

## **Розділ I. Процес реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: український та світовий досвід**

*К.І. Апанасенко*

### **ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРАТОРА**

Особливої актуальності протягом останніх років набувають проблеми правовідносин з приводу видачі документів дозвільного характеру за участю місцевих і регіональних дозвільних органів, правові засади яких врегульовані Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. У таких правовідносинах обов'язковим учасником виступає державний адміністратор – посадова особа міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, яка організовує видачу (переоформлення, видачу дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих і регіональних дозвільних органів.

Дозвільна система (дозвільне провадження) як різновид адміністративних відносин, окремі її елементи досліджувались Гуменюком В.А. [1], Лихачовим С.В. [2], Харитоновим О.В. [3], Солошкіною І.В. [4], Бахрахом Д.М. [5], Подліневим С.Д. [6], Трушем І.В. [7; 8]. Однак не дослідженим залишається цілий ряд аспектів дозвільних відносин у сфері господарської діяльності. Зокрема, не аналізувався у науковій літературі правовий статус державного адміністратора, що і виступає метою даної роботи. Розглянемо специфіку правового становища державних адміністраторів у трудових відносинах, їх повноваження.

Державні адміністратори є посадовими особами органів місцевого самоврядування (якщо працюють у штаті міських рад) або державними службовцями (якщо працюють у штаті обласних, районних, районних у місті Києві, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (їх структурних підрозділів), уповноваженого органу виконавчої влади АРК). Правове становище державних адміністраторів як посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців визначається відповідно Законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. та «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.

Розпорядженням КМУ від 3 листопада 2010 р. №2063-р «Про віднесення посади державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районної і районної у м. Києві держадміністрації, Київської та Севастопольської міськдержадміністрації, облдержадміністрації, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування» посада державного адміністратора Київської та Севастопольської міськдержадміністрації, облдержадміністрації, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету віднесена до п'ятої категорії посад державних службовців, державного адміністратора районної і районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації – до сьомої категорії, а посада державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів) – до шостої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

Реквізити державних адміністраторів (прізвища, ім'я, по батькові, телефони, електронні адреси, поштові адреси дозвільних центрів тощо) станом на серпень 2012 р. містяться на офіційному веб-сайті Державної служби України з питань регуляторної

політики та розвитку підприємництва (далі – Держпідприємництва України) [9]. На початок 2012 р. в Україні працювало біля 900 державних адміністраторів [10].

На даний час Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про державну службу» не визначають будь-яких особливостей правового статусу державних адміністраторів порівняно з іншими посадовими особами органів місцевого самоврядування і державними службовцями. Водночас певні особливості правового становища державних адміністраторів встановлюються статтею 5 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закону). Так Закон встановлює специфічні вимоги до:

кваліфікаційного рівня державних адміністраторів,

порядку призначення на посаду та звільнення з посади, їх підпорядкування, порядку організації роботи державних адміністраторів,

а також визначає спеціальні завдання, права, порядок регулювання і діяльності державних адміністраторів.

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12 січня 2012 р. №28 затверджено Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання (далі – Положення про державного адміністратора). Це Положення регламентує діяльність державних адміністраторів і їх взаємодію з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання щодо видачі (переоформлення, видачі дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру, прийняття декларацій відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства за принципом організаційної єдності.

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону державний адміністратор повинен мати вищу освіту та стаж роботи на державній службі або стаж роботи в органах місцевого самоврядування не менше двох років, або стаж роботи в інших сферах управління не менше трьох років. Наявність у особи (кандидата на зайняття посади державного адміністратора) освітньо-кваліфікаційного рівня вищої освіти «молодший спеціаліст» відповідає встановленим статтею 5 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» вимогам щодо вищої освіти (Лист Головного управління державної служби України від 16 лютого 2011 р. №1104/12-11).

