

УДК 352+353+354

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.14>

**Я. В. Пилипенко**

аспірант кафедри державного управління  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СТВОРЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто основні етапи впровадження реформи децентралізації в Україні. Встановлено, що реформа децентралізації – одна з наймасштабніших реформ, яка триває вже шість років. Перші об'єднані територіальні громади (ОТГ) було створено у 2015 році, станом на 01.01.2020 року їх кількість становить 1029 ОТГ. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прями відносини з Державним бюджетом і ширші повноваження та обов'язки.*

*Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення нових місцевих виборів у 2020 році буде кореспондуватися з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою та реформуванням територіальної організації влади.*

*З'ясовано, що функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування будуть розмежовані. Місцеві державні адміністрації будуть переформатовані в органи префектурного типу, основним повноваженням яких буде забезпечення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування. Систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області.*

*Встановлено, що префект як представник держави буде здійснювати нагляд за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Префект матиме право в судовому порядку зупиняти дію нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони суперечитимуть Конституції чи законам України. Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України, а строк його перебування на посаді в одному окрузі не може перевищувати трьох років.*

*Розглянуто зарубіжний досвід, який показує, що інститут представника держави на відповідній території існує в більшості країн. Це механізм стримувань і противаг, який довів свою ефективність. Сучасна організація державного управління в європейських країнах передбачає створення інститутів префектів на місцевому рівні, які забезпечують основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, інститут префекта, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації – одна з наймасштабніших реформ в Україні, яка триває з 2014 року. У результаті її реалізації було створено 1029 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких 49 очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прями відносини з Державним бюджетом та ширші повноваження й обов'язки. Проте ще й досі залишається невирішеним питання упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ОТГ.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Реформа децентралізації продовжує залишатися предметом підвищеної уваги науковців, експертів, політиків та громадських діячів. Цей фокус уваги зумовлений потребою встановлювати та коригувати механізми децентралізації відповідно до актуальних пріоритетів адміністративно-територіальної реформи, створення інституту префекта, зміцнення фінансової основи ОТГ.

Питання становлення й розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у т. ч. формування ОТГ, висвітлено в працях багатьох вітчизняних дослідни-

ків, зокрема: О. Батанова, Г. Борща, В. Вакулєнка, Н. Гончарука, Ю. Дехтяренка, В. Куйбїди, І. Лопушинського, М. Моголова. Питання створення та функціонування інституту префекта досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, П. Ворона, В. Воротїн, М. Драгомерецька, В. Заблоцький, В. Кубїйда, О. Марцеляк, А. Ткачук та інші.

**Мета статті** полягає в дослідженні особливостей створення інституту префекта в Україні, визначенні його функцій та повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. Першочерговий перелік реформ, необхідних для реалізації реформи децентралізації, був визначений у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [9].

Поворотним моментом на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [7], розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Закон надав ОТГ такі самі повноваження, як містам обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку ОТГ (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно їхній площі та кількості населен-

ня) тощо. Відповідно до Закону, під час добровільного об'єднання громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання. Методика формування спроможних територіальних громад регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ.

Таким чином, розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад, а також фінансове заохочення процесів добровільного об'єднання громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкої динаміки формування ОТГ. На початок 2020 року в країні створено 1029 ОТГ (рис. 1). Проте вибори керівних органів ОТГ, які є передумовою початку функціонування ОТГ, проведено лише у 980 ОТГ, решта 49 очікують рішення ЦВК на призначення перших місцевих виборів у 2020 році.

Додатковим стимулом для нарощування темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [4]. Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до Закону голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ

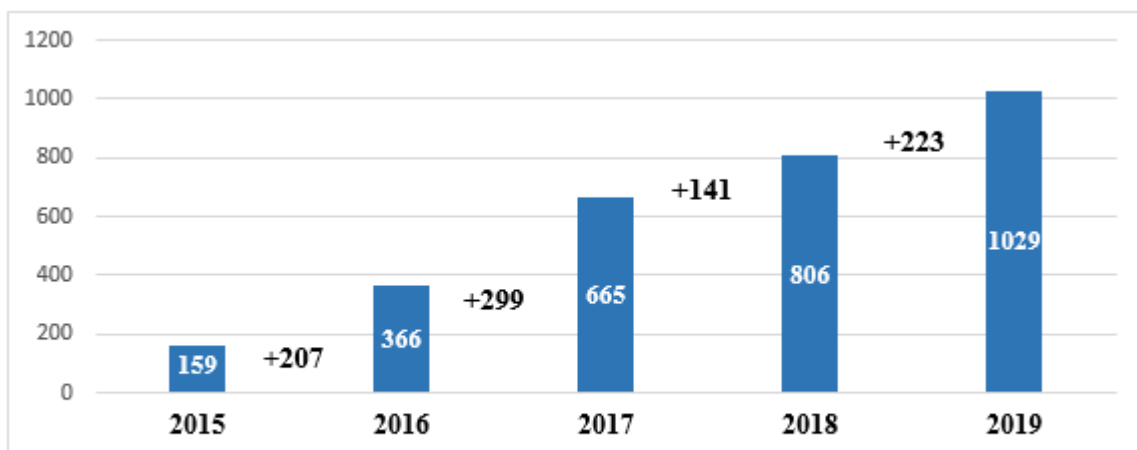


Рис. 1. Динаміка формування ОТГ в Україні

Побудовано автором за даними [10]

проводяться лише на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою і входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). Як і у випадку добровільного об'єднання громад, ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади.

