



Микола Тітов

кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України,
перший віцепрезидент – виконавчий директор Асоціації
органів місцевого самоврядування Харківської області
(Харків, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1440-0035>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/B-6314-2019>
n.i.titov@ukr.net

Ксенія Кухар

аспірантка кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)
kseniiia2000kukhar@gmail.com



УДК 342.55

ПРЕФЕКТУРИЗАЦІЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОШУК БАЛАНСУ

АНОТАЦІЯ. Реформу децентралізації влади в Україні, започатковану десять років тому зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, не тільки не згорнуто у зв'язку з російською військовою агресією, яка триває вже третій рік поспіль, а навпаки – активізовано. Певним свідченням того є завершальний етап роботи у Верховній Раді України та Міністерстві розвитку громад, територій та інфраструктури України над новою редакцією Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Реорганізація адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня в Україні та утворення 136 укрупнених районів замість 490 районів стали основою для удосконалення організації та діяльності органів державної влади на місцях. Крім того, позбавлення органів прокуратури повноважень щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності в державі створило певний вакуум у частині адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування та дисбаланс системи стримувань і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням.

Як результат – виникла необхідність удосконалення механізму такої взаємодії шляхом підготовки змін і доповнень до чинного законодавства. Пропозиція про утворення місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) префектурного типу (до внесення відповідних змін до

Конституції України) є, на думку законодавців, одним із варіантів правового врегулювання зазначених проблем.

Метою статті є аналіз змін і доповнень передусім до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та окреслення окремих пропозицій, що спрямовані на удосконалення правового механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реаліях.

Установлено, що проблеми децентралізації влади, адміністративно-територіального устрою, реалізації власних повноважень органами місцевого самоврядування та їх взаємодії з органами державної влади в Україні досліджували відомі вчені та дослідники: П. Любченко, В. Мамонова, С. Серьогіна, Т. Єгорова-Луценко, І. Бодрова, В. Негода, В. Куйбіда, С. Чернов, Ю. Ганущак, А. Ткачук, В. Козіна та інші, але ці питання ще потребують додаткового вивчення та обґрунтування.

Автори доходять висновку, що префектуризація МДА може поставити крапку у визначенні сучасної ролі та місця МДА у структурі державних органів влади (до внесення змін до Основного Закону) та виключити Україну з переліку європейських країн, які не мають механізму адміністративного нагляду за діяльністю місцевих рад.

Ключові слова: децентралізація; місцеві державні адміністрації; місцеві ради; асоціації; повноваження; префектуризація; адміністративний нагляд; субсидіарність.

Реформу децентралізації влади в Україні, яку започатковано десять років тому зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹, не тільки не згорнуто у зв’язку з російською військовою агресією, яка триває вже третій рік поспіль, а навпаки – активізовано. Певним свідченням того є завершальний етап роботи у Верховній Раді України та Міністерстві розвитку громад, територій та інфраструктури України над новою редакцією Закону України “Про місцеві державні адміністрації”².

Реорганізація адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня в Україні та утворення 136 укрупнених районів замість 490 районів стали основою для удосконалення організації і діяльності органів державної влади на місцях³. Крім того, позбавлення органів прокуратури повноважень щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності в державі створило певний вакуум у частині адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування та дисбаланс системи стримувань і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням.

Як результат – виникла необхідність удосконалення механізму такої взаємодії шляхом підготовки змін і доповнень до чинного законодавства. Пропозиція про утворення місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) префектурного типу (до внесення відповідних змін до Конституції України)

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>> (дата звернення: 19.04.2024).

² Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні від 30.10.2020 № 4298 <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4479>> (дата звернення: 19.04.2024).

³ М Тітов, *Вибрані праці: монографії, підручники, навчальні посібники, коментарі, статті* (Право 2023) 968.

є, на думку законодавців, одним із варіантів правового врегулювання зазначених проблем⁴.

