

DOI: 10.32347/2786-7269.2024.8.557-572

УДК32:342.25:342.6

доцент **Баєва Ю.Є.**,  
baieva.iuie@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-7734-3568,  
Київський національний університет будівництва і архітектури

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Однією із складових політики децентралізації є реформування системи місцевих органів виконавчої влади. Дорожня карта децентралізації передбачає ухвалення після скасування воєнного стану відповідних змін до Конституції та прийняття закону про префектів.*

*Метою дослідження є з'ясування «стежки залежності», яка сформувалась в питанні про реорганізацію місцевих органів виконавчої влади, та водночас артикуляція проблем, які не були вирішені раніше та потребуватимуть розв'язання при розробленні нових законопроектів.*

*Розгляд в 2015-2021 рр. проектів змін до Конституції та дискусії навколо них свідчать, що невід'ємними елементами «стежки залежності» реформування місцевих органів виконавчої влади в контексті децентралізаційної реформи стали ідеї: суттєвого обмеження системи делегованих повноважень; ліквідації місцевих держадміністрацій з одночасним відновленням виконкомів обл- та райрад; запровадження управлінських структур префектурного типу; обмеження системи контролю префектів над органами місцевого самоврядування контролем законності діяльності останніх; обмеження заходів такого контролю зупинкою дії актів органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції та законам, з одночасним зверненням до суду; обмеження строку перебування на посадах префектів з метою попередження «корупційного зростання» з місцевими елітами. Близькою до консенсусу є ситуація щодо статусу префектів як держслужбовців. А ось деякі інші положення викликають гострі суперечності. Це питання про суб'єкта призначення префектів, підпорядкування по вертикалі тощо. Наявні протиріччя й у виборі моделей контролю законності. Частина суперечностей спирається на різне тлумачення співвідношення таких типів політико-управлінських відносин як взаємодія, контроль, підпорядкування тощо.*

*Крім того, попри визначеність щодо неможливості в період воєнного стану конституційного закріплення змін у територіальній організації влади, цей чинник може стримувати трансформацію. Готуючись до запровадження органів префектурного типу, влада декларує намір без внесення змін до*

*Конституції, тобто без скасування системи делегованих повноважень, внести зміни до закону про місцеві держадміністрації, наділивши останні повноваженнями контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та створивши вертикаль органів контролю. Але парламентське Головне юридичне управління вважає, що це неможливо зробити без змін до Конституції. Більше того, наразі незрозуміло, як цей процес корелюється зі створенням системи адміністративної юстиції.*

*Ключові слова: «стежка залежності»; Дорожня карта децентралізації; місцеві органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; префект; органи місцевого самоврядування; контроль законності.*

**Актуальність проблеми** викликана як спробами реорганізації системи місцевих органів виконавчої влади України, які здійснювалися упродовж останніх 10-15 років, так й нинішнім станом та перспективами реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Так, у 2023 р. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України розробило Дорожню карту децентралізації, яка, серед іншого, передбачає ухвалення після скасування воєнного стану змін до Конституції та закону про префектів. [16] Більше того, влада має намір вже наразі здійснювати кроки у цьому напрямі, тобто без внесення змін до Конституції. Зокрема, на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект, який передбачає наділення нині діючих місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) повноваженнями органів префектурного типу. Отже, проблема реформування системи місцевих органів виконавчої влади (далі – ОВВ) в контексті політики децентралізації влади сукупно з проблемою формування виконавчих органів обласних та районних рад є актуальною за нинішніх умов.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням запровадження в Україні посад префектів, іншим аспектам реформування системи місцевих ОВВ присвятили праці В. Бакуменко, В. Куйбіда, В. Малиновський, О. Пухкал, С. Вовканич, І. Динник, І. Тищенко та ін. Водночас часто праці цих та інших авторів, на нашу думку, страждають надмірним нормативізмом, в них відсутній глибокий аналіз політичних суперечностей навколо проблем реформування, які, безперечно, впливають на його стан та перспективи.

