

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v6.2024.5>**І. С. Яковець***orcid.org/0000-0002-1022-3115*

*доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
керівник центру правового забезпечення розвитку науки і технологій
Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності
Національної академії правових наук України*

ЩОДО СТВОРЕННЯ ПРАВОВИХ ПЕРЕДУМОВ ТА ОСНОВ ДЛЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ПРЕФЕКТУРНОГО ТИПУ

Постановка проблеми. Реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади можна вважати однією з успішних реформ сучасної України. У 2020 році розпочався другий етап реформи, в результаті якого у державі було утворено 1469 спроможних територіальних громад, крім того функціонує територіальна громада столиці України – міста Києва, яка має особливий конституційно-правовий статус. У 2020 році Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», реорганізувавши адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня та утворивши 136 укрупнених районів, завдяки чому забезпечується організація та діяльність органів державної влади на місцях. Подальшим кроком є необхідність реорганізації районних державних адміністрацій, створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами. Аналіз законопроекту № 4298 від 30.10.2020 р. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» дозволяє сформулювати деякі пропозиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти публічного управління розкривають у наукових роботах: М. Баймуратов, А. Батанов, В. Борденюк, В. Воротін, І. Грицьак, А. Коваленко, І. Кресіна, В. Куйбіда, І. Куян, І. Лопушинський, А. Мацюк, І. Мищак, Н. Оніщенко, С. Пінчук, С. Попов, Л. Приходченко, С. Серьогін, О. Скрипнюк, Л. Сорокіна, В. Толкованов, В. Цветков, О. Ярмиш та інші вчені.

Метою дослідження є: аналіз законопроекту № 4298 від 30.10.2020 р. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної

організації виконавчої влади в Україні» та формулювання деяких пропозицій.

Виклад основного матеріалу. До початку повномасштабного вторгнення РФ в Україні були створені умови для якісно нового місцевого самоврядування на рівні громад [1; 2]. Держава передала більшість повноважень від місцевої виконавчої влади громадам. Зміни адміністративно-територіального устрою створили умови для проведення наступного етапу реформи [3]. Цим логічним кроком мала стати зміна статусу державних адміністрацій та їх функцій, чітке розмежування повноважень між обласними та районними державними адміністраціями тощо.

У пояснювальній записці до законопроекту № 4298 від 30.10.2020 р. (правовий статус: 28.06.2024 р. надано порівняльну таблицю (друге читання)) [4] зазначено, що його ухвалення має забезпечити створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами. Аналіз проекту дозволяє виділити основні новели, які пропонують автори: передбачається створення місцевих державних адміністрацій префектурного типу з трьома основними функціями: координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності на території; здійснення функції виконавчого органу обласних та районних рад.

Аналіз законопроекту свідчить про низку правових неузгодженостей з Конституцією України; Законами України: «Про центральні органи виконавчої влади»; «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]; «Про державну службу» [6]; «Про правовий режим воєнного стану»; «Про зайнятість населення»; «Про громадянство України», «Про громадські об'єднання»; з Господарським кодексом України; Цивільним кодексом України; Кодексом законів про працю України; Кодексом України про

адміністративні правопорушення; Кодексом адміністративного судочинства тощо.

Завершення реформи з децентралізації, на нашу думку, потребує в першу чергу ухвалення змін до Конституції [7], а наступним кроком – внесення змін до законів. Законопроект містить ризики, які створять правові колізії з Конституцією та вищезазначеними актами, ускладнить: здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України; координацію діяльності територіальних органів ЦОВВ; запровадження функцій контролю місцевих державних адміністрацій за виконанням Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами тощо.

За відсутності конституційного розмежування повноважень виконавчої влади та місцевого самоврядування існують ризики для перевищення владних повноважень місцевими державними адміністраціями. Беручи до уваги незавершеність реформування судової системи, існуватимуть ризики ускладнення діяльності органів місцевого самоврядування, здійснення повноважень, які гарантовані Конституцією та чинним законодавством України у випадках перевищення повноважень місцевими державними адміністраціями.

Отже, для того щоб запобігти ускладненню діяльності системи публічної влади на місцях законопроект № 4298 від 30.10.2020 р. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» потребує подальшого доопрацювання та широкого громадського обговорення.

Аналіз законопроекту дозволяє сформулювати і деякі пропозиції. Отже, до внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади):

– забезпечення координації діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ залишити в межах норм чинного законодавства;

– забезпечення законності на території залишити за органами прокуратури, поліції, антикорупційними, іншими органами та інституціями ГС;

– внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», посиливши повноваження органів місцевого самоврядування щодо утворення структур з виконавчими функціями;

– постановою Кабінету Міністрів України оптимізувати структуру та чисельність обласних та районних державних адміністрацій відповідно до сучасних потреб.

