

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕФЕКТІВ

Анотація

Аналітична записка присвячена проблемі врегулювання у вітчизняному законодавстві наглядової діяльності префектів, яку передбачено встановити проектом змін до Конституції України у частині децентралізації влади (№ 2217а від 15.07.2015 р.).

Пропоновані зміни до законодавства охоплюють такі напрями: удосконалення взаємодії між Президентом України та префектами у процесі здійснення ними наглядової діяльності; розмежування функцій із нагляду між префектами різних рівнів та між префектами і органами державної виконавчої влади; забезпечення першочерговості розгляду актів органів місцевого самоврядування, що можуть становити підвищений інтерес суспільства та держави з точки зору національної безпеки, та оперативного вжиття санкцій; врахування специфічних умов при нагляді за реалізацією делегованих повноважень.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕФЕКТІВ

Актуальність проблеми викликана активізацією державної політики децентралізації влади, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції України. Проект Закону України про внесення змін до Конституції у частині децентралізації влади № 2217а від 15 липня 2015 р., внесений Президентом України та ухвалений Верховною Радою України у першому читанні, передбачає реформу територіальної організації влади. Так, районні та обласні ради отримують право формувати власні виконавчі комітети, що дає можливість розширити сферу компетенції відповідних органів місцевого самоврядування. У свою чергу, розширення повноважень органів місцевого самоврядування вимагає створення нової системи нагляду за їхньою діяльністю. Відповідні функції проект Закону пропонує покласти на префектів, які діятимуть на рівні районів та регіонів.

У разі прийняття зазначених змін до Конституції України постане потреба їх імплементації у звичайних законах, деталізації зазначених норм і процедур.

З метою забезпечення ефективної наглядової діяльності префектів розробка відповідної законодавчої бази має бути підпорядкована таким цілям:

- забезпечення першочергового розгляду актів органів місцевого самоврядування, які становлять найбільший суспільний інтерес і/або мають виняткове значення з точки зору підтримки національної безпеки держави;
- дотримання принципу об'єктивності та політичної неупередженості при здійсненні нагляду, невтручання у міжпартійну конкуренцію на місцевому рівні;
- уникнення ситуації дублювання повноважень органів місцевого самоврядування;
- визначення чітких критеріїв нагляду для запобігання перевантаженню роботи префектів реагуванням на дрібні питання.

Довідково. Проблема розподілу повноважень між префектами та виокремлення найважливіших актів органів місцевого самоврядування, які потребують першочергового аналізу з боку префектів, пов'язана з широкою сферою компетенції, що має бути закріплена за даним інститутом. Так, наприклад, в Україні проектом змін до Конституції пропонується наділити префектів як наглядовими, так і координаційними повноваженнями.

Для порівняння: у державах-членах Європейського Союзу існує тенденція до розподілу наглядових функцій, з одного боку, та повноважень із координації органів державної влади або планування регіонального розвитку – з іншого, між різними інститутами.

Так, у низці країн за префектами (або аналогічними їм інститутами, що представляють державу на місцях) часто або закріплюється лише наглядові функції (Італія¹), або суттєво скорочується кількість територіальних органів ЦОВВ, щодо яких представники держави на місцях здійснюють управління (Фінляндія²).

У невеликих за кількістю населення та площею країнах префекти зосереджуються лише на питаннях забезпечення регіонального розвитку, натомість нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування здійснюють центральні органи виконавчої влади (Латвія³, Естонія⁴, Македонія).

У разі збереження чинного переліку адміністративно-територіальних одиниць на кожного префекта припадатиме в середньому по 22 місцеві ради (не враховуючи виконавчих комітетів), за діяльністю яких він має здійснювати нагляд. З іншого боку, у процесі реформування адміністративно-територіального устрою, у зв'язку з утворенням об'єднаних територіальних громад та можливим укрупненням районів, кількість органів місцевого самоврядування, щодо яких здійснюватиметься нагляд, може суттєво скоротитися.

Питання організації діяльності префектів, що потребують законодавчого врегулювання, з точки зору способу регламентації можна поділити на дві групи:

- 1) недоліки самого проекту змін до Конституції України, які доцільно виправити;
- 2) питання, що потребують додаткової деталізації або уточнення у законах України.