До питань територіальної організації влади звертались й науковці КНУБА, як у монографіях та статтях, так й під час наукових конференцій, які щорічно проводяться («Регіональна політика» [15], «Просторове планування» [14]), та на Урбаністичних форумах. В останні роки такий аналіз здійснюється в контексті діяльності місцевих ОВВ з відновлення України. [18]

Неможливо не згадати й про дослідницьку активність функціонерів громадських організацій, аналітичних центрів та й органів влади, які брали участь у розробці проєктів нормативно-правових актів щодо реорганізації місцевих ОБВ, конференціях та «круглих столів» з цих питань. Зокрема, це колишній глава Мінрегіону О. Чернишов, його заступник В. Негода, нинішня заступниця глави Мінвідновлення О. Азархіна, керівники Інституту громадянського суспільства А. Ткачук, Центру політико-правових реформ І. Коліушко, Асоціації міст України (далі – АМУ) О. Слобожан, колишній народний депутат та експерт АМУ Ю. Ганущак та ін. Вони публікували аналітичні матеріали та оцінки з питань зарубіжного досвіду ОБВ префектурного типу, коригування проєктів змін до Конституції України, організації вказаних органів в Україні, формування корпусу префектів, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) тощо. Особливу активність вони демонстрували після публікації чергових проєктів змін до Конституції у 2015 р., 2019 р., інших законопроектів тощо.

**Метою** даного дослідження є з'ясування «стежки залежності», яка сформувалась у попередні роки в питанні про реорганізацію системи місцевих ОБВ в контексті політики децентралізації, артикуляції проблем, які не були раніше вирішені та, відповідно, потребуватимуть розв'язання при розробленні законопроектів, прийняття яких заплановане, зокрема, після скасування воєнного стану.

**Методи і методологія.** При досягненні мети для нас були важливі низка загальнонаукових та спеціальнополітологічних принципів та методів дослідження. Серед них варто визначити такий напрям як історичний інституціоналізм, одним з ключових понять якого є «стежка залежності». Ми прагнули виокремити ті положення реформи територіальної організації влади в Україні, які стали невід'ємною складовою уявлень про політику децентралізації та стануть в центрі подальшого реформування та розроблення відповідних законопроектів. Водночас виникла потреба виокремлення точок біфуркації, а саме тих проблем, навколо яких консенсус думок не сформувався та які, відповідно, стануть предметом дискусій. Відтак ми використовували напрацювання інституціоналізму раціонального вибору (в контексті впливу суспільно-політичних акторів на вирішення цих проблем) та структурно-функціонального аналізу (з точки зору місця цих проблем у майбутньому реформуванні). Також при оцінці тих проєктів, які обговорювались в контексті реформи, ми використовували методи експертного аналізу, «мозкових штурмів» тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Від 1990-тих років дискусії навколо територіальної організації влади в Україні точились навколо проблем

збереження єдності держави, а відтак формування вертикалі влади під главу держави, місця уряду у функціонуванні цієї вертикалі, права рад регіонального рівня (обласного/районного) формувати власні виконкоми. На зламі століть сформувалась тенденція критичного ставлення до системи делегованих повноважень, коли обласні та районні ради делегували повноваження місцевим держадміністраціям. Активно обговорювались ідеї ліквідації МДА та створення виконкомів рад. Щодо реорганізації місцевих ОВВ розглядались проекти створення органів префектурного типу, а щодо їх взаємодії з ОМС – обмеження контролю і нагляду за ними шляхом контролю законності та скасування системи контролю доцільності рішень останніх. Останнє було реалізоване у Франції з 1982 р. при запровадженні децентралізаційної реформи.

Але це не вичерпувало усіх проблем, адже зарубіжний досвід пропонує різні «префектурні» моделі. У тій самій Франції префект є держслужбовцем. На цю посаду призначається вихованець вищої школи державного корпусу. Щодо контролю законності діяльності ОМС, то префект може лише призупиняти дію актів останніх з одночасним зверненням до суду з питання їх скасування. [10, с. 70-73] Польська «префектурна» модель інша. Зокрема, воєводи представляють найвпливовіші у країні політичні партії. Крім того, вони мають у певних випадках право скасовувати (а не лише призупиняти) акти ОМС, а вже останні мають оскаржувати такі рішення воєвод у судах. Крім того, у Польщі Сейм за пропозицією глави уряду може розпустити представницький орган гміни, повіту чи воєводства у разі порушення ним Конституції чи законів. [5]

Вивчаючи реформування територіальної організації влади в Україні, нам немає потреби заглиблюватися у реформу 1994 р. Дослідження «стежки залежності» доцільно здійснювати саме з того моменту, коли ідея префектури опанувала українським політикумом. Тому історію спроб реформування територіальної організації влади, на нашу думку, слід вести з проекту закону про внесення змін до Конституції, який на розгляд парламенту Президент України П. Порошенко подав у 2015 р. В частині, яка нас цікавить, проект передбачав скасування інституту МДА, запровадження інституту префектів на обласному та районному рівнях. У сфері відносин з ОМС префект мав, зокрема, такі повноваження: наглядає за конституційністю та законністю рішень ОМС (він не мав право оцінювати доцільність та ефективність рішень ОМС); зупиняє дію незаконних актів ОМС і водночас звертається до суду; може перед зупинкою актів та поданням до суду порадити ОМС привести своє рішення у відповідність до Конституції та законів. [13] Доцільно зазначити, що обмеження контролю префекта за актами ОМС лише контролем законності та виключення з нього контролю доцільності було спрямоване ще на одне, а саме попередження префекта від «корупційних спокус». [3]