Згідно з пунктом 2.5 Довідника типових кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затвердженого наказом Голодержслужби України від 1 вересня 1999 р. №65 (який відповідно до пункту 1 цього наказу має рекомендаційний характер), у розділі «Кваліфікаційні вимоги» відповідно до певної посади або групи посад визначено вимоги до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця і вимоги до післядипломної підготовки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та обов'язків, мінімальні вимоги до стажу державної служби або загального стажу роботи, стажу наукової (науково-педагогічної) роботи.

Загальними положеннями Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців передбачено наступне: особи, які не мають відповідної освіти або стажу, встановлених кваліфікаційними вимогами, але мають достатній практичний досвід та успішно виконують у повному обсязі покладені на них завдання та обов'язки, можуть бути, як виняток, залишені на займаній посаді або допущені до її зайняття (крім керівних посад) за умови, якщо за результатами оголошеного на заміщення цих посад конкурсу неможливо підібрати кандидатуру, яка відповідає встановленим вимогам до освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня державного службовця.

Порядок призначення на посади та звільнення з посад державних адміністраторів у цілому не відрізняється від таких же процедур щодо інших посадових осіб органів місцевого самоврядування (державних службовців) і регулюється статтями 15 – 19 Закону України «Про державну службу», статтями 10 – 13 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Однак на відміну від решти посадових осіб відповідних міських рад та місцевих державних адміністрацій, уповноваженого органу виконавчої

влади Автономної Республіки Крим, призначення на посаду та звільнення з посади державних адміністраторів потребує погодження уповноваженого органу (Держпідприємництва України) (абз. 2 ч. 1 ст. 5 Закону). Згідно з пп. 37 п.4 Положення про Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, затвердженого Указом Президента України від 30 березня 2012 р. №237/2012, Держпідприємництво України погоджує кандидатури на призначення та звільнення з посади державних адміністраторів. Таке погодження призначення на посаду має відбуватись після проведення передбачених законом конкурсних (позаконкурсних) процедур призначення на посаду державного адміністратора, які визначаються законом по відношенню до будь-яких посадових осіб органів місцевого самоврядування (державних службовців).

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 26 грудня 2011 р. №419 затверджено Порядок погодження кандидатур на призначення та звільнення з посади державного адміністратора, яким регламентується процедура погодження Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) як спеціально уповноваженим органом з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності кандидатур, поданих міськими головами міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, головами Київської та Севастопольської міських, обласних, районних, районних у місті Києві державних адміністрацій та уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету на призначення та звільнення з посади державного адміністратора. Мінекономрозвитку на даний час уже не виконує функцій уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, однак вказаний Порядок погодження кандидатур на призначення та звільнення з посади державного адміністратора залишається чинним.

Як роз'яснило Міністерство юстиції України (Лист від 11 березня 2011 р. №3337-0-26-11-21), правових підстав для укладення контракту з державним адміністратором немає. Водночас згідно з ч. 5 ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», ст. 23 Кодексу законів про працю України на час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом) (Лист Міністерства праці та соціальної політики України від 17 березня 2011 р. №91/06/196-11).

Держпідприємництво України як спеціально уповноважений орган з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності може ініціювати звільнення з посади державного адміністратора. У разі порушення державним адміністратором вимог законодавства з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності Держпідприємництво України за результатами перевірки та/або з інших підстав, передбачених законодавством, на підставі відповідних підтвердних документів готує лист-подання і надсилає його голові відповідного органу державного адміністратора. На підставі цього листа-подання голова відповідного органу державного адміністратора може видати розпорядження про звільнення з посади державного адміністратора відповідно до чинного законодавства. У такому разі процедура погодження звільнення не застосовується. Копія розпорядження протягом десяти календарних днів після його видання надсилається до Держпідприємництва України (п. 3.5 Порядку погодження кандидатур на призначення та звільнення з посади державного адміністратора).

На відміну від більшості посадових осіб органів місцевого самоврядування (державних службовців), державний адміністратор підпорядковується безпосередньо відповідному міському голові, голові обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, керівнику відповідного уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим (абз. 3 ч. 1 ст. 5 Закону).

Оплата праці державних адміністраторів, як і інших посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців, визначається постановою КМУ від 9 березня 2006 р. №268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів».