¹ Мішель Ф. Проміжний рівень управління в Італії: від «фрагментації» до «корпоративного регіоналізму» / Ф. Мішель // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф. Петітвілля – К. : К. І. С., 2003. – С. 181.

² М'які-Логілоума К.-П. Проміжний рівень державного управління у Фінляндії / К.-П. М'які-Логілоума // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф. Петітвілля – К. : К. І. С., 2003. – С. 276 – 281.

³ Ткачук, А. Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки / Анатолій Ткачук. – К. : К.І.С., 2015. – 56 с.

⁴ Ткачук, А. Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / Анатолій Ткачук. – К. : К.І.С., 2015. – 48 с.

1. Удосконалення в самому тексті Конституції потребує спосіб взаємодії Президента із префектами у процесі виконання ними своїх повноважень, а також процедура вжиття санкцій проти органу місцевого самоврядування у разі виявлення за результатами нагляду факту ухвалення ним антиконституційного рішення.

1.1. Сумніви викликає доцільність надання Президентіві України права скасовувати акти префекта, видані в межах наглядових повноважень. Дане повноваження Глави держави фактично пропонується зробити дискреційним – здійснюваним на власний розсуд. У зв'язку з цим викликає сумніви правомірність втручання Президента та Адміністрації Президента у процес нагляду за актами органів місцевого самоврядування, як таке що має квазісудовий характер. В існуючій редакції змін до Конституції Глава держави особисто бере на себе функцію із встановлення законності прийнятих рішень префектом і органами місцевого самоврядування.

1.2. У пропонуваному варіанті змін до Конституції України наявний перетин повноважень Президента України та префекта. Так, префект у разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування Конституції та законам України призупиняє дію цього акта з одночасним зверненням до суду (без зазначення категорії судової інстанції), а Президент України у разі виявлення невідповідності Конституції України призупиняє дію такого акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Вирішити цю суперечність можна шляхом надання префекту права звернутися до Президента України щодо негайного реагування на незаконні рішення органів місцевого самоврядування, особливо у випадку існування загрози національній безпеці та територіальній цілісності держави.

1.3. Можливість дострокового припинення повноважень органу місцевого самоврядування обмежена лише випадками порушення Конституції України. При цьому ігнорується ситуація, за якої місцева рада виявляється недієздатною внаслідок конфліктів усередині депутатського корпусу. Такі можливі наслідки внутрішніх конфліктів, як неспроможність

сформувати склад виконавчого комітету або вчасно ухвалити річний місцевий бюджет, можуть призвести до недієздатності територіальної громади, а отже також становлять загрозу з точки зору національної безпеки. Слід зауважити, що у більшості країн – членів Європейського Союзу передбачений розпуск органів місцевої влади у разі неспроможності вчасного прийняття життєво важливих рішень.

1.4. Пропонований спосіб припинення повноважень органів місцевого самоврядування у разі виявлення ними порушення Конституції України, пропонований змінами до Конституції України, не враховує можливості ситуації, якщо Верховна Рада України відмовиться ухвалити відповідне рішення. Таку ситуацію можна передбачити, з одного боку, через слабку дисципліну парламентських фракцій, а з іншого – політичною упередженістю народних депутатів. Прикладом такої упередженості, яка траплялася раніше, може слугувати маніпулювання нормами законодавства щодо позачергових виборів органів місцевого самоврядування з метою дострокового припинення їх повноважень без визначених законом підстав.

У разі неможливості ухвалення Верховною Радою України рішення про припинення повноважень органу місцевого самоврядування факт порушення Конституції залишиться без належного реагування, що в певних умовах може створювати загрозу для національної безпеки.