Водночас розробили пов'язані зі змінами законопроекти, серед них «Про префектів» [6]. Посада префекта була адміністративною, а не політичною. Його призначав Президент за поданням уряду. Водночас, як зауважували експерти, досвід свідчить, що глава держави мав важелі змусити уряд подавати кандидатуру, яка потрібна Президенту (його адміністрації), тому необхідні були запобіжники від таких дій. З цією метою створювався спецрезерв префектів, в якому мали проходити спеціальний вишкіл та поглиблену перевірку. При виникненні вакансії уряд мав вибирати кандидатуру з резерву. [3] Цікава й ще одна новація. Запроваджувалась обов'язкова ротація префектів. Останній міг перебувати на посаді в одному регіоні не більше 3 років. Як пише Ю. Ганущак, метою цього було попередження «зростання» префекта з місцевою елітою. [3]

Як відомо, внесений Президентом проєкт був підтриманий Верховною Радою України у першому читанні (за 265 депутатів), але надалі конституційна процедура не була завершена. Крім того, ухвалення у першому читанні супроводжувалось силовими зіткненнями, в ході яких загинули кілька правоохоронців. Причиною було те, що проєкт містив положення щодо особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, і саме це стало головною причиною подальшого зриву внесення змін до Конституції.

У 2019 р. уряд розробив власну редакцію змін до Конституції, яка вже не містила суперечливих положень. Щодо статусу та повноважень префектів він був аналогічним попередньому проєкту, однак передбачалось, що призначає та звільняє з посади префекта Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). [1] Також закріплювався принцип повсюдності місцевого самоврядування, що означало передачу у розпорядження ОМС земель за межами населених пунктів. [1]

Формуючи «стежку залежності» реформування територіальної організації влади, слід згадати початок реформування прокуратури у 2016 р. Парламент позбавив органи системи прокуратури функцій здійснення загального нагляду за дотриманням законності. В результаті виникла ситуація відсутності уповноваженого органу, який би звертався до суду у разі невідповідності актів ОМС нормам Конституції та законів.

Після зміни влади у 2019 р. Президентом було подано на розгляд Верховної Ради новий проєкт змін до Конституції (законопроект №2598). Він також передбачав ліквідацію МДА та запровадження інституту префектів на рівні регіонів та округів (як планувалось перейменувати області та райони). Префект мав статус держслужбовця. Призначати та звільняти його мав Президент за поданням КМУ. Зберігалось обмеження 3 роками перебування на посаді префекта на одній території. [17] Префект мав здійснювати нагляд за

додержанням ОМС Конституції і законів, координував діяльність територіальних органів центральних ОВВ (далі – ЦОВВ) та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів, забезпечувати виконання держпрограм, спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів ЦОВВ та забезпечувати їх взаємодію з ОМС в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації, видавати акти, які є обов'язковими на території, здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами. Префект міг призупиняти акти місцевих органів влади з одночасним зверненням до суду. Якщо акт стосувався територіальної цілісності або національної безпеки, він міг скасувати його без звернення до суду. [17]

Проти проєкту різко виступили організації ОМС. Зокрема, АМУ стверджувала, що у поданій редакції префекти є інструментом тиску на місцеве самоврядування, що формується система підпорядкованості ОМС центральній владі. Вони вважали, що префект уповноважили втручатися у власні та делеговані повноваження ОМС, проєкт скасовував відповідний поділ, а запропонована модель зупинення актів ОМС суперечила Європейській Хартії про місцеве самоврядування щодо адекватності заходів адміністративного впливу. [8] Свідченням централізації вважалось й право префекта видавати загальнообов'язкові акти. В цілому АМУ вбачала в проєкті загрозу місцевій демократії, ризик усунення громад від вирішення питань місцевого значення, створення вертикалі державної влади замість місцевого самоврядування європейського зразка. [8]

Провів експертизу проєкту й Центр політико-правових реформ. Його експерти також мали багато зауважень. Вони зафіксували спробу конституювати «президентську вертикаль», загрозу надмірної узурпації влади главою держави, а те, що префектів призначав Президент за поданням КМУ, на їх думку «нічого не змінює». Надання префекту повноважень вносити Президенту подання про зупинення дії акта ОМС, на їх думку, не відповідало Конституції та створювало загрози, адже в проєкті ж визначалось, що «дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам ...зупиняє префект з одночасним зверненням до суду». Відтак було не зрозуміло, коли префект мав зупиняти акти самостійно, а коли – вносити подання Президенту. Як юридично невизначені та шкідливі для Конституції були охарактеризовано норми, згідно з якими префект «здійснював інші повноваження, визначені законами України». [2]

Відтак ухвалення цього проєкту було заблоковано через надзвичайно широкі повноваження префектів, невідповідність законодавству.

