

# КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Державно-управлінські студії № 12, 2019

УДК 353.2

**ФОМІЦЬКА Н. В.,**

*кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України*

## КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

**N. FOMITSKA**

*PhD, professor of public administration training Institute of the State Employment Service of Ukraine*

### CONSTITUTIONAL CHANGE IN THE PUBLIC AUTHORITY ORGANIZATION AT THE REGIONAL LEVEL

*У статті виявлені переваги, недоліки та суперечності законопроектів щодо внесення змін до Конституції України з питань зміни організації публічної влади та адміністративно-територіального устрою. Указано на недоцільність зміни назви районів на інші, перш за все на назву «округ» на підставі, зокрема, фінансового забезпечення здійснення адміністративно-територіальної реформи. Зазначено, що позитивною складовою законопроектів є положення стосовно конституційного затвердження існування виконавчих органів місцевого самоврядування на регіональному рівні та рівні району. Запропоновано авторське формулювання частини статті Конституції з визначенням регіону, як першої за поділом адміністративно-територіальної одиниці. Доведено необхідність віднесення посади префекта (у разі її введення) до виконавчої гілки влади зі статусом загальної компетенції. Наголошено, що сутність реформування полягає у зміні основ організації публічної влади на місцевому рівні, перш за все реформа має забезпечити перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади у бік збільшення у їх повноваженнях контролюючих та наглядових функцій та органами місцевого самоврядування, створюючи для них умови для організаційної спроможності реалізовувати свої повноваження, що, є сутністю децентралізації.*

*The article reveals the advantages, disadvantages and contradictions of the draft laws on amendments to the Constitution of Ukraine on changes in the organization of public authorities and administrative-territorial organization. It is*

*pointed out that it is inexpedient to change the name of districts to others, first of all to the name "district" on the basis of, in particular, financial support for the implementation of administrative-territorial reform. It is noted that a positive component of the draft laws is the provisions on the constitutional approval of the existence of executive bodies of local self-government at the regional and district levels. The author's formulation of a part of the article of the Constitution with the definition of the region as the first by division of the administrative-territorial unit is offered. The necessity of assigning the position of prefect (in case of its introduction) to the executive branch with the status of general competence has been proved. It is emphasized that the essence of the reform is to change the foundations of public authority at the local level, first of all the reform should ensure the redistribution of powers between executive bodies in the direction of increasing their powers of supervisory and supervisory functions and local governments, creating conditions for organizational capacity to exercise their powers, which is the essence of decentralization.*

**Ключові слова:** організація публічної влади, адміністративно-територіальна реформа, конституційні зміни, адміністративно-територіальна одиниця, регіональний рівень, субрегіональний рівень, інститут префекта.

**Keywords:** organization of public authority, administrative-territorial reform, constitutional changes, administrative-territorial unit, regional level, subregional level, institute of prefect.

**Постановка проблеми.** Практика управління адміністративно-територіальними одиницями на рівні регіонів і районів практично з моменту прийняття Конституції України вказувала на недосконалість організації територіальної влади в державі, коли два, існуючі у межах названих адміністративно-територіальних одиниць, співсуб'єкти управління – обласні державні адміністрації та обласні ради і відповідні районні органи влади фактично мають обмежені можливості щодо забезпечення розвитку відповідних територій. Для органів державної виконавчої влади первинними завжди були і залишаються питання виконання державних завдань, що впливає з природи їх діяльності і що є повністю логічним. Це зокрема, виконання різного роду програм, які стосуються загальнодержавних проблем, реалізація законів тощо. Проте ці повноваження мало стосуються розвитку окремого регіону з врахуванням його специфіки. Такі завдання можуть стосуватися регіонів лише у межах реалізації державницьких завдань. Органи місцевого самоврядування на цих рівнях, не маючи власної виконавчої системи, не можуть належним чином забезпечити виконання власних рішень, які стосуються виключно конкретної області чи району, оскільки за законодавством це є функціями органів державної виконавчої влади. Виконання самоврядних функцій органом державної влади є нонсенсом і суперечить як теорії управління так і практиці розвинених

демократій. Така система управління в Україні, яка була закладена положеннями Основного Закону, потребує докорінного реформування, тобто здійснення адміністративно-територіальної реформи.