Метою статті є аналіз змін і доповнень передусім до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та окреслення окремих пропозицій, що спрямовані на вдосконалення правового механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реаліях.

Процес підготовки будь-якого законопроекту, а тим більше щодо кардинальних змін відносин держави і місцевого самоврядування, – це дуже важлива й копітка професійна робота. Один із авторів це особисто засвоїв під час підготовки у 1994–1996 рр. тексту нової Конституції України у складі Конституційної Комісії, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 10 листопада 1994 р.⁵

Отже, під час роботи над законопроектом необхідні не тільки професійні знання юриспруденції в певних галузях права та сферах, які підлягають унормуванню, а й розуміння та підтримка колег і експертів при визначенні механізму досягнення завдань і цілей, які мають бути наслідком прийняття відповідного закону. Оскільки зазначений законопроект водночас передбачає зміни деяких норм законів України: “Про місцеве самоврядування в Україні”⁶, “Про державну службу”⁷, “Про Кабінет Міністрів України”⁸, “Про запобігання корупції”⁹, а також низки законодавчих актів, як от Кодексу адміністративного судочинства в Україні¹⁰, – то без спільного бачення підходів комплексного вирішення такого значного обсягу завдань фактично неможливо підготувати виважений законопроект.

Проаналізувавши в цілому зміни до законопроекту “Про місцеві державні адміністрації”, відзначимо їхню важливість і комплексність, оскільки положення законопроекту визначають, наприклад, статус керівників МДА, перелік оновлених повноважень місцевих державних адміністрацій щодо порядку взаємодії та відносин із територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, а також з органами місцевого самоврядування, а відтак і варіанти певного впливу на роботу місцевих рад тощо.

Доцільно зазначити, що на ще триваючій стадії підготовки до другого читання аналізованого законопроекту у результаті певного компромісу усіх стейкхолдерів у робочій групі вже були погоджені деякі зміни та доповнен-

⁴ Юридична енциклопедія. Т. 6: Т–Я (Ю Шемшученко ред, Українська енциклопедія 2004).

⁵ Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії): Постанова Верховної Ради України від 10 листопада 1994 р. № 231/94-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/94-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 19.04.2024).

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 19.04.2024).

⁷ Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>> (дата звернення: 19.04.2024).

⁸ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>> (дата звернення: 19.04.2024).

⁹ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>> (дата звернення: 19.04.2024).

¹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення: 19.04.2024).

ня, а саме щодо: спрощення процедури висловлення місцевою радою недовіри керівнику МДА; участі постійних комісій місцевої ради у цьому процесі; щодо необхідності участі у роботі у складі Єдиної комісії з формування керівного складу МДА представників від усіх асоціацій органів місцевого самоврядування із верифікованим складом всеукраїнського статусу; щодо виключення із переліку повноважень МДА норми про те, що під час реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень нагляд МДА може охоплювати критерії доцільності, економності чи ефективності, визначені Кабінетом Міністрів України; щодо збільшення граничного строку перебування на посаді керівника МДА в одній адміністрації тощо. Така позиція розробників є свідченням їхнього конструктивного підходу до вдосконалення законопроекту.

До принципів новел законопроекту передусім варто віднести трансформацію МДА в органи префектурного типу та наділення їх правом здійснення нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування. Новелою є також повноваження МДА з координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Уперше також визначається право МДА на надання консультацій за запитами місцевих рад. Крім того, чимало новел у підходах до відбору кандидатів на посаду керівника МДА, термінів перебування на посаді, проходження державної служби та інших аспектів трудового права.

Варто зазначити, що визначені у законопроекті нові повноваження МДА зі здійснення нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування фактично випливають із положень ст. 119 Конституції України¹¹ про те, що державні адміністрації забезпечують на відповідній території законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян.

