

СЕРІЯ «Право»

УДК 352.07 (477)

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1\(19\)-246-253](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-1(19)-246-253)

Біленчук Петро Дмитрович кандидат юридичних наук, професор, Національний авіаційний університет, проспект Любомира Гузара, 1, м. Київ, 03058, тел.: (067) 573-83-07

Обіход Тетяна Вікторівна кандидат фізико-математичних наук, доцент, Київський університет ринкових відносин, вул. Березняківська, 26Б, м. Київ, 02000, тел.: (096) 297-21-47, <https://orcid.org/0000-0003-1103-4006>

ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖКОНТРОЛЮ ЯК ЗАПОРУКА УСПІШНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ УКРАЇНИ

Анотація. Запорукою успішного соціально-економічного розвитку України є реалізація адміністративної реформи. Сутність адміністративно-територіальної реформи в Україні полягає у наданні більших повноважень органам місцевого самоврядування і зміні до законодавства, основною метою якого є в тому числі запровадження механізму держконтролю за виконанням переданих на міста повноважень і за розподілом коштів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування. Однак, обмеженість фінансування та повноважень щодо впливу на місцеві справи, вакуум кваліфікованих кадрів, необхідність вирішення територіальними громадами гострих проблем забезпечення соціальних потреб населення, ставить питання щодо необхідності державного нагляду за виконанням поставлених завдань місцевого характеру. Для належного виконання поставлених завдань необхідно максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя; запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень; надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою; утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю; запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг.



В умовах законодавчого вакууму з цього питання пропонується використовувати ККУ, Розділ XVII, зокрема, ст. 364, 366², 367, 368, 369. В той же час, співставлення із ст. 185 ККУ показує недосконалість врегулювання відповідальності посадових осіб, оскільки, практично всі перелічені вище статті щодо службової недбалості караються таким же самим штрафом. Це є неприємним в умовах народовладдя, демократії і прагнення відповідати західним стандартам. Тому вкрай необхідною є переробка ККУ і створення окремого закону щодо механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративна реформа, механізм державного нагляду, місцеве самоврядування, соціально-економічний розвиток.

Bilenchuk Petro Dmytrovych PhD in Law, Professor, National Aviation University, Lubomir Husar Ave., 1, Kyiv, 03058, tel.: (067) 573-83-07

Obikhod Tetiana Viktorivna Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Associate Professor, Kyiv University of Market Relations, Bereznyakivska St., 26B, Kyiv, 02000, tel.: (096) 297-21-47, <https://orcid.org/0000-0003-1103-4006>

INTRODUCTION OF STATE CONTROL MECHANISM AS A GUARANTEE OF SUCCESSFUL UKRAINIAN ADMINISTRATIVE REFORM

Abstract. The key to successful socio-economic development of Ukraine is the implementation of administrative reform. The essence of administrative-territorial reform in Ukraine is to give more power to local governments and amend the legislation, the main purpose of which is to introduce a mechanism of state control over the implementation of powers delegated to cities and the distribution of funds from central government to local governments. However, limited funding and authority to influence local affairs, the vacuum of qualified personnel, the need for local communities to address pressing issues of social needs, raises the question of the need for state supervision over the implementation of local tasks. In order to properly perform the set tasks, it is necessary to maximally involve the population in making managerial decisions on issues of local importance and to promote the development of forms of direct democracy; introduction of effective mechanisms of public participation in the development of important management decisions by local governments; granting the general meeting of citizens at the place of residence in accordance with the law and in accordance with the statute of the territorial community the right to initiate extraordinary reporting of local government officials to the territorial community; formation of advisory bodies at local self-government bodies for public consultations; introduction of a mechanism for local state administrations to exercise state control over the compliance of local self-

government decisions with the Constitution and laws of Ukraine and the quality of public services provided to the population.

In the conditions of legislative vacuum on this question it is offered to use KCU, Section XVII, in particular, Art. 364, 3662, 367, 368, 369. At the same time, the comparison with Art. 185 of the Criminal Code shows the imperfection of the regulation of liability of officials, as virtually all of the above articles on negligence are punishable by the same fine. This is unpleasant in the face of democracy and the desire to meet Western standards. Therefore, it is extremely necessary to revise the Criminal Code and create a separate law on the mechanism of control over the activities of local governments.

Keywords: administrative reform, mechanism of state supervision, local self-government, socio-economic development.

Постановка проблеми. Реалізація адміністративної реформи пов'язана із комплексом перетворень в українському суспільстві. Це питання реформування публічної влади, розширення повноважень місцевих рад, збільшення повноважень задля гармонізації соціально-економічного та культурного розвитку.

В той же час загострюється проблема недостатності механізму державного контролю для забезпечення функцій і повноважень, які необхідно втілити в життя органам місцевого самоврядування. Саме тому є вкрай актуальним пошук механізмів державного нагляду в царині місцевого самоврядування в рамках відомого законодавства.