Державні адміністратори працюють у рамках дозвільних центрів, які створюються міськими радами міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчими органами), обласними, районними та районними у місті Києві державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, уповноваженим органом виконавчої влади АРК (ч. 10 ст. 5 Закону).

Статтями 10 та 11 Закону «Про державну службу», статтями 8 і 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», статтею 5 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» закріплені основні права і обов'язки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Конкретні обов'язки та права державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Згідно з ч. 4 ст. 5 Закону основними завданнями державного адміністратора є:

1) надання суб'єкту господарювання вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання документа дозвільного характеру;

2) прийняття від суб'єкта господарювання документів, необхідних для одержання документів дозвільного характеру, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним регіональним та/або місцевим дозвільним органам.

Заява та документи, що додаються до неї, передаються державним адміністратором до регіональних або місцевих дозвільних органів у день реєстрації заяви або протягом наступного робочого дня (ч. 8 ст. 7 Закону).

Державний адміністратор приймає у суб'єкта господарювання декларацію про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства. Реєстрація декларації здійснюється регіональним, місцевим дозвільним органом відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. №685 «Про затвердження Порядку повідомлення державного адміністратора або дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» та інших нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (п. 3.6 Положення про державного адміністратора);

3) видача суб'єкту господарювання оформлених регіональними та місцевими дозвільними органами документів дозвільного характеру.

Державний адміністратор не пізніше наступного робочого дня з дня отримання від регіонального, місцевого дозвільного органу відповідного документа дозвільного характеру (письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру) повідомляє заявника про час та місце видачі документа дозвільного характеру або письмової відмови у видачі документа дозвільного характеру (телефоном, факсом, поштовим повідомленням, електронною поштою), про що робить відповідний запис у журналі, який ведеться за довільною формою. У разі нез'явлення суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи для одержання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру протягом двох робочих днів з дня закінчення встановленого законом строку розгляду заяви про видачу документа дозвільного характеру та документів, що додаються до неї, державний адміністратор направляє письмове повідомлення регіонального або місцевого дозвільного органу про відмову у видачі документа дозвільного характеру суб'єкту господарювання поштовим відправленням з описом вкладення.

Державний адміністратор протягом одного робочого дня з дати отримання від регіонального або місцевого дозвільного органу дублікату документа дозвільного

характеру повідомляє суб'єкта господарювання про час та місце його видачі. Державний адміністратор протягом одного робочого дня з дати повідомлення регіональним або місцевим дозвільним органом про зупинення або поновлення розгляду документів, поданих для отримання документів дозвільного характеру, повідомляє про це суб'єкта господарювання (чч. 10 – 13 ст. 7 Закону).

Крім того, згідно з принципом організаційної єдності, на підставі чч. 2, 3 ст. 4, ч. 1 ст. 7 Закону, державний адміністратор видає в установлені строки суб'єкту господарювання рішення про анулювання документа дозвільного характеру, а також переоформлений документ дозвільного характеру (абз. 7 ч. 7, абз. 6 ч. 8 ст. 4-1 Закону);

4) забезпечення взаємодії регіональних та/або місцевих дозвільних органів та документообігу.

Реалізація цього завдання державного адміністратора здійснюється за правилами, викладеними у розд. III Положення про державного адміністратора;

5) організаційне та інформаційне забезпечення проведення представниками регіональних та/або місцевих дозвільних органів спільного обстеження об'єкта (регламентується п. 3.17 Положення про державного адміністратора);

6) контроль за додержанням посадовими особами регіональних та/або місцевих дозвільних органів строків розгляду та видачі документів дозвільного характеру.

12 вересня 2008 р. Держкомпідприємництвом України було затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення адміністратором контролю за додержанням посадовими особами місцевих дозвільних органів строків видачі документів дозвільного характеру;

8) інформування посадової особи, якій він підпорядковується, а також територіального органу уповноваженого органу про порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру посадовою особою регіонального та місцевого дозвільного органу;

9) підготовка пропозицій щодо удосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру.