У грудні 2021 р. профільний комітет ВРУ оприлюднив законопроект про внесення змін до Конституції, розроблений в рамках позапарламентської процедури. Від законопроекту №2598 його відрізняли впровадження принципів забезпечення місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами, співмірність і рівність адміністративного нагляду, право ОМС вільно вирішувати питання місцевого значення, що не віднесені до компетенції інших органів, відсутність положень про зупинку повноважності ОМС та про повноваження префектів зупиняти дію актів ОМС, повернення 5-річної каденції ОМС. Водночас порядок призначення і підпорядкування префекта мали визначити самі народні депутати. [7] Більшість асоціацій ОМС схвально висловились про проєкт, однак він не дійшов до парламенту, можливо, з причини початку повномасштабного вторгнення рф.

Водночас у ці роки сталися ще події, які впливали на вирішення питань територіальної організації влади. У червні 2020 р. КМУ затвердив оновлений адміністративно-територіальний устрій базового рівня, а у липні – ВРУ реорганізувала адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня та утворила 136 укрупнених районів, які стали основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях. [11]

Також у 2021 р. було реорганізовано Національну академію державного управління та її регіональні інститути шляхом їх приєднання до інших університетів. [4] Це мало вплив на процес територіальної організації, оскільки НАДУ могла, за французьким зразком, стати джерелом кадрового поповнення інституту префектів.

Таким чином, на сьогодні проєкти змін до Конституції в парламенті відсутні, а їх розробка стримується воєнним станом. Але на розгляді ВРУ є законопроект про зміни до Закону «Про місцеві державні адміністрації», який, згідно з пояснювальною запискою, передбачає продовження другого етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади без внесення змін до Конституції (законопроект №4298). [12]

Згідно з ним, повноваження і завдання МДА розподілені за 3 напрямками: координація територіальних органів ЦОВВ; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень ОМС (до внесення змін до Конституції). [12]

Проєктом «створюється багаторівнева система із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування». [12] Передбачається, що: акти сільських, селищних, міських рад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції та законам районними держадміністраціями; акти районних рад – обласними держадміністраціями; акти облрад – ЦОВВ, який забезпечує законність актів

ОМС, їх посадових осіб. За наявності підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та законів, а за відсутності належної реакції – до суду про визнання акту незаконним та його скасування повністю або у частині. [12]

Предметом аналізу щодо відповідності Конституції та законам є не всі акти місцевого самоврядування, а лише: нормативно-правові акти ОМС, підрозділів МДА у частині окремих делегованих повноважень місцевого самоврядування; індивідуальні акти, які приймаються ОМС з питань відчуження майна громад або їх спільної власності, якщо відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур; акти, які містять ознаки прийняття рішень ОМС поза межами їхньої компетенції; акти, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, та містять ознаки дискримінації. [12]

Згідно з проектом голови МДА призначаються на посаду Президентом за поданням КМУ на строк повноважень Президента, та є державними службовцями та неполітичними діячами. [12] Також внесено низку положень, які були у проектах змін до Конституції, зокрема, щодо обмеження 3 роками терміну перебування на посадах голів райдержадміністрацій в межах одного району. [12]

Отже, на перший погляд, вертикаль місцевих ОВВ лишається такою, як зараз, й лише доповнюється наділенням її статусом органів із забезпечення законності. Тобто ліквідується лакуна, що утворилася при реформуванні прокуратури. Так, деякі експерти вважають, що розв'язання питання держнагляду за ОМС «перезріло», свідченням чого є конфлікти між центральною та місцевою владою та боротьба за розподіл місцевих бюджетів, як, наприклад, у Чернігові, Рівному та інших містах. [5]

В першому читанні проєкт прийняли у березні 2021 р., але далі розгляд відклали. Нині влада високо оцінює проєкт. Рік тому Прем'єр спрогнозував, що вже у 2023 р. запрацюють ОВВ префектурного типу. [9]