Аналіз останніх досліджень. Проблемам місцевого самоврядування в Україні приділено велику увагу представниками спеціалістів в галузі конституційного і адміністративного права. Найбільш відомими є публікації В. Погорілко, Ю. Тодика, В. Шаповал, Г. Мурашин, О. Скрипнюк, В. Селіванов, Ю. Битяк, В. Авер'янов, В. Цветков, І. Голосніченко, Є. Кубко, Ю. Шемшученко, В. Тацій, М. Малишко, М. Цвік, М. Баймуратова, О. Баталова, І. Бубенко, В. Бутенка, в. Куйбіди, В. Малюкової, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.

Зважаючи на це, ми акцентуватимемо увагу на питаннях взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування, підзвітності органів місцевого самоврядування територіальним громадам і питанням відповідальності за чинним Кримінальним Кодексом України задля успішної реалізації адміністративної реформи в контексті Конституції України.

Метою статті є визначення мети, принципів і шляхів реалізації місцевого самоврядування в Україні в контексті законодавства щодо адміністративно-територіальної реформи, ефективного і вчасного застосування державного контролю для реалізації потенціалу місцевого самоврядування в забезпеченні розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна реформа, яка почалася з 2015 року стала запорукою успішного економічного, соціального і



культурного розвитку територіальних громад зокрема і держави загалом [1]. У ст.140 Конституції України [2] проголошено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тому сутність адміністративно-територіальної реформи в Україні полягає у наданні більших повноважень органам місцевого самоврядування (децентралізації) і зміні до законодавства, основною метою якого є в тому числі запровадження механізму держконтролю за виконанням переданих на міста повноважень і за розподілом коштів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування [3]. Запровадження механізму держконтролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування відображено у ст.144 Конституції України: рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. У ч. 10 ст. 59 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Для закінчення цього напряму реформи виникає потреба в упорядкуванні системи держнагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування через використання Кримінального Кодексу України (ККУ). Для сприяння розвитку форм прямого народовладдя слід прийняти низку важливих законів, які стосуватимуться наприклад, місцевого референдуму, а також оновити закон «Про службу в органах місцевого самоврядування», який був прийнятий у 2001 році і не відповідає сучасним реаліям.

Сучасні реалії, на жаль, відображають зовсім невтішну картину щодо здійснення реального народовладдя. Як зазначено в статті **Голови Чернігівської обласної ради Ігоря Вдовенко, можна виокремити чотири уроки** адміністративно-територіальної реформи, які відображають наступні проблеми [4]:

- обмеженість фінансування та повноважень щодо впливу на місцеві справи
- вакуум на місцевому рівні управління кваліфікованих кадрів
- необхідність вирішення територіальними громадами питань зайнятості населення, здійснення економічної діяльності; забезпечення транспортної доступності між населеними пунктами громади; поліпшення демографічної ситуації; забезпечення соціальних потреб населення; створення умов для участі людей у самоврядуванні.

Сьогодні ми часто спостерігаємо картину байдужого ставлення посадових осіб територіальних громад до безпосереднього виконання їх функцій, коли головним постає питання бюджету для себе, а не для населення, коли виписуються премії астрономічних розмірів, а школи і дитячі садки занепадають, або взагалі не будуються. Відсутня будь-яка звітність перед

громадою і взагалі побачити «начальника» практично неможливо. Вони не виходять на спілкування із пресою, не кажучи вже про простих громадян. А головною метою створення місцевих громад є економічний, соціально-культурний розвиток місцевого населення. Неможливо побудувати багату країну без розбудови підприємств, фірм, заводів на містах. А у нас немає ні кадрів, ні планів щодо виконання першочергових завдань. Наше майбутнє – це молодь, тому побудова дитсадків, шкіл, коледжів є першочерговим завданням органів місцевого самоврядування. Кваліфікована молодь завжди дасть віддачу на місцях, якщо там будуть сучасні підприємства, які задовольняють потреби населення в найважливіших продуктах харчування, побуту.

19 вересня 2017 року проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» був відкликаний з Секретаріату Кабінету Міністрів України. Відкликання було ініційовано розробником – Мінрегіоном.

Провідним законом пов'язаним із адміністративною реформою є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Метою Концепції є:

- визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян;
- надання високоякісних та доступних публічних послуг;
- задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території;
- узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади базується на принципах *відкритості, прозорості та громадської участі; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування.*

Щодо шляхів і способів розв'язання проблем, то вони пов'язані із:

- визначенням обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг;
- створенням належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- запровадженням механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;



- залученням населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконаленням механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Для належного виконання поставлених завдань необхідно:

- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);
- надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;
- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;
- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг.

