

І. В. Зубар,

к. е. н., старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування, Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5112-421X>

Р. А. Пайлик,

магістр кафедри публічного управління та адміністрування,

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-5626-9817>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.13.121

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

I. Zubar,

PhD in Economics,

Senior Lecturer of the Department of Public Management and Administration,

Vinnitsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University

R. Paylik,

Master's student of the Department of Public Management and Administration,

Vinnitsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University

DIRECTIONS OF REFORMING EXECUTIVE POWER BODIES OF UKRAINE IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

У статті проаналізовано систему органів виконавчої влади в Україні. За результатами проведеного дослідження узагальнено концептуальні напрями реформування виконавчої влади України в умовах децентралізації.

Визначено перспективи діяльності органів виконавчої влади в умовах децентралізації та узагальнено ключові особливості, серед яких: запровадження в державі інституту префектів, а з ними — префектур, введення чотирирівневої системи адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів та запровадження інституту старост.

Особливу увагу приділено префектурі, як ефективній складовій системи виконавчої влади. Виділено основні функції, що виконує інститут префектури, зокрема адміністративні, юридичні та політичні. Узагальнено ключові функції префекта до яких включено контроль та нагляд за дотриманням законодавства при прийнятті органами місцевого самоврядування рішень.

The article analyzes the system of executive authorities in Ukraine. Executive bodies of local self-government are formed only at the local level, and state executive bodies are formed at three levels — national, regional, and municipal.

Based on the results of the research, the conceptual directions of reforming the executive power of Ukraine in conditions of decentralization are summarized. Decentralization is recognized as the most important and large-scale reform of the evolution of the administrative system in Ukraine. The main task of reforming the sphere of state administration is recognized as expanding and optimizing the powers of local self-government bodies.

Attention is focused on the importance of analyzing approaches to reforming power on the example of European countries. The systematization of examples of completed administrative and territorial reforms can become a starting point for completing the transformation in Ukraine.

It is emphasized the need to ensure a sufficient level of effective control, necessary for effective implementation by local self-government bodies of their powers.

The perspectives of the activities of the executive authorities in conditions of decentralization are determined and the key features are summarized. among which: the introduction of the institute of prefects in the state, and with them — the prefectures, the introduction of a four-level system of administrative-territorial distribution, namely according to the principle of: regional, subregional, basic and auxiliary levels and the introduction of the institute of elders.

Special attention is paid to the prefecture as an effective component of the executive power system. The main functions performed by the prefecture institute are highlighted, including administrative, legal and political. The key functions of the prefect are summarized, including control and supervision of compliance with the law when local self-government bodies make decisions.

The process of creating the institute of prefects for the purpose of supervising the observance of the Constitution and laws in Ukraine by local self-government bodies is analyzed. It was revealed that the initialization of the prefecture is provided for by drafts of the Law of Ukraine, which are still being finalized. Attention is drawn to the conceptual directions of reforming the administrative and territorial system of Ukraine.

Ключові слова: органи виконавчої влади, реформування, децентралізація органів виконавчої влади, префектура.

Key words: decentralization of executive bodies, reformation, decentralization of executive authorities, prefecture.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Після здобуття Україною незалежності, перед науковою спільнотою постала складна дилема — вироблення квінтесенції реформування органів державного управління радянської доби та створення власної автентичної моделі публічного управління та адміністрування. Першим нормативним актом, який окреслив магістральний вектор у цьому напрямку, стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [5]. Документ офіційно визначив концепцію державного управління в нашій країні засновану на поділі влади на три гілки — законодавчу, виконавчу та судову, а також передбачив формування інституту місцевого самоврядування як складового елементу публічного управління.

Аналізуючи сучасний стан реформування системи державного управління варто звернути увагу на трансформування виконавчої влади в аспекті децентралізації. Необхідно зазначити, що дана реформа підкріплена відповідною нормативно-правовою базою, що визначає основні завдання, шляхи та способи її здійснення. Водночас залишаються нереалізованими деякі поставлені завдання децентралізації та неурегульовані окремі сфери зокрема контролю, необхідного для ефективної реалізації органами влади своїх повноважень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сучасний стан реформування системи державного управління досліджують вчені Антонюк О. М., Борисочева Н. М., Жовнірчик Я. Ф., Антонова Л. В. та ін. Наукову зацікавленість до вивчення особливостей впливу децентралізації на розподіл повноважень між органами виконавчої влади проявляють вітчизняні науковці Воронов М. М., Журавель Я. В., Калакун Н. Г., Камінська Н. В. та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначення концептуальних напрямів реформування органів виконавчої влади в умовах децентралізації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зупинимось детальніше на системі органів виконавчої влади, до яких входять виконавчі органи державної влади та виконавчі комітети органів місцевого самоврядування. Організація системи державних органів виконавчої влади регламентується основоположними Законами України, зокрема: "Про Кабінет Міністрів України", "Про місцеві державні адміністрації" "Про центральні органи виконавчої влади". Погоджуємось із науковими результатами Борисочевої Н., яка, на основі детального аналізу зазначених нормативних актів, дійшла висновку, що систему органів виконавчої влади формує триада організаційно-правових структурних ланок:

