-18>
12. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Представника Президента України»: закон України від 16 березня 1993 р. № 3066-XII. – Режим доступу: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3066-12
13. Про державну службу: закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
14. Про державну службу: закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII в редакції від 16 груд. 1993 р. – Режим доступу: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216
15. Про державну службу: закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4050-17
16. Про запобігання корупції: закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18
17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>

18. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 21 груд. 2006 р. № 514-V. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514-16>
19. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18
20. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV в редакції від 9 квіт. 1999 р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed19990409>
21. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
22. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : постанова Верховної Ради України від 31 серп. 2015 р. № 656-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
23. Про Представника Президента України : закон України від 5 берез. 1992 р. № 2167-XII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>
24. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-XII в редакції від 3 лют. 1994 р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203>
25. Худоба О. В. Голова місцевої державної адміністрації: особливості та роль посади в сучасному державному управлінні / О. В. Худоба // Теорія та практика державного управління. – 2012. – № 2.
26. Шкрум А. «Окрема думка» до рішення Комітету щодо скасування реформи державної служби / А. Шкрум. – Режим доступу: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/5a0ababe88130/>
27. Щодо поширення на голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників дії Закону України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/shchodo-poshyrennya-na-goliv-miscevyh-derzhavnyh-administracij-yih-pershyyh-zastupnykiv-ta>

REFERENCES

1. Borodin, Ye.I. (2017). Holova mistsevoi derzhavnoi administratsii v Ukraini: dosvid vyznachennia statusu posadovtsia [The head of the local state administration in Ukraine: experience in determining the status of an official]. S. M. Serohin (Eds.). (pp. 10-14). *The theory and practice of civil service*. Dnipro: DRIPA NAPA [in Ukrainian].
2. Borodin, Ye.I. (2017). Zprovodzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: zakonodavchy aspekt (kinets XX stolittia) [The introduction of the civil service in Ukraine: the legislative aspect (the end of the twentieth century)]. *Problems of Political History of Ukraine. (Vol. 12)*, (pp. 224-243). Dnipro: Grani [in Ukrainian].
3. Borodin, Ye.I., & Khokhriakova, I.V. (2011). Holova mistsevoi derzhavnoi administratsii [The head of the local state administration]. *Encyclopedia of Public Administration, (Vols. 6)*, (pp. 85-86). Kyiv, NADU, 6 [in Ukrainian].
4. *Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy na projekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo okremykh pytan prokhodzhenia derzhavnoi sluzhby» vid 8 lystopada 2017 r.* [The conclusion of the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Draft Law of Ukraine «On Amendments to Some Laws of Ukraine Concerning Certain Issues of Civil Service» dated November 8, 2017]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569 [in Ukrainian].
5. Koliushko, I. *Chynovnykiv berut u «armiiu ahitatoriv»* [Officials are taken to the «army of agitators»]. Retrieved from: <https://zbruc.eu/node/74518> [in Ukrainian].
6. *Konstitutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]* June 28, 1996. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian].
7. Prykhodko, V.A. (2008). Holovy derzhavnykh administratsii yak subiekty diialnosti mistsevykh orhaniv vlady [Heads of state administrations as subjects of activity of local authorities]. *The theory and practice of state administration*, 4 [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo okremykh pytan prokhodzhenia derzhavnoi sluzhby [On Amendments to Some Laws of Ukraine Concerning Certain Issues of Civil Service]. *Law of Ukraine*. November 9, 2017. № 2190-VIII. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2190-19> [in Ukrainian].
9. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pryvedennia yikh u vidpovidnist iz Konstytutsiieiu Ukrainy [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on bringing them in line with the Constitution of Ukraine]. *Law of Ukraine*. October 7, 2010. № 2592-VI. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2592-17> [in Ukrainian].
10. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» shchodo vrehuliuvannia okremykh pytan prokhodzhenia derzhavnoi sluzhby [On Amendments to the Law of Ukraine «On Civil Service» regarding the settlement of certain issues of civil service]. *Draft of Law of Ukraine*. April 15, 2016. № 4370-1. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58771 [in Ukrainian].
11. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» shchodo pryvedennia yoho u vidpovidnist iz Konstytutsiieiu Ukrainy [On Amendments to the Law of Ukraine «On Local State Administrations» on bringing it in line with the Constitution of Ukraine]. *Law of Ukraine*. February 27, 2014. № 796-18. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/796-18> [in Ukrainian].
12. Pro vnesennia zmin i dopovnen do Zakonu Ukrainy «Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy» [On amendments and additions to the Law of Ukraine «On the Representative of the President of Ukraine»]. *Law of Ukraine*. March 16, 1993. № 3066-XII. Retrieved from: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3066-12 [in Ukrainian].
13. Pro derzhavnu sluzhbu [On the civil service]. *Law of Ukraine*. December 10, 2015. № 889-VIII. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].

