



**Centre of Expertise
For Local Government Reform**



Страсбург, 30 січня 2018
CELGR/LEX(2018)1

**ВИСНОВОК ЩОДО ПРОПОЗИЦІЇ ПРИЗНАЧАТИ
ЗАСТУПНИКІВ МІСЬКОГО ГОЛОВИ
ЗА РЕЗУЛЬТАТОМ КОНКУРСУ**

Цей експертний висновок підготовлений Департаментом демократичних інститутів та врядування Генерального директорату-II з питань демократії у співпраці з професором Робером Герцогом, почесним професором Страсбурзького університету (Франція)

Верховна Рада України 9 лютого 2017 року ухвалила проект закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», повернутий Президентом України на доопрацювання з деякими пропозиціями 22 березня 2017 року. Одна з таких пропозицій передбачає запровадження конкурсного порядку призначення на посади заступників міського голови.

Рада Європи відповідає на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування у зв'язку з цією пропозицією, яка, зокрема, безпосередньо пов'язана з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС), ратифікованої Україною 1997 року.

Рада Європи не має конкретної інформації про цілі та обґрунтування цієї пропозиції; проте зрозуміло, що вона покликана фундаментально змінити процедуру призначення заступника міського голови, що матиме наслідком зміну його/її статусу політичної та виборної особи на статус державного службовця. Така пропозиція викликає серйозні питання в контексті ЄХМС і загальних принципів демократичного врядування в органах місцевого самоврядування.

I. ЗАСТУПНИКИ ГОЛІВ — ЦЕ ПРЕДСТАВНИКИ,¹ ПРИЗНАЧЕНІ НА ПОЛІТИЧНІЙ ОСНОВІ, ЩОБ ЗДІЙСНЮВАТИ ВИКОНАВЧІ ПОВНОВАЖЕННЯ

1. Призначення заступників міського голови має становити політичний процес

В органах місцевого самоврядування заступники голів є членами «виконавчої» гілки, поділяючи відповідні функції з головою (мером). Як зазначено в статті 3 ЄХМС, «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Голова та заступники у відношеннях із радою представляють інтереси населення. Отже, вони, прямо чи опосередковано, мають обиратися громадянами та нести конкретні зобов'язання щодо підзвітності та відповідальності.

Преамбула ЄХМС передбачає, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму»; це означає, що до них застосовуються основні принципи демократії. А сучасні демократії є *представницькі*,

¹ Це поняття застосовується переважно до виборних членів зібрань або рад. Воно може застосуватися до членів виконавчих органів, оскільки вони діють в інтересах населення, на демократичній основі, і є найпублічніші представники міста для громадян та засобів масової інформації.

навіть коли вони використовують деякі процедури *прямої демократії* (референдум, петиції тощо). Таким чином, суспільні інституції базуються на принциповій відмінності між особами, що є *представниками* (громадян і всього населення), і тими, хто є *службовцями*, що працюють під егідою представників. Представники, наділені законодавчими (дорадчими) або виконавчими функціями, найліпше виконують свою місію, коли вони обрані громадянами.

Головна особливість представників полягає в тому, як саме їх призначають на посади. Пропозиція, що є предметом обговорення, спричинить серйозні зміни в цій сфері та суттєво позначиться на статусі представників і тому, як виконавча гілка функціонує на практиці.

У більшості європейських країн заступників мерів² обирають чи призначають після обрання голови виконавчого органу способом, що гарантує політичну гармонію між усіма членами виконавчої влади. На політичному і правовому рівнях заступник міського голови виконує другорядну роль, оскільки він/вона не є керівник і не володіє всіма виконавчими повноваженнями. Основна функція полягає в тому, щоб заміщати мера — керівника виконавчого органу, коли він чи вона тимчасово недоступні чи відсутні, або забезпечувати тимчасове заміщення на триваліші періоди (внаслідок звільнення або смерті), причому основні повноваження конкретно делегуються мером. Однак деякі власні повноваження можуть визначатися законом. Заступники мера часто відповідають за конкретні сфери, де вони діють з усією повнотою виконавчих положень: економічний розвиток, культура, бюджет і фінанси, управління людськими ресурсами, транспорт, школи тощо. Поряд із тим, їхня роль залишається політичною, і вони не беруть на себе функції «директорів» відповідних підрозділів.

