

*Журавель Я. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,**декан юридичного факультету**Академії праці, соціальних відносин і туризму*

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД УСТАНОВЛЕННЯ АБО ЗМІНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті проаналізовано діяльність органів виконавчої влади в період установаження або зміни адміністративно-територіального устрою України, розглянуто порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, установаження й зміну їх меж, зарахування населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст. Акцентовано увагу на проблемі невизначеності порядку здійснення контролю та відповідальності за виконання й прийняття рішень органами місцевого самоврядування, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Проаналізовано Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який регламентує впровадження інституту префектів. Запропоновано виключно в законі визначати правовий статус префекта. Розкрито порядок формування складу офісу префекта.

Проаналізовано Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», у якому вводяться оновлені поняття адміністративно-територіального устрою України, адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту тощо. Висловлена авторська позиція щодо встановлення засад, на яких, відповідно до цього Законопроекту, планується будувати адміністративно-територіальний устрій, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, установаження й зміну їхніх меж тощо. Наведені висновки та пропозиції Конституційного Суду України щодо подальшої імплементації норм цього Законопроекту в суспільно-політичне життя України.

Розкрито порядок здійснення контролю за органами місцевого самоврядування з виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади. Зауважено, що рішення органів місцевого самоврядування підлягають державному контролю з дня їх оприлюднення (крім рішень, контроль за законністю яких здійснюється центральними органами виконавчої влади на підставі й у порядку, що визначені іншими законами) на предмет їх відповідності Конституції та законам України.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, виконавчі органи, громада, первинний суб'єкт місцевого самоврядування, представницький орган, префект, староста.

**Постановка проблеми.** Спроби законодавчого врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України мали місце ще з 1997 року, але трансформація наявної

організації територіального устрою, системи місцевого самоврядування та виконавчої влади в громаді як складника першого етапу адміністративної реформи відбувається повільними темпами. Сьогодні доцільно провести на рівні Уряду країни обговорення чіткої програми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи, яка б визначала послідовність, перелік та орієнтовані терміни прийняття відповідних законів України, строки введення їх у дію, адже законопроекти щодо реформування системи територіального устрою та місцевого самоврядування, які готуються або готувалися, не в повному обсязі узгоджуються з офіційно чинною Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Цим насамперед і зумовлена проблематика проведеного дослідження.

Основою для дослідження питання діяльності органів виконавчої влади в період установаження або зміни адміністративно-територіального устрою України стали роботи В.Б. Гройсмана, С.Й. Кравчука, В.І. Пила, В.А. Шатіло, І.О. Цурканової та ін. Незважаючи на значну кількість фундаментальних наукових праць і поглядів, присвячених окремим питанням організації діяльності виконавчої влади в період установаження або зміни адміністративно-територіального устрою, нині відсутнє визначення об'єктивних переваг і недоліків упровадження в практику децентралізації влади нового адміністративно-територіального поділу України.

На законодавчому рівні над порядком змін адміністративно-територіального устрою України працювали народні депутати України С.І. Кубів, С.Р. Федина, О.М. Синютка, які подали до Верховної Ради України Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Процес децентралізації в Україні та реформування адміністративно-територіального устрою, розпочатий ще минулим урядом під керівництвом В.Б. Гройсмана, продовжує реалізуватися новою командою представників політичної сили новообраного Президента України. Так, станом на 10.01.2020 в Україні вже створено 1029 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких 49 – очікують рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів; 44 – ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення; 6 – міст обласного значення, у яких розпочато процедуру приєднання. Нині 11,7 (+0,4) млн. осіб проживають в ОТГ (33,3% від загальної чисельності населення України)<sup>1</sup>. Площа об'єднаних територіальних громад становить 246,8 (+5,7) тис. кв. км. (44,2% від загальної площі України) [1].

<sup>1</sup> За даними Держстату України, станом на 01.01.2019 без урахування тимчасово окупованої території.

Динаміка формування об'єднаних територіальних громад виглядає так: 4698 (+79) територіальних громад об'єдналися, приєдналися (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015); 6263 (-79) територіальні громади залишаються необ'єднаними (57,1% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015) 1188 (+18) територіальних громад уклали договори міжмуніципального співробітництва. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими.

Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку у 2019 році надавалася в розмірі 15,8 млрд. грн., здійснювалася за трьома напрямками: державне фінансування розвитку регіону; субвенція ОТГ; субвенція на сільську медицину; +14,7 млрд. грн. субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення [1].

