

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

**Дробуш І. В.**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри державно-правових дисциплін  
Інституту права ім. І. Малиновського  
Національного університету «Острозька академія»

### **ІНСТИТУТ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРСПЕКТИВИ**

Реформа децентралізації, яка розпочалася 2014 року та триває дотепер, має на меті не лише зміцнити роль громади та її представницьких органів у місцевому розвитку, а й призвести до соціально-економічного зростання держави в цілому.

Процес становлення та забезпечення самодостатності територіальних громад вимагає значних зусиль з боку держави. Важливою є кардинальна зміна вектора розвитку державної політики, яка дійсно спрямована на зміцнення інституту місцевого самоврядування, зокрема шляхом запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою (громада–район–регіон), укрупнення територіальних громад, оновлення організаційної структури місцевого самоврядування, обумовленої істотним розширенням обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, ліквідацією районів та районних рад, районних державних адміністрацій. Істотним кроком з боку держави стало також зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом передачі об'єктів спільної власності територіальних громад, земельних ресурсів, переходу на прямі міжбюджетні відносини.

Окрім того, зазначені процеси супроводжуються порушенням чинного законодавства, порушенням прав і свобод людини та громадян

нина. З огляду на це одним із завдань чергового етапу реформи децентралізації є створення в Україні дієвої системи нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Забезпеченню адміністративного нагляду за діяльністю муніципальних органів приділено увагу й у міжнародному стандарті розвитку місцевої демократії – Європейській хартії місцевого самоврядування. При цьому вкрай важливо створити таку державну інституцію, яка була б максимально об'єктивною, запобігала проявам незаконності прийнятих рішень органами місцевого самоврядування, за умови невтручання в процес реалізації їх повноважень, не порушуючи певну «автономію» функціонування територіальних громад.

Як свідчить зарубіжний досвід, існують різні моделі функціонування інституту префекта, безпосередньо в частині механізму реалізації ним функції нагляду. Тож, варто лише проаналізувати практичний досвід діяльності префекта у Франції та воєводи у Польщі. Воєвода може скасувати акти органів місцевого самоврядування. У разі незгоди органу місцевого самоврядування з такими діями воєводи, він звертається до суду. Отже, орган місцевого самоврядування захищає власні рішення. Щодо префекта у Франції, то контролюючи легітимність актів муніципальних органів представник держави не має права відмінити чи змінювати їх акти. Лише адміністративний суд має юрисдикцію анулювати акти муніципальних органів.

Також доволі цікавим для України є досвід особливої процедури контролю актів, які стосуються бюджету.

У процесі їх аналізу за необхідності префект звертається не до суду, а в Регіональну рахункову палату. Варто наголосити, що попередній контроль за поточними платежами при виконанні бюджету здійснює Казначейство. Тому префект контролює тільки рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються бюджету, а саме: дотримання термінів прийняття первинного бюджету; дотримання збалансованості бюджету; реєстрацію обов'язкових видатків. Після консультацій з Регіональною рахунковою палатою префект звертається до органу місцевого самоврядування з проханням усунути зауваження щодо бюджету. Якщо орган місцевого самоврядування ігнорує зауваження чи

самоусунувся від прийняття рішення, префект це звиконує самостійно. Префект також затверджує місцевий бюджет, якщо він не затверджений представницьким органом місцевого самоврядування до 31 березня. У цьому випадку префект може прийняти рішення про розпуск такої ради як неспроможної.

У процедурі нагляду виділяють певні етапи. Максимальний термін, протягом якого префект може реагувати на акти органу місцевого самоврядування, – два місяці. На цьому етапі префект витребує додаткові матеріали, необхідні для прийняття рішення. Якщо префект побачив підстави, які свідчать про порушення закону, він готує лист з коментарями, що сповіщають орган місцевого самоврядування про характер порушення закону. При цьому він наполягає на відкликанні акта, або внесенні змін до нього. Своєю чергою орган місцевого самоврядування має два місяці для підготовки відповіді префекту. Якщо такий орган не згоден з пропозицією префекта, процедура починається з початку, тобто розпочинається двомісячний відлік часу.