2. Додаткового врегулювання законами України у разі ухвалення відповідних змін до Конституції України потребують такі питання діяльності префектів:

– *санкції проти органів місцевого самоврядування у разі виявлення в діях порушення законів України, але без прямого порушення норм порушень Конституції. Це може бути або лише скасування відповідних актів, або порушення питання про призупинення або взагалі про дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування;*

– *перелік питань, у межах якого ухвалені рішення органів місцевого самоврядування вимагають розгляду префектами. По-перше, нагляд за тими*

чи іншими рішеннями органів місцевого самоврядування у межах своєї компетенції здійснюють також інші органи влади. Крім того, потребує уточнення, з яких питань ухвалені рішення органів місцевого самоврядування вимагають обов'язкового розгляду префектами, а у межах яких – факультативного. Це важливо з точки зору запобігання перевантаженню префектів дрібними та другорядними питаннями, усунення підстав для вчинення корупційних дій;

– *розподіл функцій між префектами у регіонах та районах.* Існування на одній території юрисдикції наглядових органів двох рівнів створює ризик дублювання ними функцій та виникнення конфліктних ситуацій;

– *строк, протягом якого префект має надати висновок щодо акта органу місцевого самоврядування.* Встановлення тривалого терміну, протягом якого префект може розглядати будь-які рішення, знижує ефективність реагування на незаконні рішення та запобігання негативним наслідкам таких рішень. З іншого боку, право префекта призупинити дію акта органу місцевого самоврядування протягом тривалого періоду з моменту його прийняття створює можливість для здійснення необґрунтованого тиску на даний орган з боку суб'єкта нагляду та може провокувати корупційні правопорушення;

– *особливості здійснення нагляду за реалізацією органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.* Так, зокрема, акти органів місцевого самоврядування, видані в межах повноважень, які було делеговано Кабінетом Міністрів або іншими центральними органами виконавчої влади, мають бути проаналізовані на предмет не лише відповідності Конституції та законам України, але й на предмет результативності та ефективності. Дане оцінювання є необхідним з метою визначення доцільності делегування повноважень у подальшому.

Рекомендації

Враховуючи все зазначене вище, формування та удосконалення законодавчої основи наглядової діяльності префектів має здійснюватися за такими напрямками:

1. Щодо удосконалення взаємодії між Президентом України та префектів, у процесі здійснення останніми наглядових повноважень:

1.1. Уточнити (у тексті проекту змін до Конституції України), що Президент України призупиняє дію актів органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності Конституції України або загрози державному суверенітету та територіальній цілісності України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України на підставі подання префекта.

1.2. Передбачити у Конституції України, право Президента України зупиняти дію акта префекта, виданого у межах наглядових повноважень останнього (передбачених пунктом 1 частини 119 Конституції України відповідно до Проекту Закону № 2217а) з одночасним зверненням до адміністративного суду.

2. Щодо розподілу функцій між префектами у регіонах та районах.

Закріпити повноваження з нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування територіальних громад за префектами у районах, а повноваження з нагляду за діяльністю районних та обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також територіальних громад регіонального значення (у разі збереження такої категорії) – за відповідними префектами у регіонах.

3. Щодо розмежування предмету нагляду за органами місцевого самоврядування між префектами та іншими органами державної влади:

3.1. Вилучити із сфери наглядової діяльності префектів питання дотримання органами місцевого самоврядування антикорупційного законодавства, зберігши його у компетенції органів, завданням яких є запобігання та протидія корупції.

3.2. Зобов'язати інші органи, що здійснюють нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування, надавати копії документів із висновками та результатами таких перевірок префектам, до сфери відповідальності яких належить нагляд стосовно даних органів місцевого самоврядування. Розгляд таких документів префект може здійснювати у вибірковому порядку.

4. Щодо строків розгляду префектом актів органів місцевого самоврядування.

4.1. Визначити, що голова місцевої ради або керівник виконавчого комітету одразу надсилає текст рішення органу місцевого самоврядування на розгляд префекта.

4.2. Встановити чіткий термін, протягом якого префект має винести своє рішення щодо законності кожного акту органу місцевого самоврядування, який підлягає нагляду. Після закінчення строку розгляду префект не матиме права призупиняти дію акта або оскаржувати його чинність.