2. Голові та заступникові слід надати однаковий статус

З огляду на вищесказане, заступникам міських голів, по-перше, слід мати той же правовий статус, що і в керівника виконавчого органу, і, по-друге, підтримувати стосунки довіри та політичної близькості з нею/ним. Досягнення цього залежить від способу, яким обирають заступників міських голів. Стаття 3 Хартії, яка визначає концепцію місцевого самоврядування, встановлює, що «Місцеве самоврядування... здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи». Вона не передбачає в прямій формі, що всі особи,

² Закон може встановлювати фіксоване число заступників міського голови, залежно від розміру громади, або надавати раді повноваження з визначення їх кількості за пропозицією голови.

які мають виконавчі повноваження, мусять бути обраними.³ Заступників керівника виконавчого органу зазвичай обирає рада, і вони відносяться до тієї ж політичної більшості. Але Хартія залишає можливість призначення заступників мером, особливо коли останній обирається самими громадянами, але на підставі особистих та політичних критеріїв.

Для *службовців* Хартією передбачені окремі положення в статті 6 «Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань».⁴

В преамбулі Хартії підкреслюється, що місцеве самоврядування ставить за мету забезпечити *ефективне* управління. Поєднання обраного голови та призначених у конкурсному порядку заступників означатиме глибоку політичну зміну, здатну викликати величезний дисбаланс в організації виконавчого органу, з імовірністю серйозного розладу. Члени виконавчих органів можуть не ввійти до тієї ж політичної більшості; міський голова та його/її заступники не матимуть однакової легітимності. Наприклад, мер великого міста може виявитися нездатним забезпечити потрібну політичну підтримку з усіх повноважень органу місцевого самоврядування. Тому це становило б серйозні перешкоди здатності органів місцевого самоврядування «здійснювати місцеве самоврядування» згідно зі згаданою вище статтею 3 Хартії.

На цьому етапі три основні висновки такі:

- заступники міських голів, як члени виконавчих органів, мають бути політичними представниками;
- вони мають призначатися в рамках процедури, що узгоджується з їхніми функціями; і
- гарантує політичну гармонію з главою виконавчого органу.

³ Хартія не може визначати різні способи, якими обирають глав виконавчих органів. До того ж, на початку 80-х років минулого століття в деяких країнах Європи керівників місцевого самоврядування як і раніше офіційно призначав центральний уряд (напр., у Нідерландах).

⁴ Ст. 6, п. 2: «Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі».

II. ПРОЦЕДУРА ПРИЗНАЧЕННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ КОНКУРСУ СТВОРИТЬ СКЛАДНОЩІ ТА СЕРЙОЗНІ НЕГАТИВНІ ПОБІЧНІ ЕФЕКТИ

1. Заступникам міських голів не слід мати статус державних службовців

Розмежування між політичними представниками (депутатами та керівниками виконавчих органів) і державними службовцями або працівниками є цілком прийнятне в сучасних державах, особливо в Європі.⁵ Воно визнається й українським законодавством.⁶ ЄХМС чітко встановлює окремі положення для членів зібрань та керівників (статті 3 і 7), з одного боку, і співробітників (стаття 6), з другого. «Отже, можна зробити висновок, що Хартія вважає осіб, яким надані виконавчі функції (перш за все мерів), за місцевих виборних представників, а не працівників, хоча фінансова компенсація чи винагорода можуть їм виплачуватися з бюджету місцевого органу влади».⁷

Деякі аспекти їхнього статусу (правила щодо заробітної плати, пенсій, правового захисту, відповідальності тощо) можуть бути частково схожі для обох категорій, особливо коли політичні діячі виконують свої функції повний робочий день. Але в цьому разі такий порядок має поширюватися як на керівника виконавчого органу, так і на його/її заступників. Поряд із тим, виконавчі органи не можуть цілком мати той же статус, що і в державних службовців. Останні є частиною ієрархічної організації та мають безпосереднього начальника, який надає їм розпорядження, оцінює їхню діяльність, ухвалює рішення щодо їхньої кар'єри; їм можуть виноситися догани, вони можуть переводитися на іншу службу; вони мають особливі права щодо захисту своїх посад, членства в профспілках, страйків тощо. Усе це суперечить положенню представника громадян, що здійснює політичну функцію. Стаття 7 ЄХМС «Умови здійснення функцій на місцевому рівні» передбачає, що «Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій». Статус державного службовця явно несумісний із цим принципом. Таким чином, на заступників міського голови не мають поширюватися ті ж правила, що й на працівників на державній службі.