**Мета статті** – дослідити діяльність органів виконавчої влади в період утворення або зміни адміністративно-територіального устрою України під час вирішення будь-яких питань щодо майбутніх змін територіального устрою в країні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглядаючи особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни територіального устрою в Україні, необхідно з'ясувати, що таке насамперед адміністративно-територіальний устрій. У юридичній енциклопедії під загальною редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемчушенка зазначено, що адміністративно-територіальний устрій – це територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. Відповідно до них функціонує система місцевих органів влади та управління. Сьогодні систему адміністративно-територіального устрою України становлять АРУ, області, райони, міста, райони в містах, селища й села. У цій системі виділяються три рівні: первинний – села, селища, райони в містах і міста без районного поділу; середній – райони та міста з районним поділом; вищий – АР Крим, області, а також міста Київ і Севастополь зі спеціальним статусом, який визначається законами України [2, с. 58]. Водночас адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території держави, що є просторовою основою для організації й діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування. За географічною ознакою адміністративно-територіальні одиниці в Україні поділяються на населені пункти й регіони [2, с. 56].

Автори Законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 поняття «адміністративно-територіальний устрій України» розуміють як зумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними й іншими факторами внутрішню територіальну організацію держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці. У свою чергу, під адміністративно-територіальною одиницею розуміють компакту частину єдиної території України з визначеними в установленому цим Проектом Закону порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади й/або органів місцевого самоврядування [3].

Сутністю вказаного Законопроекту мало б бути введення поняття: адміністративно-територіального устрою України, адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту тощо; утворення засад, на яких будується адміністративно-територіальний устрій, органи, до повноважень яких належить розгляд і вирішення питань адміністративно-тери-

торіального устрою, порядок утворення й ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, утворення та зміна їх меж, зарахування населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, найменування й перейменування населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць; урегулювання питання щодо Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів [4]. Натомість, відповідно до висновку Головного науково-експертного управління від 02.03.2020, поданий Проект Закону не відповідає положенням Конституції України та є підставою для його повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи [5].

Аналогічний висновок наданий Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики, у якому обґрунтовується, що хоча загальна спрямованість Проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України узгоджується нормами чинного законодавства, проте аналіз його деяких положень дає змогу зробити висновок про його невідповідність положенням Основного Закону України з огляду на таке. Так, статтею 5 Законопроекту визначено, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового й допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є АРК та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в АРК та в областях. Водночас передбачається, що адміністративно-територіальними одиницями базового рівня будуть громади, які утворюватимуться на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл). Тобто Законопроектом додається нова адміністративно-територіальна одиниця – громада, що, на думку членів Комітету, суперечить положенням статті 133 Конституції України. Отже, окремі положення Законопроекту не можуть бути реалізовані без унесення відповідних змін до Конституції України [6].

У Рішенні від 22.09.2005 № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) Конституційний Суд України зазначає, що конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження й забезпечення прав і свобод. Із конституційних принципів рівності та справедливості випливає вимога визначеності, ясності й недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминує призводити до сваволі.

У Рішенні Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп (справа про Рахункову палату) зазначено, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, у тому числі й на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України. Ураховуючи викладене, Комітет з питань правової політики дійшов висновку, що Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (від 24.01.2020 реєстр. № 2804) [3], поданий Кабінетом Міністрів України, суперечить положенням Конституції України [6].

Отже, під час проведення реформи «зверху» на законодавчому рівні відсутнє визначення поняття адміністративно-територіального устрою України, урегулювання питання порядку утворення, ліквідації, утворення й зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів. Крім того,

у вказаному Законопроекті під час установлення або зміни адміністративно-територіального устрою, меж адміністративно-територіальних одиниць населених пунктів не враховано того факту, що на території населених пунктів можуть бути розташовані або виконувати завдання за призначенням підрозділи та військові частини Міністерства оборони України (військові полігони, склади, бази, арсенали, аеродроми тощо), об'єкти Державної служби України з надзвичайних ситуацій (джерела підвищеної небезпеки), урешті-решт, полігони побутових відходів, адже, відповідно до пункту 4 статті 13 зазначеного Законопроекту, адміністративно-територіальні одиниці утворюються за умови, якщо: 1) забезпечується нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці; 2) забезпечується інфраструктурна, фінансова спроможність органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування здійснювати визначені законом повноваження для відповідного рівня адміністративно-територіальних одиниць; 3) на території адміністративно-територіальної одиниці наявний комплекс об'єктів (підприємств, установ, організацій) соціально-культурної інфраструктури [3].

Запропонований у 2019 році Президентом України Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» передбачає внесення змін до статті 118 Основного Закону України, у ньому декларується, що виконавчу владу в областях та округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади, представниками яких є префекти [7].

Статтю 133 Конституції України встановлено, що систему адміністративно-територіального устрою України становлять АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища й села [8]. Але в Законопроекті «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 24.01.2020 запропоновано запровадити на території України чотириланкову систему адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів [3].

Конституцією України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [8].

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування, відповідно, сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Натомість у разі зміни територіального устрою в Україні статтю 14-1 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII запроваджується інститут старост, відповідно до якого староста: 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяє жителям села, селища в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проекту

бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) уносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб [9].

Досліджуючи діяльність органів виконавчої влади в умовах зміни територіального устрою в Україні, важливо зупинитися на питанні здійснення контролю й відповідальності за прийняттям рішень органами місцевого самоврядування.