14. Pro derzhavnu sluzhbu [On the civil service]. *Law of Ukraine*. December 16, 1993. № 3723-XII in edition from December 16, 1993. Retrieved from: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216 [in Ukrainian].
15. Pro derzhavnu sluzhbu [On the civil service]. *Law of Ukraine*. November 17, 2011. № 4050-VI. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 [in Ukrainian].
16. Pro zapobihannya koruptsii [On Preventing Corruption]. *Law of Ukraine*. October 14, 2014. № 1700-VII. Retrieved from: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 [in Ukrainian].
17. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administrativnoi reformy v Ukraini [On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine]. *Decree of the President of Ukraine*. July 22, 1998. № 810/98. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page [in Ukrainian].
18. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Law of Ukraine*. December 21, 2006. № 514-V. Retrieved from: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514-16 [in Ukrainian].
19. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Law of Ukraine*. February 27, 2014. № 794-VII. Retrieved from: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18 [in Ukrainian].
20. Pro mistsevi derzhavni administratsii [On Local State Administrations]. *Law of Ukraine*. April 9, 1999. № 586-XIV in edition from April 9, 1999. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed19990409 [in Ukrainian].
21. Pro mistsevi derzhavni administratsii [On Local State Administrations]. *Law of Ukraine*. April 9, 1999. № 586-XIV. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14 [in Ukrainian].
22. Pro poperednie skhvalennia zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii vlady [On the preliminary approval of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine regarding the decentralization of power]. *Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine*. August 31, 2015. № 656-VIII. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19 [in Ukrainian].
23. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy [On the Representative of the President of Ukraine]. *Law of Ukraine*. March 5, 1992. № 2167-XII. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2167-12 [in Ukrainian].
24. Pro formuvannia mistsevnykh orhaniv vlady i samovriaduvannia [On the formation of local authorities and self-government]. *Law of Ukraine*. February 3, 1994. № 3917-XII in edition from February 3, 1994. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203 [in Ukrainian].
25. Khudoba, O.V. (2012) Holova mistsevoi derzhavnoi administratsii: osoblyvosti ta rol posady v suchasnomu derzhavnomu upravlinni [The head of the local state administration: features and role of the post in modern state administration]. *The theory and practice of public administration*, 2 [in Ukrainian].
26. Shkrum, A. «Okrema dumka» do rishennia Komitetu shchodo skasuvannia reformy derzhavnoi sluzhby [«Individual Opinion» to the decision of the Committee on the abolition of civil service reform]. Retrieved from: https://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/5a0ababe88130/ [in Ukrainian].
27. Shchodo poshyrennia na holiv mistsevnykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv dii Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannya koruptsii» [On the distribution to the heads of local state administrations, their first deputies and deputies of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption»]. Retrieved from: https://nazk.gov.ua/news/shchodo-poshyrennya-na-goliv-miscevyh-derzhavnyh-administratsiy-yih-pershyh-zastupnykiv-ta [in Ukrainian].

Бородін Євгеній Іванович

Доктор історичних наук, професор

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49000, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Borodin Yevgeniy

Full. prof., Dr.

Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: e.i.borodin@vidr.dp.ua

Цитування: Бородін Є. І. Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення / Є. І. Бородін // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 12-23.

Citation: Borodin, Y.I. (2018). Status holovy mistsevoi derzhavnoi administratsii v Ukraini: dosvid zakonodavchoho vyznachennia [Status of the chairman of the local government administration in Ukraine: experience of legislative definitions]. *Public administration aspects*, 6 (5), 12-23.

Стаття надійшла / Article arrived: 24.04.2018

Схвалено до друку / Accepted: 08.05.2018