Але Юридичне управління ВРУ критично поставилося до положень проєкту, зокрема, щодо забезпечення МДА виконання цільових програм з інших, крім вказаних у ст. 119 Конституції, питань, відсутності правових наслідків адміністративного скасування актів, виданих посадовими особами МДА, порядку відновлення прав, свобод чи інтересів осіб, що порушувалися скасованим актом, щодо підзвітності і підконтрольності МДА та їх голів виключно КМУ (хоча до внесення змін до Конституції вони виконують окремі делеговані повноваження), відсутності вказівки на вимоги до кандидатур, які можуть обіймати посади голів МДА, наділення Президента не передбаченим



Конституцією повноваженням порушувати перед КМУ питання про призначення головою МДА кандидатури, яку КМУ має подати йому на розгляд, неузгодженості з Конституцією положень щодо випадків дострокового припинення повноважень голів МДА, зведення «координаційних повноважень» МДА щодо територіальних органів ЦОВВ до управлінського їх підпорядкування голові МДА, віднесення до «координаційних» повноважень МДА повноваження, передбаченого п. 6 ст. 119 Конституції (забезпечення взаємодії з ОМС), оскільки термін «взаємодія з» презюмує відносини між рівними суб'єктами публічної влади, тоді як «координація» містить ознаки підпорядкованості. [12]

Щодо контролю за законністю актів ОМС було зазначено, що, відповідно до ст. 119 Конституції як самостійні (а не складові іншого повноваження) були визначені повноваження щодо забезпечення: виконання Конституції та законів, актів Президента, КМУ, інших ОВВ; законності і правопорядку; додержання прав і свобод; взаємодії з ОМС. Відтак Конституція не уповноважувала МДА «забезпечувати виконання Конституції та законів ...сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами», а термін взаємодія з ОМС свідчить не про підконтрольність останніх МДА, а про партнерські відносини між рівнозначними суб'єктами влади. Натомість вищевказана лакуна у системі нагляду за додержанням законів заповнюється наразі у зв'язку з початком функціонування адміністративної юстиції. Тому, робить висновок Головне юридичне управління ВРУ, без внесення змін до Конституції щодо відповідного статусу МДА запровадження контролю МДА за виконанням Конституції та законів сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами, а також координації діяльності територіальних органів ЦОВВ та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів є «передчасним». [12]

Висловлені й інші зауваження, зокрема, щодо звуження конституційного припису про забезпечення МДА законності в діяльності ОМС виключно до контролю (перевірок) за діяльністю ОМС, включення ЦОВВ до вертикалі органів із забезпечення законності, оскільки, згідно з п. 2 ст. 119 Конституції, саме МДА, а не ЦОВВ, мають забезпечити законність і правопорядок на території; невизначення способу здійснення повноважень із забезпечення законності тощо. [12] Також у висновках зазначено невідповідність вимогам Ради Європи щодо домірності адміністративного нагляду, обов'язковості нагляду за законністю лише щодо актів певної важливості, тоді як інші акти слід

перевіряти лише вибірково. Натомість законопроект не передбачає ані «вибіркового» варіанту, ані «ризик-орієнтованого» підходу. [12]

Також законопроект мав би «містити вичерпний перелік повноважень, які МДА здійснюють як делеговані районними та обласними радами повноваження, порядок їх делегування, а також спосіб здійснення таких повноважень». [12]

Такою, що не відповідає законодавству, вважають й положення проекту, що «рішення обласної, районної ради про висловлення недовіри голові відповідної обласної, районної державної адміністрації може бути оскаржено до адміністративного суду», що «не узгоджується зі статтею 118 Конституції України». А оскільки ці приписи ст. 118 є конституційними гарантіями місцевого самоврядування, закон не може встановлювати норми, що можуть їх обмежити або нівелювати». [12]

Ознаки правової невизначеності знайшли у формулюванні «очевидних» ознак протиправності акта ОМС.

«Пропонований проектом обов'язок ОМС щодо виконання вказівок ОВВ є втручанням у гарантоване Конституцією і законами право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення та порушенням міжнародних зобов'язань України. [12]

Деякі експерти виокремлюють й інші недоліки законопроекту. Зокрема, вони звертають увагу на те, що у вересні 2021 р. з'явилася його нова версія до другого читання, й основною відмінністю є виключення норми про те, що голови МДА є держслужбовцями. На думку експертів, це «може породити цілу низку проблем, від ...ручного режиму контролю за ОМС, до повної некомпетентності таких призначенців» [5], й, враховуючи, що «до закінчення війни ми матимемо лише перехідний варіант, що робить голів МДА надзвичайно впливовими через нові функції контролю, тому «процес призначення має бути позбавлений політичної складової, голови МДА мають бути виключно професіоналами». [5] З цим згоден й О. Слобожан.

