



УДК 342.9

О. Совгиря,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

О. Іщенко,

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник відділу науково-методичного забезпечення діяльності
Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції
Національної школи суддів України

РЕФОРМА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

Сучасний процес модернізації Основного Закону України й оновлення галузевого законодавства потребує визначення концептуальних засад важливих для суспільства й держави процесів. Дедалі частіше як мотивацію зазначених процесів бачимо звернення законодавця, органів державної влади й посадових осіб до ідей і цінностей наукової школи людського виміру права, започаткованої академіком М.П. Орзіхом.

Ми проаналізуємо окремі аспекти моделі конституційних перетворень, закріпленої в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. № 2217а (далі – проект) через призму положень про зміст і спрямованість діяльності держави, закріплених у статті 3 чинної Конституції України.

1. Щодо реформування місцевого рівня виконавчої влади.

Чинний порядок призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій і префектів (що за проектом мають замінити зазначених голів) є ідентичним: за поданням Кабінету Міністрів України таке призначення та звільнення здійснює Президент України.

Зазначимо, що фахівці наполегливо наголошують на тому, що передбачене чинною Конституцією України право

Президента України щодо призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій треба було б передати Уряду України. Як пропонував В.Б. Авер'янов, зафіксувати ці правила варто було б у статті 116 Конституції України [1, с. 24].

Викликає запитання щодо відображеного в проекті підходу стосовно розуміння правового статусу префектів. Так, згідно із частиною 4 статті 118 проекту префект є державним службовцем.

Однак на сьогодні в основі нормативно-правового регулювання статусу голів місцевих державних адміністрацій також лежить створена в чинному законодавстві України колізія, згідно з якою, з одного боку, голови місцевих державних адміністрацій мають статус державних службовців (пункт 2 частини 2 статті 9, стаття 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), з іншого боку, передбачений статтею 118 Конституції України та частиною 4 статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» порядок їх призначення, відповідальності та звільнення не відповідає цьому статусу й має політико-правовий характер. Така обставина фактично обумовила існування конфлікту між різними елементами конституційної системи стримувань і противаг – між Прези-





дентом України та Кабінетом Міністрів України, між Президентом України та місцевими радами щодо впливу на голів місцевих державних адміністрацій [2, с. 156–157].

Отже, зазначену колізію в проєкті не усунуто та «перенесено» до його змісту.

Згідно із чинним Законом України «Про місцеві державні адміністрації» зазначені органи є єдиначальними. Зокрема, про це свідчить норма цього закону, згідно з якою голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово й несуть за них відповідальність згідно із законодавством (частина 1 статті 41). Тобто фактично зміна формулювання частини 1 статті 118 Основного Закону України відповідно до проєкту суттєво не змінює модель здійснення державного управління в районах та областях, у Києві й Севастополі.

Щодо закріплення засад відносин між префектом, Урядом України та главою держави, то згідно з проєктом префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний і підконтрольний Кабінету Міністрів України (частина 5 статті 118 проєкту). Відповідно до чинної Конституції України (частина 5 статті 118) голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України й Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Позитивом формулювання, що міститься у законопроєкті, вважаємо відмову від подвійної відповідальності префекта перед Президентом України й Кабінетом Міністрів України, оскільки стан подвійної відповідальності глави місцевої державної адміністрації за сучасної форми змішаної республіки в Україні може містити конфліктогенний потенціал у разі розбіжності політичної належності глави держави й парламентської більшості, а також, відповідно, варіювання реальної політичної ролі зазначених суб'єктів під час фор-

мування вищого органу виконавчої влади в Україні.

Однак аналіз наступних частин проєкту дає підстави для висновку про невідповідність і неузгодженість заasad законопроєкту в частині взаємодії префекта з главою держави та Урядом України. Так, відповідно до частини 3 статті 114 проєкту акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 1, 4 частини 1 цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2, 3 частини 1 цієї статті, – Кабінетом Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини 1 цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України.

У зв'язку із цитованим у попередньому абзаці формулюванням виникає запитання щодо того, як розглядати й характеризувати можливість скасування Кабінетом Міністрів України актів префекта.