**Аналіз останніх досліджень.** Необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні неодноразово була доведена дослідниками науки державного управління. Концептуально ці питання розглядалися в дослідженнях Р. Безсмертного, П. Ворони, І. Коліушка, О. Коротич, В. Куйбіди, Г. Одінцової, М. Пухтинського та ін. Останнім часом активізувався пошук вирішення проблеми зміни організації публічної влади та адміністративно-територіального устрою в Україні, зокрема даним питанням присвячені роботи таких дослідників як О. Клименова, А. Лелеченко, О. Лисенко, В. Малиновський, В. Михайлов, І. Пахомов, В. Романюк, Д. Ткач та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Питання зміни організації публічної влади в Україні має передбачати крім іншого і здійснення реформи адміністративно-територіального устрою. Тому навій етап здійснення адміністративно-територіальної реформи, можна вважати розпочався з реформи місцевого самоврядування, яка отримала назву «децентралізація», і Концепцію якої було схвалено Урядом 1 квітня 2014 р. Ця концепція закладає основи зміни адміністративно-територіального устрою: «Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо» [1]. Тобто постає питання здійснення конституційних змін.

Процеси зміни організації влади і зміни адміністративно-територіального устрою є взаємообумовленими і потребують корегування Основного Закону держави. Конституційні зміни організації влади не мають відображати бажання чи небажання політиків щось змінити саме на свій розсуд, вони мають базуватися на обґрунтованих наукових дослідженнях з використанням передових світових практик. Реформа організації публічної влади має насамперед змінити основи діяльності органів влади в адміністративно-територіальних одиницях з можливістю їх до саморозвитку, оскільки нині діюча система публічного врядування це унеможлиблює. Звісно такі зміни потребують значного ресурсного і перш за все фінансового забезпечення. Фінансові витрати на процес реформування мають певним чином бути оптимізовані, точніше: кошти не мають витрачатися там, де конституційні зміни не приведуть до нової якості управління, а відповідно і рівня життя населення.

Черговим документом, який мав би змінити організацію функціонування системи публічного управління, став Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 [2]. Проте даний документ поряд з позитивними перетвореннями, що ним передбачаються, має ряд недоопрацювань і явних нераціональних рішень. Основними позитивними моментами є передбачена можливість формування на регіональному рівні органами самоврядування виконавчих структур, що було передбачено аналогічним документом, підготовленим Міністерством

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. У цьому законопроекті, який був зареєстрований лише органами державної реєстрації та нотаріату і не отримав підтримки парламенту держави, вводилося навіть поняття регіону, що відсутнє в існуючому законодавстві. Зокрема там вказується, що «регіон – це усі сучасні 24 області та Крим. Їхні межі не змінюватимуть. В регіонах залишаються ради, які, на відміну від сучасних облрад, зможуть формувати свої виконавчі органи. Обиратиметься рада на 4 роки, а не на 5, як зараз. Основна задача ради – розвиток регіону: прийняття бюджету, втілення державних програм, управління спільним майном громад регіону тощо» [3]. Проте, як справедливо зауважує І. Коліушко, у законопроекті, зареєстрованому у грудні 2019 року у Верховній Раді «не вводиться поняття «регіон» [4]. Науковець вносить пропозицію щодо введення даного поняття і у своєму авторському викладенні цієї статті перелічує усі області і Автономну Республіку Крим як регіони України. На наш погляд, цей перелік доцільно замінити фразою «перші за поділом адміністративно-територіальні одиниці». І таке визначення на відміну від пропозиції науковця щодо самого переліку регіонів знімає ще один недолік законопроекту, на який вказує І. Коліушко: «територія України, як первинно існуюча і базова для існування країни категорія, може ділитися чи поділятися на адміністративно-територіальні одиниці, а не складатися з них» [4].

Одним з найбільш суперечливих моментів законопроекту стали зміни до статті 133 Конституції України, яку пропонується викласти в редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим». Знявши найбільший недолік статті Конституції, де адміністративно-територіальними одиницями вважалися міста, селища, села і навіть райони великих міст, і чим порушувалася неперервність поділу території держави, законопроект вводить новий термін на рівні нижчому за регіональний – «округ». Значна частина науковців визначає рівень нижчий за регіональний, як субрегіональний, оскільки «Суб...: префікс, що означає розміщення під чимсь чи біля чогось, підпорядкованість» [5], цілком виправдовує такий термін. Тому відповідно до законопроекту «Округ – субрегіональний рівень. Отже райони ліквідовують, а на субрегіональному рівні з'являються округи. Але округ – це не заміник сучасного району. Площа округів буде значно більшою, а отже їх буде менше – близько 100 (районів зараз 490). Функція округів – не така, як у сучасних районів. Автори концепції схиляються до того, що округ – суто адміністративна одиниця і місцевого самоврядування на цьому рівні не буде. Відповідно, не буде і місцевих рад» [1]. Ця пропозиція не є до кінці продуманою і обґрунтованою. Навіть сама назва таких адміністративно-територіальних одиниць як і межі об'єднання і спосіб організації влади викликає широку дискусію. Багато науковців, на що вказує, зокрема, В. Малиновський, схиляються до назви повіт: «Запропонований повіт – проміжний рівень між базовим і