Але деталізація механізму забезпечення нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування передбачена саме в законопроекті, що аналізується. Так, зокрема, місцеві державні адміністрації мають здійснювати моніторинг таких актів, як на стадії їхньої підготовки, так і після ухвалення місцевими радами відповідних рішень. На першій стадії МДА можуть надавати місцевим радам консультації, які мають рекомендаційний характер, а на другій – направляти вимоги про усунення в досудовому порядку порушення законності при прийнятті конкретного рішення. Такі вимоги для місцевих рад мають обов'язковий характер. Керівник МДА при поданні вимоги про добровільне усунення порушення може, у необхідних випадках, призупинити дію прийнятого акта на час добровільного усунення порушення, якщо його виконання може призвести до негативних наслідків. У разі відмови місцевої ради у визначений термін добровільно виконати вимогу керівник МДА звертається з позовом до суду про зупинення дії такого акта на час розгляду справи в суді та скасування оскаржуваного рішення місцевої ради.

¹¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 19.04.2024).

Оскільки МДА залишаються квазівиконавчими органами районних та обласних рад і не можуть одночасно здійснювати нагляд за актами цих місцевих рад, то розробники законопроекту визначили, що за рівнем повноважень районні державні адміністрації здійснюють нагляд лише за актами сільських, селищних, міських рад району, а обласні МДА – за рішеннями районних рад. Органом із забезпечення законності центрального рівня є центральний орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, який забезпечує законність у діяльності обласних рад.

Щодо механізму нагляду за законністю актів з боку державних органів, то варто зазначити, що практично всі місцеві ради працюють гласно й відкрито, а проекти рішень і регуляторних актів завчасно розміщуються на відповідних сайтах та є публічними, навіть в умовах обмежених можливостей під час військового стану, який спричинений російською військовою агресією. Прийняті місцевими радами рішення також є публічними та ще будуть обов'язково розміщуватись у новоутвореному Єдиному державному реєстрі. Тобто фахівці МДА самостійно зможуть здійснювати моніторинг, долучатися до ознайомлення з ними та не завантажувати місцеві ради відповідними запитами.

Доцільно наголосити, що з метою убезпечення від надмірності впливу державного органу влади, а точніше можливого зловживання з боку керівника МДА та блокування роботи місцевої ради, законодавець передбачив певний запобіжник. Так, у законопроекті передбачено не тільки право керівника МДА на оскарження рішень місцевої ради, а й його відповідальність за систематичне та безпідставне звернення до суду. Зокрема, голова МДА може бути звільнений Президентом України із займаної посади в разі набрання законної сили рішенням суду про залишення без задоволення поданого за підписом такого голови позову про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним, якщо протягом року таких рішень було прийнято не менше третини від загальної кількості рішень суду, що набрали законної сили.

Крім того, законодавець пропонує ще один запобіжник – зберегти право депутатів обласної, районної ради на висловлення недовіри керівнику МДА, яке передбачено нормами Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, якщо за результатами його щорічного звіту, або звіту на вимогу депутатів, таку недовіру висловлено депутатами в кількості не менш як дві третини від складу ради, Президент України приймає рішення про відставку такого голови МДА.

Запропоновані правові конструкції взаємовідносин, на нашу думку, суттєво допоможуть забезпечити необхідний баланс взаємодії місцевих рад і МДА, а гарантії судового захисту прав та інтересів учасників цих правовідносин – забезпечити верховенство права!

Ще одне. Особливої уваги заслуговують запропоновані зміни до порядку відбору кандидатур на посаду керівника МДА та інші новели з кадрових питань. Варто наголосити, що, наділяючи керівників МДА новими повноваженнями, зокрема щодо права на здійснення нагляду за законністю актів

місцевих рад, законодавець водночас удосконалив механізм кадрової роботи щодо керівників МДА, а саме: значно підсилив вимоги до кандидатів на ці посади; запровадив єдиний кадровий резерв і конкурсний відбір; запровадив також Єдину комісію з відбору кандидатів (у тому числі за участю представників місцевого самоврядування у її складі); передбачив обов'язкову ротацію керівників; обмежив термін перебування на посаді в одній адміністративній одиниці тощо.

Запровадження таких новацій, на нашу думку, має максимально виключати корупційні ризики та підвищувати прозорість і ефективність роботи керівника МДА, а також забезпечувати ділові відносини та збалансовану взаємодію із місцевими радами.

Водночас під час роботи над законопроектом учасники цього процесу, на жаль, не досягли консенсусу щодо деяких пропозицій, які б, на нашу думку, мали посилити роль органів місцевого самоврядування та їх організаційну самостійність, як цього і вимагають норми Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 1997 р. без будь-яких зауважень¹². Передусім це стосується порядку призначення керівника МДА, що є логічним у процесі реалізації реформи з децентралізації влади. Так, законопроект визначає коло осіб, які можуть бути кандидатами на призначення на посаду голови МДА. Серед них – особи, які: обіймають посаду голови МДА в іншій області, районі (у порядку переведення); перебувають у кадровому резерві на посаді голів МДА; звільнені з посади голови МДА у зв'язку із закінченням строку призначення на посаду або за власним бажанням (протягом не більше двох років з дня звільнення, станом на дату внесення кандидатури) тощо.

Але розробники законопроекту при цьому не врахували чинну норму Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а саме про те, що кандидатуру на посаду голови МДА має право рекомендувати Кабінету Міністрів України відповідна районна чи обласна рада. Така норма є логічною, оскільки керівник МДА, за Конституцією України та Законом, є очільником її власного виконавчого органу, і вона має бути відтворена у законопроекті.

Також доволі зарегульованим, вважаємо, є запропонований порядок призначення представників асоціацій органів місцевого самоврядування із всеукраїнським статусом до складу Єдиної комісії з формування керівного складу МДА. За законопроектом, цей порядок має визначатись і затверджуватись Кабінетом Міністрів України, що фактично є надмірним втручанням у організаційну самостійність асоціацій органів місцевого самоврядування.

Переконані, що в межах статутних повноважень правління чи президія, як керівні органи таких асоціацій, за відповідним зверненням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, самостійно мають визначати свого представника до складу Єдиної комісії.

¹² Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text> (дата звернення: 19.04.2024).

Недостатньо вмотивованою та надмірною, на нашу думку, є норма про збільшення кількості депутатів для ініціювання скликання сесії місцевої ради для розгляду питання щодо висловлення недовіри керівнику МДА. Так, законопроект передбачає необхідність участі у такій ініціативі не менше 50 % депутатів для скликання сесії ради, але відповідно до чинних норм Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” для скликання сесії з будь-якого питання достатньо ініціативи однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради.

Необхідно також завершити процес розмежування на делеговані та власні повноваження місцевих рад, оскільки це безпосередньо впливає на обсяг повноважень МДА зі здійснення нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування. Вирішення цього питання, на нашу думку, зменшить ризик надмірного втручання МДА у діяльність місцевих рад.

Заслуговує на окремий розгляд і оцінка законопроекту наших європейських партнерів, яка висловлена у Висновку від 21 лютого 2024 р. Центру експертизи доброго врядування, що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи¹³. Загалом їх оцінка законопроекту доволі позитивна, але були висловлені й певні застереження. Так, зокрема, було зазначено, що

створення механізму нагляду за законністю актів місцевого самоврядування саме по собі є розвитком подій, що вітається; однак у поєднанні з великою кількістю повноважень МДА за умови відсутності чіткого розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, а також їхніми рівнями, за відсутності посилань на принцип субсидіарності у здійсненні наглядової функції, це може призвести до ре-централізації та містить потенціал для зловживань¹⁴.

Така оцінка заслуговує на особливу увагу розробників законопроекту, а також загалом підтримується представниками місцевого самоврядування¹⁵.