Розглядаючи діяльність органів виконавчої влади до 2014 року (до впровадження процесу децентралізації), зазначимо, що 09.02.1996 на виконання статті 3 Указу Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад» від 30.12.1995 № 1194 [10] Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 09.02.1996 № 172 затвердив Порядок контролю за здійснення головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади [11]. Відповідно до Порядку, контроль за здійснення головами й очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, установлених Указом Президента України, покладається на державні адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, на міністерства й інші центральні органи державної виконавчої влади та їх місцеві органи.

Районні державні адміністрації контролюють здійснення виконками сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) рад, розташованих на території району, делегованих їм повноважень державної виконавчої влади [11].

Обласні державні адміністрації контролюють здійснення виконками міських (міст обласного підпорядкування) рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади. Контроль за здійснення виконками делегованих їм повноважень державної виконавчої влади провадиться шляхом перевірок діяльності виконкомів, аналізу їхніх рішень і звітів із цих питань [11].

Відповідно до частини 4 статті 143 Конституції України [8] і частини 2 статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], Постановою Кабінету Міністрів України затверджений Порядок контролю за здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади від 09.03.1999 № 339 [13], згідно з яким: 1) контроль за здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, на міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, що здійснюють контроль; 2) контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; 3) райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад

(міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади [13].

**Висновки.** Отже, є достатньо підстав стверджувати, що сьогодні в Україні за умови встановлення або зміни територіального устрою в діяльності органів виконавчої влади існують свої особливості в питаннях реформування територіального устрою. Ці особливості полягають, по-перше, у запровадженні в державі інституту префектів, а з ними – префектур; по-друге, уведенням чотириланкової системи адміністративно-територіального розподілу за принципом регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів; по-третє, запровадження інституту старост.

Крім того, сьогодні існує проблема невизначеності порядку здійснення контролю та відповідальності за виконання й прийняття рішень органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Прикладом є Республіка Польща, де в Кодексі адміністративного провадження чітко зазначено, що відповідні відносини регулюються щодо подачі скарги на акти, дії органів «територіального самоврядування» цим актом, скарги подаються в апеляційній колегії самоврядування, Голові Ради Міністрів або відповідним міністрам, і визначено процедуру подання й розгляду скарг.

Отже, для формування в Україні ефективного адміністративно-територіального устрою за чотириланковою моделлю, необхідно визначити на законодавчому рівні правовий статус органів публічної влади й новостворених територіальних громад з урахуванням принципів децентралізації влади.

#### *Література:*

1. Національний проект «Децентралізація». Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемчущенко (голова редкол.) та ін. Київ : Юридична думка, 2011. Т. 1 : А – Г. 656 с.
3. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проект Закону України, від 24.01.2020 реєстр. № 2804. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).
4. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Пояснювальна записка до Проекту Закону України від 24.01.2020 реєстр. № 2804. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).
5. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Висновок Головного науково-експертного управління на Проект Закону України від 02.03.2020 реєстр. № 2804. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).
6. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 24.01.2020 реєстр. № 2804. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 27.12.2019 реєстр. № 2598. 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).
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
10. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищ-

них і міських Рад : Указ Президента України від 30.12.1995 № 1194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95>.

11. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.1996 № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/172-96-%D0%BF>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>.

#### **Zhuravel Ya. Activities of executive authorities in the period of establishment or modification of administrative and territorial system of Ukraine**

**Summary.** The activity of executive authorities in the period of establishment or modification of administrative and territorial structure of Ukraine has been analyzed in the article; the procedure of the formation and liquidation of administrative and territorial units, establishment and change of their boundaries, classification of human settlements into the category of villages, towns, cities has been studied. Particular attention has been paid to the problem of the uncertainty of the control procedure and the responsibility for the implementation and decision-making by local self-government agencies of the delegated powers of executive authorities.

The draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power)” regulating the introduction of the Institution of Prefects has been analyzed. It has been offered to determine the legal status of the prefect solely in the Law. The procedure for forming the composition of the prefect’s office has been revealed.

The author has analyzed the draft Law of Ukraine “On the Principles of the Administrative and Territorial System of Ukraine”, which introduces updated notions of administrative and territorial structure of Ukraine, administrative and territorial unit, human settlement, etc. The author has expressed own position regarding the establishment of the principles, which are the basis of this draft law for building administrative and territorial structure, the procedure for the creation and liquidation of administrative and territorial units, the establishment and alteration of their boundaries, etc. The conclusions and propositions of the Constitutional Court of Ukraine in regard to further implementation of the norms of this draft Law into social and political life of Ukraine have been provided.

The procedure for exercising control over local self-government agencies on the exercise of the delegated powers of executive authorities has been revealed. It has been noted that decisions of local self-government agencies are subject to state control from the day of their promulgation (except for decisions, which are legally controlled by the central executive authorities on the basis and in the manner determined by other laws) for their compliance with the Constitution and Laws of Ukraine.

**Key words:** administrative and territorial unit, administrative and territorial structure, executive authorities, community, primary local self-government entity, representative agency, prefect, elected head.