- 1) Вища (Кабінет Міністрів України);
- 2) Центральна (міністерства, державні агентства, державні служби, державні інспекції та комісії, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);
- 3) Адміністративно-територіальна (територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації [2].

Отже, резюмуємо, що відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [10], виконавчі органи місцевого самоврядування утворюються лише на місцевому рівні — при сільських, селищних, міських та районних у місті (у разі утворення) радах. При цьому, виконавчі органи державної влади утворюються на трьох рівнях — національному, регіональному, ті муніципальному.

Досліджуючи взаємозв'язок між органами виконавчої влади різних рівнів, Антонюк О.М. [1] зауважує, що сьогодні є головним завданням реформування сфери державного управління є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування. Аналізуючи моделі та методичні підходи до реформування влади у світі, можна дійти висновку про відсутність універсального кліше, яке б повністю забезпечило пряму інституційну трансплантацію успішних змін конкретної дер-

жави, для модернізації державного управління в Україні. Проте, систематизація прикладів проведених адміністративно-територіальних реформ деяких європейських країн, може стати відправною точкою для завершення трансформування в Україні.

Зазначимо, що однією із найбільш важливих та масштабних реформ, що стала результатом тривалої еволюції адміністративної системи в Україні, стала децентралізація. Аналізуючи генезис процесів децентралізації, звернемо увагу, що Україна перейняла на себе зобов'язання із дотримання європейських стандартів місцевої та регіональної демократії, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування [6]. Згідно з умовами хартії основним принципом розподілу повноважень у країнах ЄС є принцип субсидіарності, відповідно до якого повноваження мають бути зосереджені на максимально нижчому рівні адміністративно територіального поділу держави. Варто відзначити той факт, що розпочатою реформу децентралізації можна вважати лише із 2014 року у результаті схвалення Кабінетом Міністрів України "Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" який передбачав стимулювання об'єднання громад з метою усунення адміністративної парцеляції [16]. Таким чином в Україні розпочався масштабний процес децентралізації і територіальної консолідації, що сприяло формуванню на добровільних засадах укрупнених муніципалітетів [12]. Запровадження реформи децентралізації ореслило нові завдання трансформації інституту народовладдя, поставивши на фланг необхідність вирішення проблем взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади [7]. Відповідно, наступний етап реформи децентралізації влади вважаємо за необхідне присвятити активізації державної політики у сфері створення відповідних органів виконавчої влади, які зможуть забезпечити достатній рівень дієвого контролю, необхідний для ефективної реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Дану позицію підтримує Журавель Я. В. [8], наголошуючи, що розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можливі лише після оновлення інституту відповідальності. У дослідженні цього напрямку реформування особливу увагу привернули результати досліджень учених проф. Жовнірчика Я. Ф. та проф. Антонової Л. В. [7], де вони акцентують увагу на необхідності збалансування державно-владних повноважень між органами державної влади, створенні механізмів для запобігання зосередження всієї влади у одного з них (законодавчо-представницького, виконавчо-розпорядчого чи судового) і забезпечення тим самим дієвої системи стримувань і противаг. Головну ідею системи стримувань і противаг учені вбачають у забезпеченні ефективності діяльності державної влади, налагодженні дієвого контролю за її діяльністю та уникненні загрози узурпації влади одним владним інститутом шляхом раціонального розподілу повноважень між всіма державними інституціями. При цьому дослідники наголошують, що за будь-якої форми правління має місце посилення саме виконавчої гілки влади [7]. Відповідні інститути системи "стримувань і противаг" для попередження такого явища регламентовані Конституцією України [15], серед них:

- 1) право "вето" Президента України на законопроект, прийнятий Верховною Радою України;
- 2) імпічмент Президента України з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з поста;
- 3) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка має наслідком його відставку та ін.