⁵ Див. звіт Ради Європи, підготовлений у співпраці з професором Жераром Марку [Gerard Marcou] «ВИБОРНІ ТА НАЙМАНІ ПРАЦІВНИКИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ОГЛЯД ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ» [OVERVIEW OF EUROPEAN EXPERIENCE ON ELECTED AND PROFESSIONAL OFFICIALS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT], CELGR /LEX (2016)2. Між країнами Східної Європи, з історичних причин, може бути більше спільного.

⁶ Закон України № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року містить окремі визначення термінів «виконавчі органи рад» і «посадова особа місцевого самоврядування» (ст. 1).

⁷ Звіт Ради Європи, цит. вище.

2. Конкурсний порядок призведе до обмежень і несумісностей

Конкурсний порядок серйозно обмежить доступ до політичних функцій, оскільки набір здійснюватиметься на основі конкурсу, а не за рішенням політичного органу. Пункт 3 статті 7 Хартії передбачає, що «будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами». Перелік цих функцій має бути короткий та належним чином обґрунтований. Рішення про те, що лише державні службовці, що мають певну вищу освіту, здатні претендувати на виконання політичних виконавчих функцій в органі місцевого самоврядування, суперечить цій статті та, загалом, засадничим принципам вільного та рівного доступу до політичних посад, визнаним у демократичних країнах.

Призначення достатньо обізнаних політичних лідерів управляти місцевими справами може виглядати як прийнятна ідея, якщо вона відповідає демократичним принципам. Проте конкретна доцільність цієї ідеї залежить від багатьох важливих питань і потребуватиме численних чітких положень у законі, більшість з яких суперечитиме цим принципам.

Хто зможе подавати заяву на посаду: будь-який громадянин України, будь-який мешканець конкретної громади? Які знання, науковий ступінь та кадрові здібності потрібні, щоб управляти місцевими справами? Культура, навички лідерства, здатність до ефективної комунікації можуть виявитися важливішими, ніж знання бюджетного кодексу чи правил забудови населених пунктів. Крім того, на цій політичній посаді підзвітність має бути перед громадянами, а не якимось адміністративним органом. По суті, визначальною характеристикою є «представництво» конкретної громади, — саме для цього існують вибори. Буде важко визначити зміст офіційної конкурсної програми та види вправ, виконання яких дозволило б обіймати посади заступників міських голів.

Ці міркування не означають, що місцеві органи влади не можуть мати одного чи декількох керівників апарату, на яких поширюється дія законопроекту і яких обиратимуть за конкурсною процедурою, що передбачається законопроектом. Водночас зрозумілі дві речі:

- особливо у великих містах, обрані мери дійсно потребують підтримки від політичних призначенців, здатних допомогти в розробці та впровадженні політичних рішень згідно з баченням населення, висловленого під час виборів;
- у державних службовців, що можуть очолювати адміністрації, посади можуть називатися по-різному (генеральний секретар, генеральний директор тощо), але вони не повинні називатися «заступниками міського голови», оскільки це здатне викликати плутанину й стати кроком назад у процесі реформи децентралізації.

Висновки

Законотворці мусять знайти баланс між перевагами та недоліками правил, що вони пропонують. У цьому конкретному випадку важко зрозуміти, в чому саме полягатиме перевага від конкурсного відбору заступників міських голів та поширення на них статусу державного службовця. Підвищення рівня їхньої освіченості та фахових знань може становити благородну мету, прийнятну для всіх посадовців. Зважаючи на конкретні проблеми, що потребують вирішення, навіть на цьому рівні немає гарантій хорошого результату. Серйозних негативних наслідків можна очікувати від надмірно складної системи конкурсних іспитів і політичних та управлінських труднощів, спричинених можливим статусом державного службовця для заступників міських голів.

Запропонована реформа не може бути стислим положенням закону; їй потрібні чіткі та суттєві, детально обговорені правові норми, оскільки це впливає на основні принципи місцевого самоврядування. Ці положення самі по собі суперечили б вищим правовим принципам. По суті, вони не відповідали б принципам демократії та, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування, що є зобов'язальною для України.

До того ж, можна вважати, що надання заступникам міських голів рівного статусу з державними службовцями не стане позитивним сигналом, який би свідчив про намір української влади посилити автономію органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим слід звернути увагу, як зазначалося в численних звітах Ради Європи та Конгресу, на ситуацію в районах та областях, де виконавчі повноваження передані державним адміністраціям. Це очевидно суперечить Хартії. Пропонована реформа може розглядатися як крок у тому ж напрямку для місцевих громад, обмежуючи самоврядування однією людиною в оточенні державних службовців, що призначаються безликими комісіями.