Так, у теорії адміністративного права підзвітність і підконтрольність органів виконавчої влади часто визначають як певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша, ніж «підзвітність», у свою чергу підзвітність може застосовуватися окремо від здійснення в повному обсязі функції контролю [3, с. 500].

При цьому розподіл виконавчої влади між декількома державними органами зумовлює необхідність погодження їх дій і рішень. А згода на те або інше рішення означає також прийняття відповідальності за нього. Отже, розділяються не тільки повноваження, а й відповідальність [4, с. 160].

Таким чином, закріплена за проєктом модель стосунків між префекта-





ми й Урядом України не відображає реального розподілу повноважень між ними та не враховує ту обставину, що скасування акта органу влади вищим органом є застосуванням санкції, а отже, формою відповідальності в цьому випадку префекта перед Кабінетом Міністрів України. У зв'язку із цим вважаємо, що положення проекту потребують уточнення в частині формулювання особливостей компетенційних стосунків між нижчим і вищим рівнями виконавчої влади.

Суттєвою новелою проекту варто вважати обсяг повноважень префекта, визначений у статті 119 проекту. Так, відповідно до пункту 1 частини 1 статті 119 проекту префект на відповідній території здійснює нагляд за додержанням Конституції України й законів України органами місцевого самоврядування. Очевидно, що закріплення цього положення означатиме посилення позицій державницької теорії в організації місцевого самоврядування. Однак ми підтримуємо позицію, висловлену одним із провідних вітчизняних учених-муніципалістів О.В. Батановим, про те, що сутність місцевого самоврядування й муніципальної влади можна повною мірою усвідомити лише на основі громадянської концепції [5, с. 132].

Недоліком формулювання повноважень префекта вважаємо відсутність у статті 119 проекту положень про необхідність забезпечення префектом додержання прав і свобод громадян на відповідній території.

2. Об'єктом нашої критики стануть також положення частин 3–6 статті 144 проекту, згідно з якими в разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, виникнення загрози порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрози національній безпеці Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, облас-

ної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує й організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради. Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, виданий відповідно до частини 3 цієї статті. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

Оцінюючи цитовані положення проекту, зазначимо, що, по-перше, повноваження глави держави щодо втручання у сферу нормотворчості суб'єктів місцевого самоврядування є посиленням позицій державницької теорії у сфері місцевого самоврядування, ставлення до чого було викладено нами вище. По-друге, викликає запитання про те, що може призвести до невиправданого узурпування повноважень Президентом України, а також щодо положення про те, що в разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, та виникнення загрози порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрози національній безпеці Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого (частина 3 статті 144 проекту) (курсив наш – О. С.).





Зі змісту зазначеного положення не зрозуміла доцільність тимчасового зупинення повноважень голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначення тимчасового державного уповноваженого. З нашої точки зору, виходячи з того, що зазначені суб'єкти реалізують свої повноваження через прийняття відповідних рішень для контролю за ситуацією у відповідних регіонах, буде цілком достатньо зупинити дію актів відповідних суб'єктів місцевого самоврядування. Формулювання ж, запропоноване в законопроекті, на нашу думку, містить серйозний потенціал до перетворення на декларацію положень статті 7 Конституції України, згідно з якою в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

3. Щодо реформи адміністративно-територіального устрою України. Конституційний лад України на сучасному етапі розвитку продовжує залишатися транзитивним. Незважаючи на численні намагання останнього (2015) року закріпити суспільні досягнення у сфері демократизації публічно-правового життя, утвердження прав і свобод людини, зміцнення правових засад функціонування громадянського суспільства, він зберігає низку рудиментів радянської епохи. Законсервована система адміністративно-територіального устрою як ключовий елемент цього ладу є найкращим тому індикатором.

Про необхідність проведення реформи територіальної системи держави за роки незалежності України проголошено багато палких промов і написано немало наукових праць. Утім доводиться констатувати, що як сучасний стан законодавства у сфері реформування адміністративно-територіального устрою України, так і рівень наукової розробки відповідної конституційно-правової проблематики не можна вважати задовільними. Незначний поступ, пов'язаний із прийняттям закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII та Постанови Кабінету Міністрів

України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 року № 214, лише підтверджує слова про несистемність і фрагментарність «розпочатої» реформи.