Префект може звертатися до адміністративного суду з мотивів невідповідності акта органу місцевого самоврядування закону. У випадку, якщо префект не звернувся до суду після часу закінчення періоду у два місяці, будь-які його вимоги як державного службовця не приймаються. Префект може вимагати одночасно з анулюванням акта зупинки його дії, якщо існують підстави, що дія такого акта може серйозно зашкодити інтересам суспільства. Суд має 15 днів для прийняття рішення щодо зупинки акта перед розглядом справи по суті. При зверненні до суду автоматично зупиняється дія актів щодо проведення тендерів, делегування функцій надання послуг та актів у галузі урбанізму за умови, що звернення префекта відбувається протягом 10 днів після отримання ним акта органу місцевого самоврядування. У разі критичної ситуації – порушення Конституції – префект готує проєкт рішення, який відправляє уряду. Лише уряд може прийняти рішення про розпуск органу місцевого самоврядування. До виборів органу місцевого самоврядування уряд призначає виконавчу комісію (аналогія із запропонованими змінами до Конституції України щодо введення Президентом України посади тимчасового державного уповноваже-

ного). Повноваження такої комісії чітко визначені законом, але обсяг таких повноважень менший, ніж у відповідного органу місцевого самоврядування, – лише поточні питання і в першу чергу організація виборів [1, с. 24–25].

Водночас, враховуючи складну ситуацію в Україні та можливі прояви сепаратизму, загрози територіальній цілісності, на законодавчому рівні необхідно передбачити миттєву реакцію на такі рішення не лише з боку префекта, а й з боку Президента, зокрема наділення його конституційним правом щодо розпуску такого органу місцевого самоврядування та як крайній засіб протидії таким намірам – введення воєнного стану.

На законодавчому рівні вже були спроби щодо запровадження інституту префектів на регіональному рівні. Доволі дискусійними є положення законопроекту № 2598 про ліквідацію місцевих державних адміністрацій та введення інституту префектів. Проаналізувавши повноваження префектів можна дійти висновку не про посилення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими справами, розширення їх повноважень за рахунок делегованих, а про повний контроль за їх діяльністю з боку префектів, прийняття рішення про скасування акта та про прийняття рішення про розпуск органу місцевого самоврядування.

Враховуючи позицію представників органів місцевого самоврядування, міських голів, реакцію європейських партнерів, Президент В. Зеленський відкликав законопроект № 2598 про зміни до Конституції щодо децентралізації влади.

Також черговою спробою перетворення місцевих державних адміністрацій у префектури є законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (прийнятий за основу у березні 2021 року) [2].

Законопроектом запропоновано створити правові передумови та основи для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві

державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізації конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Ключовим є визначення трьох напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій: координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін у Конституцію України).

Створюється багаторівнева система із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає, що: акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та Законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня); акти районних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та Законам України обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня); акти обласних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та Законам України центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня).

За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутися до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та Законів України, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи місцевого самоврядування, звернутися до суду про визна-

## II. ДОПОВІДІ УЧАСНИКІВ

---

ння відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині.

Водночас істотні зміни в частині створення органів державної влади префектурного типу вимагають не лише оновлення чинного законодавства, а й усвідомлення необхідності тісної співпраці на місцевому рівні усіх органів публічної влади, які, наглядаючи за законністю актів органів місцевого самоврядування, не перешкоджають та не ускладнюють діяльність місцевого самоврядування, а навпаки, захищають від можливих негативних наслідків як самих посадових осіб органів місцевого самоврядування, так і територіальні громади в цілому.

### Список використаних джерел

1. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
2. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект Закону № 4298 від 30.10.2020. URL: [http:// w1.c1.rada.gov.ua/](http://w1.c1.rada.gov.ua/)

**Кобилецький М. М.**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету  
Львівського національного  
університету імені Івана Франка

## **ВПЛИВ МАГДЕБУРЗЬКОГО ПРАВА НА РЕФОРМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Магдебурзьке право почало поширюватися на українські землі разом із німецькими колоністами. Кількість німецьких колоністів значно зросла в період правління короля Русі Данила Галицького та нападу монголів у 1240–1241 роках. Данило Галицький та його наступники захочували переселення німецьких колоністів різними привілеями ба-