Згідно з підп. 2.2.6 п. 2.2 Положення про державного адміністратора такі пропозиції надаються керівництву відповідних міських рад (їх виконавчих органів), відповідних обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у місті Києві державних адміністрацій та відповідного уповноваженого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

10) ведення в мережі Інтернет веб-сторінки, що містить інформацію, необхідну для отримання документів дозвільного характеру;

11) координація діяльності дозвільного центру;

12) видача довідок з реєстру документів дозвільного характеру.

Державні адміністратори здійснюють ведення Реєстру документів дозвільного характеру (ч. 2 ст. 6 Закону). Згідно з пунктом 2.2 Тимчасового порядку формування, ведення та користування реєстром документів дозвільного характеру, затвердженого наказом Держкомпідприємництва від 18 квітня 2006 р. №39, підставою для видачі логіна та пароля користувачу реєстру документів дозвільного характеру є засвідчені в установленому порядку копії розпорядження про призначення на посаду державного адміністратора, паспорта та ідентифікаційного номера державного адміністратора. Варто зазначити, що логін та пароль для доступу до Реєстру документів дозвільного характеру видається персонально кожному державному адміністратору безкоштовно;

13) складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом (регулюється відповідними нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Таким чином, державні адміністратори є державними службовцями, посадовими особами органів місцевого самоврядування з особливим статусом в силу своїх повноважень у рамках дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Повноваження державних адміністраторів можна поділити на такі групи:

*організаційні (координаційні)* (наприклад, координація діяльності дозвільного центру, забезпечення взаємодії регіональних та/або місцевих дозвільних органів);

*інформаційні* (надання суб'єкту господарювання вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання документа дозвільного характеру, формування та ведення реєстру документів дозвільного характеру та ін.);

*контрольні* (зокрема, контроль за додержанням посадовими особами регіональних та/або місцевих дозвільних органів строків розгляду та видачі документів дозвільного характеру).

На даному етапі державотворення відбувається становлення інституту державних адміністраторів, напрацьовується правова база їх діяльності, практичний досвід взаємодії державних адміністраторів з іншими учасниками відносин у рамках дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Однак уже наявний досвід роботи державних адміністраторів засвідчує, що належна реалізація закріплених законом повноважень цих посадових осіб виступає важливою запорукою ефективної взаємодії державних інституцій та суб'єктів господарювання.

### Список використаних джерел

1. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи. – Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / В.А. Гуменюк. – Х.: УВС, 1999. – 202 с.
2. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі. – Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / С.В. Лихачов. – Х.: НУВС, 2001. – 177 с.
3. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні. Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / О.В. Харитонов. – Х.: Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого, 2004. – 197 с.
4. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва. – Дис... канд. юрид. наук (12.00.07) / І.В. Солошкіна. – Х.: ХНУВС, 2006. – 195 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М.: «ИНФРА-М НОРМ», 2000. – 526 с.
6. Подлинев С.Д. Деятельность милиции по осуществлению разрешительной системы в условиях формирования рыночных отношений в Украине / С.Д. Подлинев. – Одесса, 1996. – 144 с.
7. Труш І. Дозвільні центри у сфері господарської діяльності та принцип організаційної єдності / І. Труш // Право України. – 2007. – № 5. – С. 112 – 115.
8. Труш І. Закон України про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: проблеми його запровадження / І. Труш // Право України. – 2006. – № 12. – С. 75 – 79.
9. Офіційний сайт державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dktrp.gov.ua/type/2/5/p3>.
10. Дацюк Л. У «єдиному вікні» затісно / Л. Дацюк // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 23. – 7 лютого. – С.7.

*В.М. Бойко*

## РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ Й ОЧІКУВАНІ ЗМІНИ У СФЕРІ ОСВІТИ: НЕБЕЗПЕКИ ТА РИЗИКИ ДЛЯ ЗАКЛАДІВ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

Насамперед, щодо кадрів. Відповідно до ст.1 нового Закону України «Про державну службу» державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної