

УДК 351.9

<https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2021.3.16>

Л.П. ОЛЕНКОВСЬКА

Херсонський національний технічний університет

ORCID: 0000-0002-8417-3827

М.О. ДУРМАН

Херсонський національний технічний університет

ORCID:0000-0002-3775-205X

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У ПРИЗМІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Стаття присвячена характеристиці сучасних процесів реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, а також процесам удосконалення територіальної організації публічної влади в Україні. Обґрунтовано, що метою реформи є запровадження ефективної публічної влади для підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Визначено, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає внесення змін до Конституції України. Такі зміни мають стати фундаментом для вдосконалення нормативно-правової бази. Описаний зарубіжний досвід процесів реформування місцевого самоврядування вказує, що проведення децентралізації публічної влади є складним і відповідальним процесом. Для України показовим є польський досвід реформування публічної влади, взаємовідносин між місцевим самоврядуванням і органами державної влади. Вказується, що зміна повноважень має відбуватися з одночасними змінами в розподілі фінансових ресурсів. Це буде гарантувати матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, встановлювати справедливе співвідношення фінансових ресурсів та обсягу повноважень. Проте передача повноважень і ресурсів повинна супроводжуватися наглядом за рішеннями органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якими ці повноваження реалізуються, а ресурси – витрачаються. Спроби унормувати такий нагляд були вже неодноразово – в різні роки до Верховної Ради України подавалися три законопроекти. Останній законопроект №4298 найкращий, проте теж викликає зауваження в експертному середовищі. Експерти вказують, що процедура державного нагляду повинна бути чітко виписана і не містити можливостей «неоднозначного» її тлумачення. А зміни до функціональних обов'язків голів місцевих державних адміністрацій краще вносити не Законом України, а через внесення змін до Конституції України. Проте, безперечно, такі зміни потрібні для успішного проведення реформи децентралізації та створення ефективної системи публічної влади в Україні.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформа децентралізації, місцеве самоврядування, префект, нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування.

Л.П. ОЛЕНКОВСКАЯ

Херсонский национальный технический университет

ORCID: 0000-0002-8417-3827

Н.А. ДУРМАН

Херсонский национальный технический университет

ORCID: 0000-0002-3775-205X

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ТЕРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ В ПРИЗМЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Статья посвящена характеристике современных процессов реформирования местного самоуправления и административно-территориального устройства, а также процессам совершенствования территориальной организации публичной власти в Украине. Обосновано, что целью реформы является создание эффективной публичной власти для поддержки полноценной жизненной среды для граждан, предоставление высококачественных и доступных публичных услуг, становление институтов прямого народовластия, согласования интересов государства и территориальных общин. Определено, что реформа местного самоуправления и территориальной организации власти предусматривает внесение изменений в Конституцию Украины. Такие изменения должны стать фундаментом для совершенствования нормативно-правовой базы. Описанный зарубежный опыт процессов реформирования местного самоуправления указывает, что проведение децентрализации публичной власти является сложным и ответственным процессом. Для Украины показателен польский

опыт реформирования публичной власти, взаимоотношений между местным самоуправлением и органами государственной власти. Указывается, что изменение полномочий должно происходить с одновременными изменениями в распределении финансовых ресурсов. Это будет гарантировать материальную и финансовую основу местного самоуправления, устанавливать справедливое соотношение финансовых ресурсов и возможностей. Однако передача полномочий и ресурсов должна сопровождаться надзором за решениями органов и должностных лиц местного самоуправления, которыми эти полномочия реализуются, а ресурсы - расходуются. Попытки урегулировать такой надзор были уже неоднократно - в разные годы в Верховную Раду Украины подавались три законопроекта. Последний законопроект №4298 лучший, но тоже вызывает замечания в экспертной среде. Эксперты указывают, что процедура государственного надзора должна быть четко выписана и не содержать возможностей «неоднозначного» ее толкования. А изменения в функциональных обязанностях председателей местных государственных администраций лучше вносить не Законом Украины, а через внесение изменений в Конституцию Украины. Однако ни у кого нет сомнений, что такие изменения необходимы для успешного проведения реформы децентрализации и создания эффективной системы публичной власти в Украине.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, реформа децентрализации, местное самоуправление, префект, надзор за решениями органов местного самоуправления.

L. OLENKOVSKA

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0002-8417-3827

M. DURMAN

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0002-3775-205X

CONCEPTUAL BASIS FOR REFORMING THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITY OF UKRAINE IN THE PRISM OF FOREIGN EXPERIENCE

The article is devoted to the characteristics of modern processes of reforming local self-government and administrative-territorial organization, as well as the processes of improving the territorial organization of public authorities in Ukraine. It is substantiated that the purpose of the reform is to introduce effective public authorities to maintain a full living environment for citizens, provide high quality and affordable public services, establish institutions of direct democracy, harmonize the interests of the state and local communities. It is determined that the reform of local self-government and territorial organization of power envisages amendments to the Constitution of Ukraine. Such changes should become the foundation for improving the regulatory framework. The described foreign experience of local self-government reform processes indicates that the decentralization of public power is a complex and responsible process. For Ukraine, the Polish experience of reforming public authorities and the relationship between local self-government and state authorities is indicative. It is indicated that the change of authority should take place with simultaneous changes in the distribution of financial resources. This will guarantee the material and financial basis of local self-government, establish a fair balance of financial resources and the scope of authority. However, the transfer of powers and resources must be accompanied by oversight of the decisions of local authorities and officials by which these powers are exercised and resources are expended. Attempts to regulate such supervision have been made several times - in different years, three bills were submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine. The latest bill №4298 is the best, but also causes remarks in the expert community. Experts point out that the procedure of state supervision should be clearly defined and should not contain the possibility of an "ambiguous" interpretation. And it is better to make changes to the functional responsibilities of heads of local state administrations not by the Law of Ukraine, but by making changes to the Constitution of Ukraine. However, there is no doubt that such changes are necessary for the successful implementation of decentralization reform and the creation of an effective system of public authority in Ukraine.

Key words: administrative-territorial system, decentralization reform, local self-government, prefect, supervision over decisions of local self-government authorities.

Постановка проблеми

Питання місцевого розвитку та реформування відносин «органи державної влади – органи місцевого самоврядування – територіальні громади» набувають все більшого значення для громад. Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали більше ресурсів та більше повноважень ними розпоряджатися, і саме зараз мають серйозно підійти до питання розвитку своїх територіальних громад, визначитися з можливостями та головними напрямками цього розвитку. Адже забезпечити для мешканців належні послуги, робочі місця, соціальну допомогу, благоустрій та хороші дороги зможуть економічно розвинені спроможні громади. Одним з основних завдань за таких

умов є реалізація економічних можливостей і забезпечення сталого розвитку. У цьому сенсі сталий розвиток є комплексом інтегрованих заходів, спрямованих на створення чи вдосконалення системи економічних зв'язків у поєднанні із забезпеченням соціальної стабільності та безпечного довкілля, на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Проте економічний розвиток часто неможливий або затруднений через застарілий адміністративно-територіальний устрій, коли міста «беруться в кільце» сільськими громадами і не мають вільних територій для розвитку. При цьому жителі цих сіл часто користуються всією інфраструктурою міст та забезпечені там робочими місцями. Тому стоїть проблема одночасного удосконалення адміністративно-територіального устрою України та забезпечення місцевого економічного розвитку на засадах сталості. А це неможливо зробити без вдосконалення процесів, механізмів та інструментів місцевого самоврядування. Необхідно визначити умови такого вдосконалення з врахуванням сучасних умов діяльності органів місцевого самоврядування та реформи децентралізації для подальшого сталого розвитку громад та України у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Вивченням проблематики реформування та удосконалення адміністративно-територіального устрою України свого часу займалися українські вчені, такі як: А. Береза, В. Лісовський, О. Лимаренко, А. Мелкумов, Н. Нижник, М. Орзіх, В. Погорілко, І. Прімишев, М. Пухтинський, С. Телешунта інші. Проте, сучасні тенденції адміністративно-територіального устрою та його елементів вимагають додаткового дослідження.

Формулювання мети дослідження

Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності, змісту й процесів реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації публічної влади в умовах децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації у державному управлінні та місцевому самоврядуванні стала однією з можливих причин посилення сепаратистських рухів на сході країни. Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали [1]:

- істотна залежність територій від центру;
- низький рівень інвестиційної привабливості територій;
- інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади;
- деградація сільської місцевості;
- складна демографічна ситуація;
- низька якість надання публічних послуг;
- низький рівень довіри до влади;
- високий рівень корупції
- низька ефективність управлінських рішень.

Станом на початок 2014 року (на початку реформи децентралізації) тільки 6 регіонів в Україні були самодостатніми, що викликало значну регіональну диспропорцію, а відповідно – впливало на якість життя та послуг, що отримували українці. Ці виклики вимагали проведення кардинальних реформ в частині державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2]. Свого часу Урядом була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ №333-р від 01 квітня 2014 р.) та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ №591-р від 18.06.2014 р.). Ця реформа передбачала створення спроможних громад з можливостями самозабезпечення та саморозвитку, тобто, громад, які за рахунок власних ресурсів, зможуть вирішувати питання місцевого значення.

На сьогодні реформа децентралізації – одна з найважливіших реформ владних відносин в Україні, яка стосується адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади. Тобто, ця реформа не тільки змінює межі адміністративно-територіальних одиниць, укрупнює їх тощо, але й змінює повноваження нових адміністративно-територіальних одиниць різного рівня, надає нові ресурси та підвищує відповідальність місцевих громад за власний розвиток та якість життя їх мешканців.

Децентралізація дозволила сформувати, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ). За 7 років реформи (з 2014 по 2020 рік) утворено 1469 ОТГ, з яких добровільно об'єдналися 1070 громад. Відповідно до прийнятого Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [3], Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких 2020 року вже проведені місцеві вибори на новій територіальній основі. На основі зазначеного, 17 липня 2020 року Верховна Рада України, реалізувавши виключні конституційні повноваження, прийняла Постанову №807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», чим реорганізувала адміністративно-територіальний устрій

субрегіонального рівня та утворила 136 укрупнених районів, які стали основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях.

Мета реформи – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади одним з перших завдань визначає внесення змін до Конституції України. Такі правові норми мають стати фундаментом для вдосконалення відповідної нормативно-правової бази децентралізації [4]. Зміни до Конституції, що пропонуються, мають наблизити владу до людей, забезпечити імплементацію Європейської хартії місцевого самоврядування, зробити незворотним процес децентралізації, створити новий спроможний адміністративно-територіальний устрій та забезпечити ефективну реалізацію влади на місцях.

Принципи формування системи місцевого самоврядування, на яких ці зміни базуватимуться, такі ж, як і в розвинутих європейських країнах. Цей досвід підтверджує існування тісного взаємозв'язку між проведеною реформою децентралізації публічної влади та економічним зростанням і наявними високими показниками якості життя у цих країнах. Для України досить показовим є польський досвід реформування публічної влади.

Польща є постсоціалістичною державою і має спільні риси з Україною в адміністративно-територіальному устрою, у демографічних показниках, формі державного устрою та формі державного управління тощо. У Польщі на початку 90-х років реформа децентралізації публічної влади стала невід'ємною складовою масштабного ринкового реформування держави, яка сприяла формуванню приватної власності, розвитку демократії, створенню ефективних політичних інститутів, збільшенню ресурсної бази органів місцевого самоврядування, захисту прав окремих громадян, становленню громадянської та політичної свободи. Метою децентралізації було реформування системи управління на локальному рівні, підвищення рівня фінансової самостійності окремо взятого регіону та населеного пункту, зростання якості надання публічних послуг та подолання корупції[5].

У процесі децентралізації публічної влади та реформуванні адміністративно-територіального устрою Польщі відбулися суттєві зміни. Вагоме значення мало створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: гміни, повіти, воєводства [6]. Базовою адміністративно-територіальною одиницею встановлено гміну.

Результатом польської реформи децентралізації влади стало розмежування повноважень, у результаті якого: по-перше – було утворено три рівні незалежного самоврядування з чітким поділом повноважень та незалежними бюджетами; по-друге – органи місцевого самоврядування отримали реальне право здійснювати управління у територіальних громадах, розпоряджатися власними матеріальними та фінансовими ресурсами, надавати певні публічні послуги та займатися соціально-економічним розвитком території.

Разом з тим децентралізація не означала послаблення центральної влади Польщі у таких питаннях, як зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Державна влада має свої представництва у регіонах, діяльність яких спрямована на контроль органів місцевої влади щодо відповідності їх діяльності вимогам чинного законодавства[5].

Аналогічні підходи вже декілька разів пробували запровадити й в Україні, проте не завжди вдало. Українські експерти передбачають, що саме підхід до формування субрегіонального рівня може стати головним каменем спотикання в розробленні змін до Конституції – тому очікувано передбачаються непрості діалоги народних депутатів, урядовців, експертів і профільних асоціацій. В Офісі Президента України також наголошують на необхідності змін до Конституції в частині децентралізації. Під час публічної презентації змін до Основного закону та пріоритетів уряду стосовно реформування місцевого самоврядування представник Офісу Президента України наголосив, що реформа місцевого самоврядування, її закріплення в Конституції дасть змогу людям у всій країні отримати можливість для поліпшення добробуту. Це значить, що публічні послуги мають стати ближчими, а медицина та освіта – якісними й доступнішими. На думку представників Офісу Президента, зазначені конституційні зміни стануть завершенням децентралізації в Україні. Зараз у країні є шанс завершити децентралізацію владних повноважень за новим адміністративно-територіальним устроєм. Показати, що реформи мають бути з думкою про людей, можуть бути реалізовані у чіткі та зрозумілі терміни, давати конкретні результати [7].

Представники органів місцевого самоврядування обласного та районного рівнів також наполягають на внесенні змін до Конституції України в частині децентралізації. На їхню думку, ці зміни допоможуть закріпити формат адміністративно-територіального устрою в Україні у вигляді «громада – район – область» (за аналогією з польським «гміна – повіт – воєводство»), розмежувати повноваження в системі органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів різних рівнів та органів державної влади й місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

Також від конституційних змін представники районів та областей чекають переформатування місцевих державних адміністрацій в інститути префекта, а також утворення виконавчих органів при обласних та районних радах. Тільки так, на їхнє переконання, на регіональному й субрегіональному рівні може з'явитися справжнє самоврядування, у яке держава не втручається, а лише встановлює загальні правила, координує та наглядає за законністю. Крім того, вони наголошують на необхідності закріплення в Конституції належної матеріально-ресурсної бази функціонування органів місцевого самоврядування[8].

Для цього, крім змін до Конституції України в частині децентралізації владних повноважень, вони наполягають на прийнятті ряду важливих рішень:

- ухвалити законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою»;
- внести зміни до виборчого законодавства, зокрема щодо забезпечення рівного й належного представництва громадян у радах;
- розробити та ухвалити в новій редакції Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- внести зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, з урахуванням розмежування повноважень, що є необхідним для завершення бюджетної й податкової децентралізації, аби створити належну фінансову основу для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування;
- запровадити державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування для забезпечення збалансованої системи децентралізованого управління в державі.

Як бачимо, на запровадженні державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування для забезпечення збалансованої системи децентралізованого управління в державі наполягають саме представники органів місцевого самоврядування обласного та районного рівня, хоча в управлінських апаратах цих органів та місцевих державних адміністрацій є відповідні юридичні відділи та фахівці, що можуть забезпечити розробку законних рішень. Однак на рівні територіальних громад таких фахівців не вистачає, тому слід передбачити захисні механізми для недопущення ухвалення незаконних рішень, порушення прав громадян та нанесення шкоди самим громадам.

Органам місцевого самоврядування у ході децентралізації передаються повноваження і ресурси, підкріплені можливістю ухвалення відповідних рішень. Проте в ході адаптації нашого законодавства до європейського були втрачені певні механізми та інструменти контролю за законністю рішень ОМС. Так, частиною другою статті 144 Конституції України встановлено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду [9].

До недавнього часу повноваження щодо державного нагляду за законністю рішень ОМС та відповідного зупинення таких рішень певним чином здійснювали органи прокуратури в рамках виконання функції загального нагляду за додержанням і застосуванням законів. З моменту позбавлення органів прокуратури такої функції виникла ситуація безконтрольності з боку держави за законністю рішень ОМС, а також відсутності відповідного суб'єкта, який би здійснював державний нагляд за їх законністю. Однак потреба в цьому залишилася. Тому функцію загального нагляду за законністю рішень ОМС було передано до функцій, що їх повинні були виконувати префекти районного чи обласного рівнів [10]. Цим законопроектом передбачалося, що префект на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці:

- 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування;
- 2) координує діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- 3) забезпечує виконання державних програм;
- 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, а також загрози або виникнення надзвичайної ситуації відповідного рівня.

В той же час державний нагляд за дотриманням ОМС Конституції та законів України – це питання, яке варто розглядати в контексті обов'язку держави гарантувати безпеку своїм громадянам та створювати безпечний простір для комфортного життя мешканців громад. Україна в цьому питанні вже давно рухається в руслі євроінтеграційних процесів і запровадження такого контролю повинно відбуватися відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, як це, наприклад, здійснюється в європейських країнах [11], де нагляд здійснюють регіональні органи виконавчої влади або їх посадові особи – такі як префекти у Франції чи воєводи у Польщі.

Нагляд – це передусім некаральна функція, а елемент захисту жителів громад, в тому числі, від помилок посадових осіб ОМС чи колегіальних органів ОМС, та захист єдиного правового простору держави. Адже відомі випадки, коли місцеві ради втягуються у прийняття рішень поза своїми

компетенціями. І такі рішення апіорі є незаконними, як, наприклад – про перехід на договірні відносини з центральними органами влади або про вимогу до Верховної Ради щодо ухвалення закону про імпічмент Президента тощо. І в цьому випадку державний контроль за законністю рішень ОМС просто необхідний.

Саме задля цього Кабінет Міністрів 19 квітня 2017 р. запропонував внести до Верховної Ради України власний законопроект «Про здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України», яким передбачалося що законність усіх актів органів місцевого самоврядування має перевірятися органом державної влади [12]. Метою прийняття законопроекту було створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі [13].

Хоча законопроект повністю відповідав принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування та практиці організації державного контролю за законністю актів ОМС в країнах Європи, після певних дискусій та консультацій з експертним середовищем та громадськими організаціями, що об'єднували представників територіальних громад, він був відкликаний суб'єктом подання (Кабінетом Міністрів України) на вимогу Асоціації міст України, оскільки, на їх думку, його прийняття призвело б до невиправданого втручання місцевих держадміністрацій у роботу місцевого самоврядування [14]. Більше цей документ на розгляд Верховної Ради України не подавався.

Тому у 2020 році було розроблено новий щодо внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні [15]. Метою прийняття законопроекту є створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Ціллю прийняття законопроекту є створення правових основ для діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України.

Після ухвалення закону голова РДА буде координувати органи місцевого самоврядування, контролюватиме виконання державної політики на місцях і зможе оскаржити рішення місцевої громади в суді. Як зазначає народний депутат Віталій Безгін, один з авторів законопроекту, член комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України, «у межах чинної Конституції ми надаємо РДА префектурні функції. Ми випикуємо це м'якше, ніж у Польщі чи Франції. Рівень координації між органами місцевого самоврядування буде трохи іншим. РДА зможуть консулювати ради громад щодо законності та конституційності того чи іншого рішення. Якщо рішення громади суперечить закону чи Конституції, голова може оскаржувати рішення в суді» [16].

Так, предметом аналізу щодо відповідності Конституції України та законам України будуть не всі акти місцевого самоврядування, а виключно ті, які є:

- 1) нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій у частині виконання ними окремих делегованих повноважень місцевого самоврядування;
- 2) індивідуальними актами, які приймаються органами місцевого самоврядування з питань відчуження майна територіальної громади або майна спільної власності територіальних громад району чи області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, визначених законами України (далі – відповідні акти);
- 3) актами, які містять ознаки прийняття рішень органами місцевого самоврядування поза межами їхньої компетенції;

4) актами, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, та містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб.

Відповідні акти місцевого самоврядування можуть бути призупинені та/або скасовані виключно у судовому порядку. У зв'язку з чим, Кодекс адміністративного судочинства України пропонується доповнити статтею 292-2, яка закріпить особливу (прискорену) процедуру судового провадження у справах щодо забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування, відповідно до якої адміністративна справа щодо забезпечення законності вирішується окружним адміністративним судом за місцем знаходження відповідного органу місцевого самоврядування протягом п'ятнадцяти днів з дня відкриття провадження у справі.

У той же час, у випадках, де очевидними є ознаки незаконності акту органу місцевого самоврядування, а невжиття заходів із забезпечення законності може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду щодо відновлення становища, яке існувало до прийняття відповідного акту, орган із забезпечення законності може невідкладно звернутись до суду із клопотанням про вжиття заходів забезпечення позову, яке розглядається не пізніше двох днів з дня її надходження.

Проте, на думку представників територіальних громад, громадських об'єднань та асоціацій (у тому числі й Асоціації міст України), надання нових функцій головам районних та обласних державних адміністрацій без внесення відповідних змін до Конституції буде становити ризик порушення балансу влади, може негативно позначитися на процесі реформування адміністративно-територіального устрою, а також спричинить ризик надмірного нагляду за місцевим самоврядуванням. Саме тому однією з пропозицій, яку ми хочемо надати в межах нашого дослідження, то це замінити конструкцію «контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування» на конструкцію «нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування», маючи на увазі саме забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, усі сторони реформи з децентралізації влади та місцевого самоврядування підтримують зміни до Конституції України. Їхні позиції узгоджено в таких питаннях, як закріплення формату адміністративно-територіального устрою «громада – район – область», а також щодо розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування і їхніх виконавчих органів різних рівнів та органів державної влади й місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, а також в частині запровадження державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування для забезпечення збалансованої системи децентралізованого управління в державі

Висновки

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законів України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. Цей процес дозволив сформулювати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади.

Взагалі, реформа передбачає добровільне об'єднання та укрупнення територіальних громад. Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Саме добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. На другому етапі (у 2020 році) відбулося об'єднання громад не за принципом добровільності, а за принципом формування дієздатних та ефективних громад.

Мета реформи – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Це повинно дати поштовх для подальшого проведення реформи децентралізації та удосконалення адміністративно-територіального устрою України, а успішний місцевий розвиток громад та територій призведе до покращення життя її громадян і мешканців.

Забезпечення прав і свобод громадян, а також правильності дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування повинно здійснюватися через нагляд за їх діяльністю керівників місцевих державних адміністрацій. Проте процедура такого нагляду повинна бути чітко виписана і не містити можливостей «неоднозначного» її тлумачення, а самі зміни до функціональних обов'язків голів місцевих державних адміністрацій краще вносити не Законом України, а через внесення змін до Конституції України. Однак ні в кого немає сумнівів, що такі зміни потрібні для успішного проведення реформи децентралізації та створення ефективної системи публічної влади в Україні.

Список використаної літератури

1. Децентралізація. Офіс реформ при Кабінеті Міністрів України. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya>
2. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>
4. Пальчук В. Конституційні зміни в частині децентралізації влади в Україні. Україна: події, факти, коментарі. 2019. № 23. С. 54–62. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2019/ukr23.pdf>.
5. Гордієнко В.П., Оніщенко М.Л., Мальонкіна І С. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. Вісник СумДУ. Серія «Економіка», № 3 2019. URL: <https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/media/attachments/2019/12/13/11-83-89.pdf>
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. №78 Poz. 483. S. 2413-2470
7. Новий адміністративно-територіальний устрій – чого очікувати українцям в наступному році. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/637-noviy-administrativno-teritorialniy-ustriy--chogo-ochikuvati-ukrayintsyam-v-nastupnomu-rotsi>
8. Як успішно завершити децентралізацію. Результати щорічної всеукраїнської наради-семінару УАРОР. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11680?page=63>
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 (зі змінами та доповненнями) станом на 10.09.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Про префектів / Законопроект від 16.11.2015 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>
11. Лопушинський І.П. Формування та реалізація державної регіональної політики України в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. 2009. №1. С. 7–12.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» (2017): проєкт Закону України: офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та розвитку територій. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf
13. Топалова Е.Х., Тохтарова І.М. Стан та перспективи реформування територіальної організації влади в Україні. Вісник ХНТУ № 1(76), 2021. С. 176-184. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2021.1.22>
14. АМУ висловила зауваження до законопроекту про державний контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування. Сайт «Асоціація міст України». URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-vyslovyala-zauvazhennya-do-zakonoproektu-pro-derzhavnyy-kontrol-za-rishennyamy-organiiv>
15. Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: законопроект від 30.10.2020 №4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
16. Оленін А. «Префект» без префектури: як реформують виконавчу владу на місцях. URL: https://lb.ua/news/2021/02/04/476819_prefekt_bez_prefekturi_yak.html