### **Висновки.**

Таким чином, за останні роки невід'ємними елементами «стежки залежності» реформування системи місцевих ОВВ в контексті політики децентралізації стали ідеї:

- скасування, або краще сказати, суттєвого обмеження принципу делегованих повноважень;
- ліквідації МДА з одночасним відновленням виконавчих комітетів обласних та районних рад;
- запровадження замість МДА управлінських структур прфектурного типу;

- обмеження системи контролю префектів над ОМС контролем законності діяльності останніх;
- обмеження заходів такого контролю зупинкою дії актів ОМС, які не відповідають Конституції та законам з одночасним зверненням до суду з метою їх скасування;
- обмеження строку перебування на посаді префекта з метою попередження їх «корупційного зростання» з місцевими елітами.

Водночас позиції з приводу низки інших положень реформи викликають суттєві розбіжності. Більш близькою до консенсусу є ситуація з приводу статусу префектів як державних службовців. Водночас питання про суб'єкта призначення префектів, підпорядкування по вертикалі, механізму формування корпусу префектів, можливості «прямого» скасування актів ОМС префектами або главою держави за поданням останніх тощо викликають значні суперечності. В цілому змушені визнати наявність суттєвих протиріч у виборі моделей контролю законності. Складними є й деякі інші питання, зокрема, щодо відносин префектів з територіальними органами ЦОВВ, що опосередковано впливає на відносини між державною владою та місцевим самоврядуванням. Частина суперечностей спирається на різне тлумачення співвідношення таких типів політико-управлінських відносин як взаємодія, контроль, підпорядкування тощо.

Крім того, незважаючи на, здавалося б, визначеність щодо неможливості конституційного закріплення в період воєнного стану змін у територіальній організації влади, цей чинник може суттєво стримувати трансформацію, оскільки низка політичних акторів переконана у можливості реформ без внесення змін до Конституції, що несе певні ризики недемократичного розвитку системи регіонального управління.

**Перспективи подальших досліджень.** Подальші дослідження планується зосередити на вказаних аспектах трансформації місцевих ОВВ, які викликають політичні суперечності, а в контексті реформи децентралізації – на алгоритмі імплантації реформи ОВВ, зокрема щодо можливості їх проведення без внесення змін до Конституції, аналізі різних моделей контролю законності тощо.

#### **Список використаних джерел:**

1. Виконкоми рад та префекти замість ОДА та РДА – якими будуть і коли запрацюють зміни до Конституції в частині децентралізації. URL: <http://surl.li/rklaj> (дата звернення: 12.02.2024).

2. Висновок Центру політико-правових реформ на законопроект Президента України Володимира Зеленського № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: <http://surl.li/rklax> (дата звернення: 12.02.2024).

3. Ганущак Ю. Яким бути українському префекту. URL: <http://surl.li/rkkzs> (дата звернення: 12.02.2024).

4. Деякі питання реорганізації закладів освіти: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2021 р. №147-р. URL: <http://surl.li/rqipv> (дата звернення: 01.02.2024).

5. Загородній М. Державний нагляд за самоврядуванням: чи є консенсус у владі і коли законопроект 4298 винесуть у зал? URL: <http://surl.li/rklbo> (дата звернення: 12.02.2024).

6. Закон України «Про префектів»: проект (неофіційний текст) від 26.08.2015 р. URL: <http://surl.li/rqipr> (дата звернення: 01.02.2024).

7. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. URL: <http://surl.li/rklbd> (дата звернення: 12.02.2024).

8. Зміни до Конституції щодо децентралізації – демонтаж автономії місцевого самоврядування. URL: <http://surl.li/rklap> (дата звернення: 12.02.2024).

9. Мартиник Б. Шмигаль заявив, що цього року в Україні почнуть діяти префекти. «За зразок взято найкращий європейський досвід». URL: <http://surl.li/rkkzy> (дата звернення: 12.02.2024).

10. Перегуда Є.В. Виконавча влада України: Політико-правові аспекти модернізації: монографія. Київ: Логос, 2013. 408 с.

11. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. №807-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. №33. Ст. 235. URL: <http://surl.li/rqgw> (дата звернення: 01.02.2024).

12. 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. URL: <http://surl.li/rklbh> (дата звернення: 12.02.2024).

13. Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Зареєстрований в секторі законопроектів 01.07.2015 під №2217а. URL: <http://surl.li/rqioz> (дата звернення: 31.08.2015).

14. Просторове планування: містопланування, архітектура, політичні та соціокультурні засади. Зб. наук. пр. Вип. II. В 2-х ч. Київ–Тернопіль: КНУБА, «Бескиди», 2021. Частина 1. 283 с.