регіональним, повинен створюватися з дотриманням умов ефективного публічного управління та рекомендацій ЄС щодо NUTS 3 (з певними винятками)» [6]. Такої ж думки дійшли науковці Центру політико-правових реформ, які пропонують введення назви «повіт», виходячи з історичних основ існування назви адміністративно-територіальної одиниці. Нераціональність введення назви «округ» науковці доводять тим, що вказують на необхідність скорочень «область – о.» і «округ – о.», і що цієї плутанини можна уникнути «назвавши цю адміністративно-територіальну одиницю властивою їй історичною назвою – повіт» [4].

На думку автора щодо дискусії з надання цій адміністративно-територіальній одиниці нових назв, то слід поставити логічне запитання: для чого змінювати? Доцільно зберегти існуючу назву «район» і головним аргументом щодо такого збереження виступає матеріальне і організаційне забезпечення змін. Значній частині населених пунктів у країні навіть після укрупнення районів не доведеться змінювати назви, а значить адреси (у тому числі і юридичні) підприємств, організацій установ, громадян. Більше того первинна редакція законопроекту, підготовленим Міністерством регіонального розвитку передбачала збереження такої назви: «Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади» [3], що вказано в порівняльній таблиці до законопроекту, зареєстрованого Департаментом державної реєстрації та нотаріату. На ресурсну проблему здійснення реформи публічного управління зі зміною адміністративно-територіального устрою вказує також О. Клименова: «Наявність достатнього часу та фінансування для реалізації реформи є обов'язковим, адже необхідно виконати низку складних та дещо суперечливих вимог» [7]. Тому зважуючи дві пропозиції: змінювати назву чи ні, більш переконливим є її збереження. Тобто дискусія з питання яку назву ввести до других за поділом адміністративно-територіальних одиниць сама собою зникає.

Ще одне з найбільш суперечливих питань у зміні організації територіальної влади на регіональному і субрегіональному рівнях є створення інституту префектів. Між зареєстрованим у Верховній Раді України і в Департаменті державної реєстрації та нотаріату законопроектами існує значна відмінність. Перший, і який буде обговорюватися у разі його включення в порядок денний роботи парламенту, визначає, що «виконавчу владу в областях і округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Представниками держави в округах і областях, у місті Києві є префекти». У цьому формулюванні закладено ряд теоретичних помилок, які приведуть до помилок в організації влади. Перше – це те, що *територіальні органи центральних органів виконавчої влади є деконцентрованими органами* і не можуть функціонувати в адміністративно-територіальній одиниці без органу загальної компетенції, який, хоча б, здійснював функції координації. Друге – це поняття, яке вводиться «представник держави» не витримує ніякої критики, оскільки поняття

«держава» і «державна влада» далеко не ідентичні. І навіть, якщо розглядати такий термін у розумінні представника державної влади, то виходячи з конституційного розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову, «представник» не може поєднувати повноваження усіх гілок, що певною мірою навіть передбачається законопроектом, зокрема право призупинення рішень органів місцевого самоврядування.

Тому виникає потреба в уточненні як формулювання даної частини статті так і віднесення названої посади до однієї з гілок влади, а саме до виконавчої. Тоді постає питання щодо надання префектам статусу державного службовця. У разі недотримання цих вимог знов закладаються помилки в організації публічної влади, уже починаючи з Конституції. На необхідність віднесення посади префекта до виконавчої гілки влади вказує і Центр політико-правових реформ, який дав свої висновки до законопроекту Президента України Володимира Зеленського № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Науковці зазначають, що «Законопроект запроваджує інститут префектів. Але при цьому недоречно виключає їх зі складу виконавчої влади» [4]. Тобто виникає потреба у врегулюванні даного питання, тобто віднесенні інституту префектів до виконавчої гілки державної влади. Хоча інший законопроект передбачав таке формулювання: «виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв» [3]. На думку автора зміна лише назв місцевих адміністрацій на державні представництва, а голів адміністрацій на префектів, не означає реформування. Назва, термін не визначає обсяг повноважень чи межі компетенції органу влади чи посадовця, тому первинно необхідно визначитися саме з повноваженнями і компетенціями. До того ж це необхідно зробити так, щоб влада на місцях була збалансованою та повністю відповідала теоретичному розумінню терміну «публічна влада». Тобто адміністративно-територіальна реформа повинна нести перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади у бік збільшення у їх повноваженнях контролюючих та наглядових функцій та органами місцевого самоврядування, створюючи умови до організаційної спроможності їх реалізовувати свої повноваження. Саме це і є сутністю децентралізації, а значить такий підхід дасть дійсно здійснити названу реформу.