Уже за рік механізм приєднання було застосовано щодо міст обласного значення – ключових центрів економічної активності. Так, 3 квітня 2018 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського, Автономної Республіки Крим, обласного значення» [5].

Цей закон надав спрощену можливість для об'єднання відповідних громад за принципом приєднання територій, що не потребує необхідності проведення перевиборів відповідного міського голови та відповідної міської ради, але передбачає обов'язкове включення голови приєднаної громади до виконавчого комітету міської ради відповідного міста обласного значення. Ухвалення цього Закону надало відчутний імпульс процесу формування ОТГ. Разом із тим проблемною позицією цього закону є те, що він юридично позбавляє міські територіальні громади, які межують з містами обласного значення, можливості такого приєднання. Саме формат приєднання громад до міст обласного значення відносять до ключових рушіїв добровільного об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації.

Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., що було ухвалено 23 січня 2019 року. Ключовим завданням цього етапу було: прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100% покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

03 січня 2020 року Міністерство розвитку громад та територій України оприлюднило Кон-

цепцію та план реалізації державної політики по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 2020 рік [3].

Завершення процесу об'єднання/приєднання громад є головним завданням Концепції [3]. Передбачається, що з 2020 року 100% жителів України проживатимуть у спроможних громадах, а за 5 років мінімум до 30% зменшиться кількість громад, що потребують підтримки держави. Реформування зазнає і система адміністративно-територіального устрою. Заплановано, що вся територія України буде охоплена районами, які відповідають стандартам територіального поділу країн Європейського Союзу для статистичних цілей рівня NUTS-3.

Актуальність розв'язання питання упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ОТГ пов'язана насамперед із розв'язанням проблем формування бюджетів районів, у яких новоутворені ОТГ повністю охоплюють їхню територію, та проблемами розподілу спільної власності територіальних громад таких районів.

З утворенням ОТГ, що повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте немає правових підстав для припинення їхньої діяльності. У процесі функціонування ОТГ стикаються з тим, що на законодавчому рівні чітко не врегульовано розмежування повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними ОТГ. Тут функціонують районна державна адміністрація та районна рада з відповідними видатками на їх утримання та виконавчі органи ОТГ. Розв'язання вищезазначених суперечностей щодо повноважень і ресурсів мають значно підвищити ефективність управління в районі.

Згідно з Концепцією [3] функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування будуть розмежовані. Місцеві державні адміністрації будуть переформатовані в органи префектурного типу, основним повноваженням яких буде забезпечення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Створення інституту префектів та реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні передбачені в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2598 від 13.12.2019 року, внесений до Верховної Ради Президентом України) [8]. Відповідно до цього законопроекту систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим (стаття 133). Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька суміжних громад становлять округ. Громада є юридичною особою (стаття 140).

Законопроектом визначається, що представниками держави в округах і областях, у місті Києві є префекти (стаття 118). Правовий статус префектів визначається виключно законами України. Спрямовує та координує роботу префектів Кабмін. Фактично префект та його офіс замінять собою місцеві державні адміністрації. Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років.

Префект буде державним службовцем і у своїх повноваженнях підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України. Законопроектом [8] передбачені такі повноваження префекта на певній території (стаття 119):

- здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

- координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення адміністративного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

- спрямування і координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

- внесення Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету,

територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;

- здійснення інших повноважень, визначених законами України.

Акти, видані префектом, будуть обов'язкові до виконання на відповідній території. Акти префекта, що стосуються здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, можуть бути скасовані тільки Президентом. А ось акти, що спрямовані на координацію представництв центральних органів на місцях, зможе скасувати Кабмін. Водночас префект матиме право зупиняти дію актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. Але в такому випадку префект повинен буде також звернутися до суду.

Серед українських науковців, експертів, політиків та громадських діячів немає єдиної думки щодо доцільності створення інституту префекта. Прихильники законопроекту наголошують на тому, що запропоновані зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам і дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

Противники законопроекту стверджують, що із запровадженням інституту префектів президент стає фактично головою жорсткої вертикалі функціонерів, які об'єднують повноваження прокурорів із головами держадміністрацій. За бажанням префект може досить широко тлумачити свої повноваження, що на рівні регіону може обернутися запеклою боротьбою за владу. Оскільки префект призначається президентом, то він матиме на цих людей сильний вплив. Покривши країну мережею префектів, він може суттєво зміцнити свій вплив на місцевому рівні. Звідси й підозри в узурпації влади.