15. Регіональна політика: політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура [зб. наук. пр.]. Вип. V. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 22 листопада 2019 р.). Мін-во освіти і науки України, Мін-во розв. громад та територій України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ–Тернопіль: «Бескиди», 2019. В 2-х ч. Ч. 1. 370 с.

16. Реформа децентралізації: Дорожня карта. URL: <http://surl.li/nbyna> (дата звернення: 01.02.2024).

17. У Раді опублікували законопроект про зміни до Конституції щодо децентралізації. URL: <http://surl.li/rklab> (дата звернення: 12.02.2024).

18. Урбаністичний форум. Зб. наук. пр. За мат. міжнародних наукових конференцій «Просторове планування» (28 квітня 2023 р.) та «Будівельне право» (5 травня 2023 р.). В 2-х ч. Київ–Тернопіль: КНУБА, «Бескиди», 2023. Частина 1. 245 с.

19. Чи стануть префекти новими прокурорами та чому Львівщина проти. URL: <http://surl.li/rkkzn> (дата звернення: 12.02.2024).

Docent **Iuliia BAIEVA**,  
Kyiv National University of Construction and Architecture

## **TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF LOCAL EXECUTIVE GOVERNMENT AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION POLICY**

One of the components of the decentralization policy is the reform of the system of local executive authorities. The Road map of decentralization envisages the adoption, after the lifting of martial law, of the relevant amendments to the Constitution and the adoption of the law on prefects.

The purpose of the research is to clarify the "path dependence" that was formed in the matter of the reorganization of local executive authorities, and at the same time to articulate problems that were not solved earlier and will need to be solved when developing new draft laws.

The examination of draft amendments to the Constitution in 2015-2021 and the discussions surrounding them show that the integral elements of the "path dependence" of reforming local executive bodies in the context of decentralization reform have become the ideas of: significant limitation of the system of delegated powers; liquidation of local state administrations with simultaneous restoration of executive committees of regional and district councils; introduction of prefecture-type management structures; limiting the system of prefects' control over local self-government authorities by controlling the legality of the latter's activities; limiting the measures of such control by suspending the acts of local self-government authorities that do not comply with the Constitution and laws, with a simultaneous appeal to the court; limiting the term of office of prefects in order to prevent "corrupt growth" with local elites. Close to consensus is the situation regarding the status of prefects as civil servants. But some other provisions cause sharp contradictions. This is a question about the subject of the appointment of prefects, vertical subordination, etc. There are also contradictions in the choice of legality control models. Part of the contradictions

is based on different interpretations of the ratio of such types of political-management relations as interaction, control, subordination, etc.

In addition, despite the determination regarding the impossibility of constitutionally enshrining changes in the territorial organization of power during the period of martial law, this factor can hold back the transformation. In preparation for the introduction of prefecture-type authorities, the government declares its intention without amending the Constitution, that is, without canceling the system of delegated powers, to amend the Law *On local state administrations*, giving the latter powers of control and supervision over the legality of the activities of local self-governance and creating a vertical of control authorities. But the parliamentary Main Legal Department believes that this cannot be done without changes to the Constitution. Moreover, it is currently unclear how this process correlates with the creation of the administrative justice system.

Keywords: "path dependency"; Road map of decentralization; local executive authorities; local state administrations; prefect; local self-government; control of legality.

#### REFERENCES:

1. Vykonkomy rad ta prefekty zamist ODA ta RDA – yakymy budut i koly zapratsiuiut zminy do Konstytutsii v chastyni detsentralizatsii. [Executive committees of councils and prefects instead of Regional State Administrations and District State Administrations – what will the changes to the Constitution in terms of decentralization be and when will they come into effect.] URL: <http://surl.li/rklaj> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.
2. Vysnovok Tsentru polityko-pravovykh reform na zakonoproekt Prezydenta Ukrainy Volodymyra Zelenskoho № 2598 «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)». [Conclusion of the Center for Political and Legal Reforms on the draft law of the President of Ukraine Volodymyr Zelenskyi No. 2598 "On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power)"]. URL: <http://surl.li/rklax> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.
3. Hanushchak Yu. Yakym buty ukrainskomu prefektu. [How to be a Ukrainian prefect.] URL: <http://surl.li/rkkzs> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.
4. Deiaki pytannia reorhanizatsii zakladiv osvity: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.02.2021 r. №147-r. [Some issues of reorganization of educational institutions: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 24, 2021 No. 147] URL: <http://surl.li/rqipv> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

5. Zahorodnii M. Derzhavnyi nahliad za samovriaduvanniam: chy ye konsensus u vladi i koly zakonoproiekt 4298 vynesut u zal? [State supervision of self-government: is there a consensus in the authorities and when will draft law 4298 be brought to the floor?] URL: <http://surl.li/rklbo> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