На нашу думку, першочерговими кроками для проведення будь-якої реформи є належне осмислення її правової природи, мети, завдань і способів їх здійснення, що у свою чергу має забезпечити системність реформаційних кроків.

У правовій площині реформу адміністративно-територіального устрою треба розглядати як різновид конституційно-правових відносин, а процес реформування відносин адміністративно-територіального устрою – як цілеспрямовану перетворюючу діяльність уповноважених суб'єктів (державних органів, органів місцевого самоврядування тощо), що відбувається в процесуально-правовій формі. Обов'язковим суб'єктом цих відносин є держава в особі уповноважених органів. Відходячи від розподілу прав та обов'язків суб'єктів реформаційних відносин, є підстави стверджувати, що правовідносини у сфері адміністративно-територіальної реформи належать до категорії абсолютних, оскільки до загального обов'язку держави здійснити адміністративно-територіальну реформу належить загальне право суб'єктів, в інтересах яких вона здійснюється (народу України в цілому й окремих територіальних громад і їх представницьких органів зокрема), взяти участь у її здійсненні та задовольнити свої потреби в цій сфері.

Метою реформи адміністративно-територіального устрою є побудова раціональної (обґрунтованої) просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання публічних послуг (соціальних, адміністративних тощо), ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні й економічні виклики, а отже, для задово-





лення публічного інтересу й потреби громадян України у створенні самодостатньої, суверенної, демократичної, соціальної та правової держави.

З наукової точки зору завершуватися адміністративно-територіальна реформа мала б разом із реалізацією в повному обсязі рішення про її проведення, тобто з досягненням мети реформування. Сучасний стан проведення адміністративно-територіальної реформи не дає нам підстав стверджувати про досягнення мети реформи в найближчій перспективі. З погляду права причинами цього є неповнота визначених завдань реформи (методологічні прорахунки), відсутність чіткого плану заходів для досягнення мети реформи з визначенням відповідальних за їх проведення суб'єктів (недоліки інституційно-функціонального забезпечення), невідповідність стану нормативно-правового забезпечення у сфері адміністративно-територіального устрою меті реформи (недоліки нормативно-правового характеру) тощо.

Що ж до новітнього досвіду України в частині реформування територіального устрою, то тут варто зазначити, що чергові спроби провести реформу територіальної організації держави були розпочаті з офіційним схваленням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року № 333-р (далі – Концепція), якою визначено в загальних рисах основні проблеми, шляхи та способи їх розв'язання, принципи реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади, завдання реформи, етапи реалізації Концепції й очікувані результати. Незважаючи на достатню деталізацію технічних умов і вимог Концепції, практична реалізація її положень традиційно залишає бажати кращого як у частині дотримання строків, так і щодо змістовної реалізації запланованих кроків. Водночас експерти Ради Європи неодноразово радили українському уряду сформувавати чітке концептуаль-

не бачення об'єднання громад і всього процесу загалом, яке має бути ґрунтовним і зрозумілим, давати заінтересованим сторонам точне розуміння того, що саме буде досягнуто шляхом об'єднання, використовуючи статистичні й фінансові показники, які виключали б спекуляції [6].

Звернемо увагу, що найбільш поширеними на європейських теренах способами муніципальної територіальної консолідації є об'єднання та співробітництво територіальних громад. Правові засади таких видів консолідації в Україні унормовані в законах України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII та «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII. Однак під час запозичення зарубіжного досвіду треба враховувати, що укрупнення (злиття) існуючих базових адміністративних одиниць є болючим процесом для населення територій. Подібні реформи здійснюються переважно з ініціативи уряду шляхом «авторитарного» злиття, інакше (зокрема, на основі волевиявлення самих громад), об'єднуючі процеси відбуваються дуже повільно. Так, у Бельгії шляхом добровільного злиття комун з 1961 по 1971 роки було зменшено їх кількість лише з 2 663 до 2 359. І тільки після періоду примусового злиття, ініційованого в 1975 році урядом, кількість комун зменшилася з 2 359 до 596. У Данії в першій половині XX століття територіальна структура складалася з 22 амтів і 1 388 комун (з яких 1 299 були сільськими, а 89 – міськими). Після реформи 1974 року ця структура складалася вже з 14 амтів і 275 комун. У Великій Британії в 1972 році було зменшено кількість графств і їхніх аналогів із 145 до 54, а округів чи муніципалітетів – із 1383 до 402. На користь ефективності стратегії централізованого стимулювання базових адміністративних одиниць до об'єднання свідчить і досвід Німеччини, Польщі, а також нещодавня практика країн Балтії, зокрема Латвії.