Як зазначалось Головою Тернопільської обласної державної адміністрації Степаном Барною у коментарі «Децентралізації влади» [5]

“Законом України «Про місцеві державні адміністрації» стаття 35 вже делеговані повноваження нагляду за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Проте неврегульована ані процедура, ані терміни, що і створює певні передумови для зловживань. Прийнявши відповідний закон, ми можемо чітко врегулювати повноваження і розмежувати повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування (...) Ми повинні рухатися в ногу з часом, перебираючи той досвід, який сьогодні є в якості префектів у Франції, воєвод - у Польщі. Сьогодні ці функції мають виконувати обласні державні адміністрації (...)”.

Для вирішення гострих і актуальних проблем адміністративної реформи щодо механізму держнагляду необхідно використовувати ККУ, Розділ XVII

«КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З НАДАнням ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ», наприклад:

Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем

Стаття 366⁻². Декларування недостовірної інформації

(карається штрафом від трьох тисяч до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян)

Стаття 367. Службова недбалість

(карається штрафом від двох тисяч до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян)

Стаття 368. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою

(карається штрафом від однієї тисячі до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян)

Стаття 369. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі

(караються штрафом від однієї тисячі до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян)

В той же час неможливо не відмітити великі розбіжності у покараннях посадових осіб і звичайних громадян України. Відомо, що крадіжка майна, вартість якого більша за 248.1 грн карається відповідно до

Стаття 185. Крадіжка

1. Таємне викрадення чужого майна (крадіжка) -

карається штрафом від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В той же час, практично всі перелічені вище статті щодо службової недбалості караються таким же самим штрафом. Це є неприємним в умовах народовладдя, демократії і прагнення відповідати західним стандартам. Тому вкрай необхідною є переробка ККУ і створення окремого закону щодо механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, ми з необхідністю приходимо до висновку про необхідність подолання проблем законодавчого і організаційного характеру для успішної реалізації адміністративної реформи. Реалізація завдань щодо освіти, охорони здоров'я, соціально-економічного і культурного розвитку як базових концепцій Конституції України, тісно пов'язані із успішністю реалізації реформи територіальних громад, професійного рівня посадових осіб, їх підзвітністю перед громадськістю і вищими виконавчими органами в рамках українського законодавства.

Враховання сучасного стану щодо виконання адміністративної реформи призводить до висновку про гостру потребу в реформуванні і розробці відповідного законодавства щодо розробки чіткого державного механізму нагляду і контролю за виконанням завдань органами місцевого самоврядування.

**Література:**

1. Андрусюк Б. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б.П. Андрусюк. – К. : Стилос, 1997. – 223 с.
2. Конституція України – Основний Закон суспільства, держави, людини. – К., 1997.
3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін., за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
4. Вдовенко І. Головні уроки адміністративно-територіальної реформи та питання забезпечення розвитку територій в нових умовах [Електронний ресурс] / Ігорь Вдовенко // Офіційний веб-портал Чернігівської обласної Ради, 26 жовтня 2020р. Режим доступу : <https://chor.gov.ua/nasha-diyalnist/publikatsiji/item/10267-holovni-uroky-administrativno-terytorialnoi-reformy-ta-pytannia-z>
5. Барна С. Чіткий порядок держнагляду за актами місцевого самоврядування унеможливить рішення, які шкодять суспільним інтересам [Електронний ресурс] / Степан Барна // Децентралізації влади, 2017р. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/6619>

References:

1. Andresjuk, B. (1997). *Misceve samovrjaduvannja v suchasnij Ukraini: problemi i perspektivi [Local self-government in modern Ukraine: problems and prospects]*. K. : Stilos [in Ukrainian].
2. Konstitucija Ukraini – Osnovnij Zakon suspil'stva, derzhavi, ljudini [The Constitution of Ukraine - the Basic Law of society, state, man]. – K. [in Ukrainian].
3. Antonenko, V.O. , Bajmuratov, M.O. , Batanov, O.V. (2007). *Aktual'ni problemi stanovlennja ta rozvitku misceвого samovrjaduvannja v Ukraini [Actual problems of formation and development of local self-government in Ukraine]*. K. : Atika [in Ukrainian].
4. Vdovenko, I. Golovni uroki administrativno-terytorial'noi reformi ta pitannja zabezpechennja rozvitku teritorij v novih umovah [The main lessons of administrative-territorial reform and issues of territorial development in new conditions] . *Oficijnij veb-portal Chernigivs'koї oblasnoї Radi – Official web-portal of the Chernihiv Regional Council*. Retrived from <https://chor.gov.ua/nasha-diyalnist/publikatsiji/item/10267-holovni-uroky-administrativno-terytorialnoi-reformy-ta-pytannia-z> [in Ukrainian].
5. Barna, S. Chitkij porjadok derzhnagljadu za aktami misceвого samovrjaduvannja unemozhlivit' rishennja, jaki shkodjat' suspil'nim interesam [A clear order of state supervision over acts of local self-government will make impossible decisions that harm public interests] . *Decentralizacii vladi - Decentralization of power*. Rezhim dostupu: <https://decentralization.gov.ua/news/6619> [in Ukrainian].