6. Zakon Ukrainy «Pro prefektiv»: proekt (neofitsiinyi tekst) vid 26.08.2015 r. [Law of Ukraine "On Prefects": draft (unofficial text) dated August 26, 2015.] URL: <http://surl.li/rqipp> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

7. Zminy do Konstytutsii Ukrainy v chastyni detsentralizatsii vlady. Finalnyi zvit za rezultatamy inkliuzyvnykh pozaparlamentskykh publichnykh konsultatsii «Zminy do Konstytutsii Ukrainy u chastyni detsentralizatsii cherez konsensus». Proiekt tekstu zmin do Konstytutsii Ukrainy v chastyni detsentralizatsii vlady. [Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power. Final report on the results of inclusive non-parliamentary public consultations "Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization through consensus". Draft text of amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power.] URL: <http://surl.li/rklbd> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

8. Zminy do Konstytutsii shchodo detsentralizatsii – demontazh avtonomii mistsevoho samovriaduvannia. [Amendments to the Constitution regarding decentralization – dismantling the autonomy of local self-government.] URL: <http://surl.li/rklap> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}

9. Martynuk B. Shmyhal zaiavyv, shcho tsoho roku v Ukraini pochnut diiaty prefekty. «Za zrazok vziato naikrashchyi yevropeyskyi dosvid». [Shmyhal said that this year prefects will start operating in Ukraine. "The best European experience is taken as a model."] URL: <http://surl.li/rkkzy> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

10. Pereguda Ye.V. Vykonavcha vlada Ukrainy: Polityko-pravovi aspekty modernizatsii: monohrafiia. [Executive power of Ukraine: Political and legal aspects of modernization: monograph.] Kyiv: Lohos, 2013, 408 s. {in Ukrainian}.

11. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 r. №807-IX. [On the formation and liquidation of districts: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 07.17.2020 No. 807-IX.] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2020. №33. St. 235. URL: <http://surl.li/pagw> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

12. Proiekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini. [Draft Law 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.] URL: <http://surl.li/rklbh> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

13. Proekt zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). Zareiestrovanyi v sektori zakonoproiektiv 01.07.2015 pid №2217a. [Draft law on amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power). Registered in the draft law sector on July 1, 2015 under No. 2217a.] URL: <http://surl.li/rqioz> (Retrieved August 31, 2015). {in Ukrainian}.

14. Prostorove planuvannia: mistoplanuvannia, arkhitektura, politychni ta sotsiokulturni zasady. [Spatial planning: urban planning, architecture, political and socio-cultural foundations.] Zb. nauk. pr. Vyp. II. V 2-kh ch. Kyiv–Ternopil: KNUBA, «Beskydy», 2021. Chastyna 1. 283 s. {in Ukrainian}.

15. Rehionalna polityka: polityko-pravovi zasady, urbanistyka, prostorove planuvannia, arkhitektura [zb. nauk. pr.]. [Regional policy: political and legal principles, urban planning, spatial planning, architecture] Vyp. V. Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf., (Kyiv, 22 lystopada 2019 r.). Min-vo osvity i nauky Ukrainy, Min-vo rozv. hromad ta terytorii Ukrainy, Kyiv. nats. un-t budivn. i arkhit-ry ta in. Kyiv–Ternopil: «Beskydy», 2019. V 2-kh ch. Ch. 1. 370 s. {in Ukrainian}.

16. Reforma detsentralizatsii: Dorozhnia karta. [Decentralization reform: Road map.] URL: <http://surl.li/nbyna> (Retrieved February, 01, 2024) {in Ukrainian}.

17. U Radi opublikuvaly zakonoproiekt pro zminy do Konstytutsii shchodo detsentralizatsii. [The Council (Rada) published a draft law on changes to the Constitution regarding decentralization.] URL: <http://surl.li/rklab> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.

18. Urbanistychnyi forum. Zb. nauk. pr. Za mat. mizhnarodnykh naukovykh konferentsii «Prostorove planuvannia» (28 kvitnia 2023 r.) ta «Budivelne pravo» (5 travnia 2023 r.). [Urban Forum. Coll. of science pr. For mat. international scientific conferences "Spatial Planning" (April 28, 2023) and "Construction Law" (May 5, 2023)] V 2-kh ch. Kyiv–Ternopil: KNUBA, «Beskydy», 2023. Chastyna 1. 245 s. {in Ukrainian}.

19. Chy stanut prefekty novymy prokuroramy ta chomu Lvivshchyna proty. [Will the prefects become the new prosecutors and why Lviv region is against.] URL: <http://surl.li/rkkzn> (Retrieved February 12, 2024). {in Ukrainian}.