Запорукою успіху адміністративно-територіальної реформи в Україні може стати створення дієздатних територіальних громад як низової ланки територіального устрою. Громадою в цьому випадку визнаватиметься адміністративно-територіальна одиниця, до якої входитимуть жителі одного або декількох населених пунктів із відповідною територією, яка матиме визначені межі й управління якою здійснюватиметься органами місцевого самоврядування. Важливо, що таке бачення повністю закріплене в підготовленому Конституційною комісією й попередньо схваленому Верховною Радою України й підтриманому Венеційською комісією [7] проекті закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), який ми вже почали характеризувати вище. Вказаним проектом, крім іншого, пропонується суттєво «підправити» повноваження Верховної Ради України, зокрема закріпити серед її повноважень утворення й ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць – громад, районів, областей (наразі – тільки районів), встановити та змінити їхні межі, найменування та перейменування поселень, громад, районів, областей.

Спеціальний розділ IX Конституції України в проекті запропоновано перейменувати на «Адміністративно-територіальний устрій України», що в цілому теж треба підтримати, оскільки за предметом регулювання норми цього розділу Основного Закону стосуються винятково адміністративно-територіального устрою. Новацією розроблених змін є закріплення на конституційному рівні принципів децентралізації влади (на заміну принципу поєднання централізації й децентралізації в здійсненні державної влади), повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць (у чинній редакції Конституції України фігурує принцип збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів). Згідно з проектом змін до статті 133

Конституції України передбачається, що систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. З тексту Конституції України пропонується виключити всі найменування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня, натомість закріпити, що одне чи декілька поселень (села, селища, міста) з прилеглими територіями можуть утворювати громаду. Декілька громад утворюють район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами України.

Підсумовуючи, варто підкреслити, що послідовне розширення повноважень місцевого самоврядування, посилене проведеною реформою місцевих фінансів, за умови оптимізації державного управління на місцях має стати доброю передумовою для укрупнення територій і повномасштабної зміни адміністративно-територіального устрою України, який виступає, з одного боку, засобом удосконалення конституційної системи, утвердження принципів демократичної, соціальної та правової держави, а з іншого боку, є об'єктом реформаційного процесу в межах оновленої парадигми конституційного ладу України.

Ключові слова: держава, виконавча влада, територіальний устрій України, адміністративно-територіальна форма, територіальна громада.

У статті проведено теоретико-прикладне дослідження реформи виконавчої влади й адміністративно-територіальної реформи. Виявлено загальні закономірності, тенденції, особливості реформування й модернізації територіального устрою України в умовах незалежності та зміни парадигми національно-державного будівництва.

В статті проводиться теоретико-прикладне дослідження реформи исполнительской власти и административно-территориальной реформы. Выявлены общие зако-





номерности, тенденції, особенности реформирования и модернизации территориального устройства Украины в условиях независимости и смены парадигмы национально-государственного строительства.

Theoretic-applied research of administrative-territorial reform is also done in the article. General regularities, tendencies, features of reformation and modernization of the territorial system of Ukraine in case of changing of the national state reconstruction paradigm since independence period are found out.

Література

1. Дерезь В.А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : [монографія] / В.А. Дерезь. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2007. – 180 с.
2. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С.О. Чикурлій ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 212 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
4. Ашаев Д.С. Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Д.С. Ашаев ; Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова. – М., 2003. – 176 с.
5. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / О.В. Батанов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
6. Фаховий огляд – Україна : зведений звіт фахового огляду / Центр експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/03/Ukraine_peer_report_2014.pdf.
7. Preliminary opinion on the proposed constitutional amendments regarding the territorial structure and local administration of Ukraine / European commission for democracy through law (Venice commission) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-PI\(2015\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-PI(2015)008-e).