На нашу думку, корисним при формуванні зазначеної системи "стримувань і противаг" стане правовий досвід Франції де в ході реформи децентралізації було створено інститут префекта. Якщо аналізувати величезний досвід Франції у сфері діяльності префектури, варто підкреслити, що префекти "як інститут влади є становим хребтом французької адміністрації" [3]. Уперше його було узаконеноу 1799 році Наполеоном Бонапартом з метою встановлення повного контролю над усією державною територією. Саме французька модель префекта, яка формувалася упродовж тривалого часу, вдосконалюючись у відповідь на управлінські виклики та децентралізаційні процеси, стала зразком для багатьох європейських країн [14]. Проте, якщо в епоху Наполеона інститут префектури було організовано як базовий елемент ієрархічної системи державної влади, то з розвитком децентралізаційних процесів він досяг повноцінної ланки публічного управління. Відтоді функції префекта зазнали розвитку від абсолютного контролю над територіями до представництва держави на місцях та нагляду за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Представляючи виконавчу владу, він здійснював керівництво місцевими органами міністерств і відомств та виконував делеговані міністрами повноваження. Сьогодні префект став нижчою ланкою в системі державної влади замість місцевих державних адміністрацій став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду. За необхідності повинен досягати консенсусу з органами місцевого самоврядування, тобто, можна дійти висновку, що префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування [3; 4].

Створення інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування передбачено проектом закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" [9]. Ним передбачалося внесення змін до ст. 118 Основного Закону України, в якій декларується, що виконавчу владу в областях і округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади, представниками яких є префекти, які наділені повноваженнями:

- 1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- 3) забезпечувати виконання державних програм;
- 4) спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Однак зазначений проєкт закону було відкликано в серпні 2019 року для доопрацювання, а 13 грудня 2019 року до Верховної Ради України було внесено ще один проєкт закону № 2598 "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" [10]. Цим варіантом Закону запропоновано доповнити повноваження префекта ще одним пунктом, яким дозволятиметься "вносити 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". Однак і цей нормативний акт було відкликано главою держави 17 січня 2020 року.

Слід зазначити, що у згаданих вище проєктах конституційних змін щодо децентралізації влади було запропоновано нову модель виконавчої влади регіонального рівня. Ця модель передбачає, по-перше, зміни в системі адміністративно-територіального устрою, по-друге, введення на регіональному рівні нової посадової особи виконавчої влади — префекта, по-третє, трансформацію регіонального самоврядування шляхом скасування обласних і районних рад і запровадження власних виконавчих органів.

Проаналізувавши досвід децентралізаційних процесів в європейських країнах Н. Калакун [13] виділяє такі основні концепти реформування виконавчої влади:

- демократизація влади, шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії — передбачається передача більш широкого кола повноважень майбутньому інституту префекта, з метою швидкої взаємодії відповідних гілок влади, без втручання центральних органів влади;

- максимізація оперативності вирішення місцевих проблем — передбачається розширення кола повноважень, а також можливість розпорядження відповідними фінансовими ресурсами на місцях та відповідно розподіляти необхідні на вирішення всіх інших питань наявні ресурси;

- інституційна свобода через регіональну та місцеву автономію — передбачає зменшення вертикальної ієрархії президентської гілки влади, та можливість самостійно вирішувати та відповідати за розвиток певного регіону, підконтрольного місцевим та виконавчим органам влади.

Варто також звернути увагу на концептуальні напрямки реформування влади, що прослідковується у проєкті закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України" авторами якого пропонується запровадити на території України квадро-систему адміністративно-територіального розподілу влади на регіональному, субрегіональному, базовому та допоміжному рівнях.

На думку учених [7], політичні проблеми, конфліктність та необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, прояви двовладдя на місцевому рівні в цілому призводять до неефективності в управлінні та складності отримання адміністративних послуг та є причиною корупційних діянь. Відповідно, з метою удоско-

налення системи виконавчої влади в Україні у світлі досягнення цілей децентралізації, слід врахувати два основних концепти: розмежувати повноваження органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, оптимізувати тим самим систему органів публічного управління. У разі остаточного погодження законопроекту або будь якого іншого, розробленого на його основі, залишаються питання, які будуть вимагати вирішення на законодавчому рівні: визначення і обґрунтування статусу префектів, зокрема, в плані порядку набуття та припинення повноважень, перелік повноважень, сфери їх компетенції на всіх рівнях адміністративного управління. Дискусійним можна вважати положення про призначення префекта, який є органом виконавчої влади, Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Тобто, залишається чинною модель призначення голів місцевих державних адміністрацій. Вважаємо більш доцільним призначення префектів в межах повноважень вищого органу в системі органів виконавчої влади — Кабінету Міністрів України.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження варто узагальнити концептуальні напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації. Ця модель передбачає, по-перше, зміни в системі адміністративно-територіального устрою, по-друге, введення на регіональному рівні нової посадової особи виконавчої влади — префекта, по-третє, трансформацію регіонального самоврядування шляхом скасування обласних і районних рад і запровадження власних виконавчих органів. У діяльності органів виконавчої влади в умовах визначених перспектив прослідковуються певні особливості, які полягають, по-перше, в запровадженні в державі інституту префектів, а з ними — префектур; по-друге, введенням чотирирівневої системи адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів; по-третє, запровадження інституту старост.