**Висновки.** Таким чином питання зміни організації публічної влади в Україні вимагає дійсно конституційних змін, проте таких, які б давали можливість якісного розвитку територіям. Задля цього зміни мають бути системними як в адміністративно-територіальному устрої так і в побудові збалансованої системи органів публічної влади, при якій суперечності не можуть розпочинатися з Конституції, що існує на сьогодні, і що може бути закладено у разі прийняття неякісних законопроектів. Подальшими науковими розвідками можуть бути питання зміни механізмів реалізації влади на місцевому рівні.

### Список використаних джерел

1. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11755>
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)
3. Проект змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: [http://ddr.minjust.gov.ua/uk/781a4e345c88ad369dc5ca4a9fe63730/proekt\\_zmin\\_do\\_konstytutsiyi\\_ukrayiny\\_shchodo\\_decentralizatsiyi\\_vlady\\_ta\\_koncepciya\\_reformuvannya\\_miscevogo\\_samovryaduvannya\\_ta\\_terytorialnoyi\\_organizatsiyi\\_vlady\\_v\\_ukrayini/](http://ddr.minjust.gov.ua/uk/781a4e345c88ad369dc5ca4a9fe63730/proekt_zmin_do_konstytutsiyi_ukrayiny_shchodo_decentralizatsiyi_vlady_ta_koncepciya_reformuvannya_miscevogo_samovryaduvannya_ta_terytorialnoyi_organizatsiyi_vlady_v_ukrayini/)
4. *Коліушко І.* 20 висновків про проект змін до Конституції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12017>
5. Словник іншомовних слів. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%D1%F3%E1>
6. *Малиновський В.* Субрегіональний рівень України: підходи до реформування. *Вісник Національної академії державного управління*. С.169-178. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-24.pdf>
7. *Клименова О.М.* Шляхи впровадження змін до територіального устрою держави в контексті адміністративної реформи в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10komaru.pdf>

### REFERENCES

1. Detsentralizatsiya daye mozhlyvosti. [Decentralization provides opportunities]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11755>. [Ukraine].
2. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo detsentralizatsiyi vlady). [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power)] № 2598 of December 13, 2019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644). [Ukraine].
3. Proekt zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo detsentralizatsiyi vlady) ta Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini. [Draft amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power) and the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. URL: [http://ddr.minjust.gov.ua/uk/781a4e345c88ad369dc5ca4a9fe63730/proekt\\_zmin\\_do\\_konstytutsiyi\\_ukrayiny\\_shchodo\\_decentralizatsiyi\\_vlady\\_ta\\_koncepciya\\_reformuvannya\\_iztaryadu/](http://ddr.minjust.gov.ua/uk/781a4e345c88ad369dc5ca4a9fe63730/proekt_zmin_do_konstytutsiyi_ukrayiny_shchodo_decentralizatsiyi_vlady_ta_koncepciya_reformuvannya_iztaryadu/) [Ukraine].
4. Koliushko I. 20 vysnovkiv pro proekt zmin do Konstytutsiyi. [20 conclusions on the draft amendments to the Constitution]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12017> [Ukraine].
5. Slovnyk inshomovnykh sliv. [Dictionary of foreign words]. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%D1%F3%E1> [Ukraine].

6. Malinovsky V. Subrehional'nyy riven' Ukrayiny: pidkhody do reformuvannya. [Subregional level of Ukraine: approaches to reform]. Bulletin of the National Academy of Public Administration. S.169-178. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-24.pdf> [Ukraine].

7. Klymenova O.M. (2010). *Shlyakhy vprovadzhennya zmin do terytorial'noho ustroyu derzhavy v konteksti administratyvnoyi reformy v Ukrayini*. [Ways to implement changes to the territorial structure of the state in the context of administrative reform in Ukraine]. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10komaru.pdf> [Ukraine].