Висновок. Підсумовуючи вищевикладене необхідно зазначити, що створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами – важливий подальший крок реформування публічної влади. Аналіз законопроекту № 4298 від 30.10.2020 р. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» дозволяє зазначити його важливість, разом із тим сформулювати і деякі пропозиції. Зокрема, до внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): забезпечення координації діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ залишити в межах чинного законодавства; забезпечення законності на території залишити за органами прокуратури, поліції, антикорупційними, іншими органами; посилити повноваження органів місцевого самоврядування щодо утворення структур з виконавчими функціями; постановами Кабміну забезпечити оптимізацію структури та чисельності обласних та районних державних адміністрацій відповідно до потреб.

Література

1. Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80>
3. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
4. 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. Реєстр. № 4298 від 30 жовтня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. Конституція України: станом на 3 верес. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

Анотація

Яковець І. С. Щодо створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу. – Стаття.

У статті досліджуються деякі результати реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка вважається однією з успішних в сучасній Україні. У 2020 році розпочався другий етап реформи, в результаті якого у державі було утворено 1469 спроможних територіальних громад, крім того функціонує територіальна громада столиці України – міста Києва, яка має особливий конституційно-правовий статус. У 2020 році Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», реорганізувавши адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня та утворивши 136 укрупнених районів, завдяки чому забезпечується організація та діяльність органів державної влади на місцях. Подальшим кроком є необхідність реорганізації районних державних адміністрацій, створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами. Метою статті є аналіз законопроекту № 4298 від 30.10.2020 р. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні». Наукова новизна статті полягає у формулюванні деяких пропозицій щодо реформування організації виконавчої влади в Україні.

Аналіз законодавчих ініціатив, дозволив узагальнити декілька потенційних ризиків та сформулювати пропозиції для врахування, зокрема, до внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): забезпечення координації діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ залишити в межах чинного законодавства; забезпечення законності на території залишити за органами прокуратури, поліції, антикорупційними, іншими органами; посилити повноваження органів місцевого самоврядування щодо утворення структур з виконавчими функціями; постановами Кабміну забезпечити оптимізацію структури та чисельності обласних та районних державних адміністрацій відповідно до потреб.

Результати дослідження автор підсумовує висновком, що створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами є важливим подальшим кроком реформування публічної влади.

Ключові слова: муніципальне право, місцеве самоврядування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, префектури, громадськість.

Summary

Yakovets I. S. Regarding the creation of legal prerequisites and foundations for the functioning of local state administrations of the prefecture type. – Article.

The article examines some results of the reform of local self-government and territorial organization of power, which is considered one of the most successful in modern Ukraine. In 2020, the second stage of the reform began, as a result of which 1469 competent territorial communities were formed in the state, in addition, the territorial community of the capital of Ukraine, the city of Kyiv, which has a special constitutional and legal status, is functioning. In 2020, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted Resolution No. 807-IX «On the formation and liquidation of districts», reorganizing the administrative-territorial system of the sub-regional level and forming 136 consolidated districts, thanks to which the organization and activity of local state authorities is ensured. The next step is the need to reorganize district state administrations, create legal prerequisites and foundations for the functioning of local prefecture-type state administrations before making appropriate changes to the Constitution of Ukraine and bringing the legislation on local state administrations into line with modern challenges. The purpose of the article is the analysis of draft law No. 4298 of October 30, 2020. «On Amendments to the Law of Ukraine «On Local State Administrations» and some other legislative acts of Ukraine on reforming the territorial organization of executive power in Ukraine.» The scientific novelty of the article lies in the formulation of some proposals for reforming the organization of executive power in Ukraine.

The analysis of legislative initiatives made it possible to generalize several potential risks and formulate proposals to be taken into account, in particular, before making changes to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power): ensuring the coordination of the activities of the territorial units of the central executive authorities remain within the limits of the current legislation; ensuring legality in the territory should be left to the prosecutor's office, police, anti-corruption, and other bodies; to strengthen the powers of local self-government bodies regarding the formation of structures with executive functions; Cabinet resolutions to ensure optimization of the structure and number of regional and district state administrations in accordance with needs.

The author summarizes the results of the research with the conclusion that the creation of legal prerequisites and foundations for the functioning of local state administrations of the prefecture type before the introduction of appropriate changes to the Constitution of Ukraine and bringing the legislation on local state administrations into line with modern challenges is an important further step in the reform of public power.

Key words: municipal law, local self-government, state authorities, local self-government bodies, prefectures, public.