Окрему увагу слід приділити інституту префекта, що являє собою орган виконавчої влади на місцевому рівні. Серед основних функцій інституту префектури можна виділити адміністративні, юридичні та політичні, виконуючи які він в умовах децентралізації забезпечує реалізацію державної політики. Повноваження префекта включають в себе функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства при прийнятті органами місцевого самоврядування рішень щодо тих чи інших галузей діяльності.

Література:

1. Антонюк О. М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія Право. 2022. Вип. 71. С. 210—215.
2. Борисочева Н. М. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 6. С. 111—116.
3. Воронов М. М. Конституційні зміни у сфері децентралізації в Україні: чи потрібен досвід франції? Вісник

Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна. Серія "Право". 2020. № 29. С. 76—83.

4. Ганущак Ю., Чипенко І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ "Легальний статус", 2015. 44 с.

5. Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

6. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи. Хартія: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/#Text

7. Жовнірчик Я. Ф., Антонова Л. В. Роль інституту префекта та префектур у забезпеченні спроможності територіальних громад в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 2021. № 1. С. 119—215.

8. Журавель Я. В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: моногр. Харків: Панов А.М., 2020. 424 с.

9. Закон України (проект) "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)": проект Закону України від 01.07.2015 р № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

10. Закон України (проект) "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)": проект Закону України від 13.12.2019 р. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

11. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-п#Text>

12. Зубар І. В., Онищук Ю. В. Практика ЄС у децентралізації публічної влади та перспективи її застосування в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2022. № 1 (32). С. 41—45.

13. Калакун Н. Г. Досвід реформ Польщі та Франції: концептуальна основа для децентралізації органів виконавчої влади України. Актуальні проблеми державного управління. 2021. № 2 (83). С. 179—185.

14. Камінська Н. В. Інститут префекта: французький досвід в умовах децентралізації влади. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2021. Вип. 72. С. 64—72.

15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628#Text>

16. Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text>

References:

1. Antonyuk, O. M. (2022), "Interaction of executive authorities at the basic level in the process of optimizing the powers of local self-government bodies", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu, Seriya Pravo*, vol. 71, pp. 210—215.

2. Borisocheva, N.M. (2021), "Theoretical approaches to understanding the system of executive authorities", *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, vol. 6, pp. 111—116.

3. Voronov, M. M. (2020), "Constitutional changes in the field of decentralization in Ukraine: is the experience of France needed?", *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriya "Pravo"*, vol. 29, pp. 76—83.

4. Hanushchak, Yu., Chipenko, I. (2015), *Prefekty: uroky Frantsii dlia Ukrainy* [Prefects: lessons from France for Ukraine], ICC "Legal Status", Kyiv, Ukraine.

5. The Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR (1990), "Declaration on State Sovereignty of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (Accessed 15 June 2023).

6. Council of Europe (1985), "European Charter of Local Self-Government", available at: http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/#Text (Accessed 15 June 2023).

7. Zhovnirchik, Y. F., Antonova, L. V. (2021), "The role of the prefect's institute and prefectures in ensuring the capacity of territorial communities in Ukraine", *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok*, vol. 1, pp. 119—215.

8. Zhuravel, Ya. V. (2020), *Administrativno-pravove zabezpechennia detsentralizatsii orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini* [Administrative and legal provision of decentralization of executive authorities in Ukraine], Panov A. M., Kharkiv, Ukraine.

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine (draft) "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)"*, available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (Accessed 20 June 2023).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), *The Law of Ukraine (draft) "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)"*, available at: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (Accessed 20 June 2023).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "About local Self-Government in Ukraine"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-п#Text> (Accessed 20 June 2023).

12. Zubar, I.V., Onyshchuk, Yu.V. (2022), "EU practice in decentralization of public power and prospects for its application in Ukraine", *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, vol. 1 (32), pp. 41—45.

13. Kalakun, N.G. (2021), "The experience of the reforms of Poland and France: a conceptual basis for the decentralization of the executive authorities of Ukraine", *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 2 (83), pp. 179—185.

14. Kaminska, N.V. (2021), "Institute of the prefect: the French experience in conditions of decentralization of power", *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya yurydychna*, vol. 72, pp. 64—72.

15. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628#Text> (Accessed 10 June 2023).

16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Resolution "On the approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text> (Accessed 12 June 2023).

Стаття надійшла до редакції 21.06.2023 р.