References

1. Detsentralizatsiya. Ofis reform pry Kabineti Ministriv Ukrayiny. URL: <https://rdo.in.ua/direction/decentralizaciya>
- 2.Reforma detsentralizatsiyi. Uryadovyy portal. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
3. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo vyznachennya terytoriy ta administratyvnykh tsestriv terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrayiny vid 16 kvitnya 2020 roku № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>
4. Pal'chuk V. Konstytutsiyni zminy v chastyni detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini. Ukrayina: podiyi, fakty, komentari. 2019. № 23. pp. 54–62. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2019/ukr23.pdf>.
5. Hordiyenko V.P., Onishchenko M.L., Mal'onkina I S. Zarubizhnyy dosvid detsentralizatsiyi publichnoyi vlady ta mozhlyvosti yoho transformatsiyi v Ukrayini. Visnyk SumDU. Seriya «Ekononika», № 3 2019. URL: <https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/media/attachments/2019/12/13/11-83-89.pdf>
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. №78 Poz. 483. pp. 2413-2470

7. Novyy administratyvno-terytorial'nyy ustriy – choho ochikuvaty ukrayintsyam v nastupnomu rotsi. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/637-noviy-administrativno-teritorialniy-ustriy--chogo-ochikuvati-ukrayintsyam-v-nastupnomu-rotsi>
8. Yak uspishno zavershyty detsentralizatsiyu. Rezul'taty shchorichnoyi vseukrayins'koyi narady-seminaru UAROR. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11680?page=63>
9. Konstytutsiya Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR), 1996, № 30, st. 141 (zi zminamy ta dopovnennyamy) stanom na 10.09.2021r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Pro prefektiv / Zakonoprojekt vid 16.11.2015 r. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>
11. Lopushyns'kyi I.P. Formuvannya ta realizatsiya derzhavnoyi rehional'noyi polityky Ukrainy v konteksti yevrointehratsiynyykh protsesiv. Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya, pedahohiky ta psykholohiyi. 2009. №1. pp. 7–12.
12. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zdiysnennya derzhavnoho kontrolyu za vidpovidnistyu rishen' orhaniv mistsevoho samovryaduvannya Konstytutsiyi ta zakonam Ukrainy» (2017): projekt Zakonu Ukrainy: ofitsiynnyy sayt Ministerstva rehional'noho rozvytku ta rozvytku terytoriy. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf
13. Topalova E.KH., Tokhtarova I.M. Stan ta perspektyvy reformuvannya terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini. Visnyk KHNTU № 1(76), 2021. P. 176-184. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2021.1.22>
14. AMU vyslovyla zauvazhennya do zakonoprojektu pro derzhavnyy kontrol' za rishennyamy orhaniv mistsevoho samovryaduvannya. Sayt «Asotsiatsiya mist Ukrainy». URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-vyslovyla-zauvazhennya-do-zakonoproektu-pro-derzhavnyy-kontrol-za-rishennyamy-organiv>
15. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy "Pro mistsevi derzhavni administratsiyi" ta deyakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannya terytorial'noyi orhanizatsiyi vykonavchoyi vlady v Ukraini: zakonoprojekt vid 30.10.2020 №4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
16. Olenin A. «Prefekt» bez prefektury: yak reformuyut' vykonavchu vladu na mistsyakh. URL: https://lb.ua/news/2021/02/04/476819_prefekt_bez_prefekturi_yak.html