Висновок. Переконані, що за остаточного доопрацювання законопроекту у профільному Комітеті Верховної Ради України народні депутати не проігнорують зазначені нами пропозиції та застереження, а також інші пропозиції науковців, експертів і практиків місцевого самоврядування з тим, щоб підготувати до голосування у другому читанні комплексний і виважений законопроект, який стане ще одним важливим документом запровадження МДА префектурного типу як складової реформи з децентралізації влади в Україні та забезпечуватиме збалансованість можливостей територіальних органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку територіальних громад, а відтак і підвищення, зокрема, спроможностей і врядування територіальних громад.

¹³ Рада Європи підготувала новий висновок щодо проекту закону про реформування місцевих державних адміністрацій в Україні (26.02.2024) <<https://decentralization.ua/news/17725>> (дата звернення: 19.04.2024).

¹⁴ Висновок щодо проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України ‘Про місцеві державні адміністрації’ та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні” (№ 4298) 21 лютого 2024 р. CEGG/LEX(2024) <<https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-as-of-21-fe/1680aea85f>> (дата звернення: 19.04.2024).

¹⁵ *Місцеве самоврядування: термінологічний словник* (В Тихонов ред, Фактор 2011) 240.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Titov M, *Vybrani pratsi: monohrafii, pidruchnyky, navchalni posibnyky, komentari, staty* (Pravo 2023).

Encyclopedias and dictionaries

2. *Mistseve samovriaduvannia: terminolohichni slovnyk* (Tykhonov V red, Faktor 2011).
3. *Yurydychna entsyklopediia. T. 6: T–Ya* (Yu Shemshuchenko red, Ukrainska entsyklopediia 2004).

Mykola Titov
Kseniia Kukhar

PREFECTUREIZATION OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: FINDING A BALANCE

ABSTRACT. The reform of the decentralization of power in Ukraine, which was initiated 10 years ago with the adoption of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine, was not only not curtailed in connection with the Russian military aggression, which has been going on for the third year in a row, but on the contrary, it has been intensified. Certain evidence of this is the final stage of work in the Verkhovna Rada of Ukraine and the Ministry of Development of Communities, Territories and Infrastructure of Ukraine on the new edition of the Law of Ukraine “On Local State Administrations”.

The reorganization of the administrative-territorial system at the sub-regional level in Ukraine and the formation of 136 consolidated districts instead of 490 districts became the basis for improving the organization and activities of local state authorities. In addition, the deprivation of powers of the prosecutor’s office to exercise general supervision over compliance with the law in the state has created a certain vacuum in terms of administrative supervision of local self-government bodies and an imbalance of the system of checks and balances in relations between the state and local self-government.

As a result, there was a need to improve the mechanism of such interaction by preparing changes and additions to the current legislation. The proposal for the establishment of local state administrations (hereinafter referred to as local state administrations) of the prefecture type (before appropriate amendments to the Constitution of Ukraine) is, according to the legislators, one of the options for legal settlement of the above-mentioned problems.

The purpose of the article is to analyze changes and additions, first of all, to the Law of Ukraine “On Local State Administrations” and to outline individual proposals aimed at improving the legal mechanism of interaction between state authorities and local self-government bodies in modern socio-political and financial-economic realities.

It was established that the problems of decentralization of power, administrative-territorial organization, implementation of their own powers by local self-government bodies and their interaction with state authorities in Ukraine were studied by well-known scientists and researchers: P. Lyubchenko, V. Mamonova, S. Seryogina, T. Yehorova-Lutsenko, I. Bodrova, V. Negoda, V. Kuybida, S. Chernov, Yu. Hanushchak, A. Tkachuk, V. Kozina and others, but these issues still require additional study and justification.

The authors come to the conclusion that the prefecturalization of MDA can put an end to the definition of the modern role and place of MDA in the structure of state authorities (before amendments to the Basic Law) and exclude Ukraine from the list of European countries that do not have a mechanism of administrative supervision over the activities of local councils.

KEYWORDS: decentralization; local state administrations; local councils; associations; powers; prefecturization; administrative supervision; subsidiarity.