Огляд досвіду різних європейських країн показує, що інститут представника держави на відповідній території існує в більшості європейських країн. Це проєвропейський механізм стримувань і протигаг, який довів свою ефективність.

Франція має успішний досвід побудови інституту префекта, на який орієнтуються чимало країн світу. Інститут префектів у цій країні було запроваджено за часів Наполеона Бонапарта з метою встановлення державного контролю на місцях. До 1892 року префекти мали занадто сильні повноваження, зокрема,

право ветоувати та скасовувати акти органів місцевого самоврядування своїм рішенням без звернення до суду [12, с. 567]. Крім того, префект міг тимчасово усувати мера від виконання обов'язків, пов'язаних із реалізацією функцій держави, в разі неналежного їх виконання [1, с. 208]. Сьогодні префект у Франції – це державний службовець, який наділений наглядовими та контрольними функціями, а для скасування актів органів місцевого самоврядування він повинен звертатися до суду.

Італія має ідентичну французькій систему префектури, яку було впроваджено в 1802 році. Тоді префект сприймався як виконавча особа обраної регіональної влади. У 1889 році італійське законодавство розділило такі поняття, як «держава» і «регіональна адміністрація». Після Другої Світової війни в країні обговорювалося питання відмови від інституту префектури, проте нині їх іменують як «prefetti», вони є представниками уряду і головами «префектури – територіального відділення уряду». Наразі в Італії існує так звана урядова вертикаль, де префекти не беруть на себе всіх функцій державного керівництва з питань здійснення функцій стосовно органів місцевого самоврядування [11, с. 12]. Сьогодні префект представляє центральний уряд Італії, а також здійснює контроль за додержанням законів із боку органів місцевого самоврядування та координує діяльність територіальних органів державної влади.

У Німеччині функціонує проміжний інститут префекта, що покликаний забезпечувати контроль над додержанням законів місцевим самоврядуванням, територіальні підрозділи органів влади федеральних земель не мають впливу на префекта [2, с. 368–370].

Досвід європейських країн показує, що сучасна організація державного управління передбачає створення інститутів префектів на місцевому рівні, які забезпечують основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування.

**Висновки.** Новий етап децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає трансформацію адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державного управління.

Інститут префектів буде створений в Україні після внесення відповідних змін до Конституції та, відповідно, після ліквідації місцевих державних адміністрацій. Префект як представник

держави буде здійснювати нагляд за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Водночас префект матиме право в судовому порядку зупиняти дію нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони суперечитимуть Конституції чи законам України.

#### Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : навч. посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України / В.Є. Воронін та ін. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. № 3 (26). С. 368–376.
3. Концепція державної політики та план з її реалізації по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» / Програми діяльності Кабінету Міністрів України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/kontseptsiya-derzhavnoyi-politiki-ta-plan-z-yiyi-realizatsiyi-podoshyagnennyu-tsili-10-3-ukrayintsi-mayut-realnu-mozhlyvist-vplivati-na-organizatsiyu-svogo-zhittiyevogo-prostoru-yak-meshkantsi-sprom/>
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09.02.2017 р. № 1851-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
5. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» : Закон України від 03.04.2018 р. № 2379-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект закону / Президент України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644).

9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
10. Офіційний сайт реформи децентралізації в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
11. Шелептицька І.П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с.
12. Le represent territorial de l'Etat et le fait regional dans les Etats europeens. *Revue publique*. 2010. № 135. P. 567–582.
- 

**Pylypenko Ya. V. Decentralization reform: creating the prefect institute in Ukraine**

*The article discusses the main stages of decentralization reform in Ukraine. Decentralization reform has been found to be one of the largest reforms in the last six years. The first united territorial communities (UTC) was established in 2015. Today, 1029 communities have been created in Ukraine. Newly created communities have received more financial resources, direct relationships with the state budget, and, at the same time, wider powers and responsibilities.*

*There is now a fundamentally new phase for decentralization reform. Completion of the process of unification of territorial communities, holding new local elections in 2020 will correspond to the formation of a new system of administrative and territorial organization and reform of the territorial organization of power.*

*It is clarified that the functions of state and local self-government bodies will be differentiated. Local state administrations will be reformatted into prefectural-type bodies, the primary authority of which will be to provide administrative oversight of local governments. The system of administrative-territorial structure of Ukraine will be composed of administrative-territorial units: communities, districts, oblasts.*

*It was established that the prefect, as a representative of the state, would oversee the constitutionality and legality of the decisions of local self-government bodies. The prefect will have the right to suspend the regulations of local self-government bodies and officials if they contravene the Constitution or laws of Ukraine. The prefect is appointed to the post and dismissed by the President of Ukraine, and his term of office in one district may not exceed three years.*

*Foreign experience is reviewed which shows that the institute of state representative in the respective territory exists in most countries. It is a mechanism of checks and balances that has proven effective. The modern organization of public administration in Europe envisages the creation of prefect institutions at the local level, which provide the basic control functions on the part of the state for the activities of officials and local self-government bodies.*

**Key words:** *administrative-territorial structure, decentralization, institute of prefect, local self-government, united territorial communities.*