4.3. Першочерговому наглядові мають підлягати такі рішення органів місцевого самоврядування:

- стосовно оголошення місцевого референдуму (протягом не більше як 10 днів з моменту надходження);*
- про формування виконавчого органу місцевої ради та про припинення повноважень членів виконавчого органу (протягом не більш як 10 днів з моменту надходження);*
- про висловлення недовіри голові громади та про дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради (протягом не більш як 10 днів з моменту надходження);*
- за зверненням громадян (протягом не більш ніж 3 днів з моменту звернення) – у разі, якщо рішення, на думку суб'єкта звернення, містить хоча б одну з таких ознак: а) спрямоване на порушення принципу територіальної цілісності України – містять резолюцію про відокремлення частини території держави; б) спрямовані на самовільну зміну статусу підпорядкованої їм*

території, у тому числі у випадках обумовлення її збереженням у складі України; в) стосуються сфери виключної компетенції держави, і при цьому містять зобов'язання до виконання іншими органами місцевої влади, розташованими на відповідній території; г) порушує будь-яку норму Конституції України; д) містить ознаки корупційного злочину. У такому разі виявлення таких ознак префект має невідкладно проінформувати про результати аналізу даного акта Президента України.

4.4. Зобов'язати суд, до якого префект звертається з поданням про незаконність акту органу місцевого самоврядування, розглянути подання протягом не більш як 10 днів, крім випадків, зазначених у п. 4.3 цієї записки, коли такий розгляд повинен тривати не більш ніж 3 дні.

5. Щодо особливостей нагляду за реалізацією органами місцевого самоврядування:

5.1. Встановити критерії, за якими має оцінюватися виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування (порівняно із аналізом виконання ними власних повноважень):

- своєчасність ухвалених рішень;
- отримані результати – через співставлення із запланованими результатами;
- ефективність використання матеріальних ресурсів, наданих центральними органами виконавчої влади;
- виконання будь-яких інших умов, зафіксованих в угодах про делегування повноважень;
- причини несвоєчасного або неякісного виконання делегованих повноважень, а також порушення інших умов угоди;
- доцільність у майбутньому продовження делегування повноважень відповідному органу місцевого самоврядування, виходячи з якості виконання ним таких функцій та з прогнозів подальшого розвитку ситуації у відповідній сфері.

5.2. Залишити у сфері компетенції префектів функції із контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень з точки зору зазначених вище додаткових критеріїв у тих випадках, коли однією зі сторін угоди про делегування повноважень виступав Кабінет Міністрів України. Якщо повноваження було делеговано іншими центральними органами виконавчої влади, нагляд за їх виконанням доцільно віднести до сфери компетенції цих органів.

6. Щодо санкцій проти органів місцевого самоврядування.

6.1. Встановити у тексті Конституції України, що рішення про дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування в разі порушення ними положень Основного закону Верховна Рада України має ухвалити протягом 3 днів з моменту внесення подання Президента України, якщо таке подання внесене під час пленарного тижня. У іншому випадку має бути передбачена необхідність скликання позачергової сесії Верховної Ради України у строки, відведені для випадку ухвалення рішення стосовно запровадження надзвичайного стану. У разі неприйняття Верховною Радою України рішення про припинення повноважень органу місцевого самоврядування Президент України має бути зобов'язаний видати указ про призупинення повноважень органу місцевого самоврядування з одночасним зверненням до Вищого адміністративного суду України, котрий має розглянути його невідкладно.

6.2. Розширити підстави дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок таких ситуацій:

- якщо один і той самий орган місцевого самоврядування 5 разів порушував норми звичайних законів України (не враховуючи норми Конституції);*
- у разі, якщо фактична кількість депутатів місцевої ради становить менше за визначений законом правомочний склад (2/3), і наявність такого кворуму не може бути забезпечена за допомогою виборчих процедур;*

– якщо місцева рада протягом двох місяців не може сформувати правомочний виконавчий комітет;

– у разі невчасного ухвалення місцевою радою відповідного місцевого бюджету (до 1 січня наступного року, але у разі невчасного прийняття Верховною Радою України державного бюджету або місцевою радою – місцевого бюджету на черговий рік - не пізніше як через місяць після такого ухвалення).

У разі виявлення п'ятого за рахунком факту порушення законів України органу місцевого самоврядування одного і того ж скликання мають припинятися у порядку, визначеному для випадку порушення даний органом Конституції України.

Рішення про розпуск органу місцевого самоврядування з підстав недієздатності (у разі відсутності правомочного складу місцевої ради, неспроможності вчасного формування виконавчого органу або ухвалення місцевого бюджету) повинно приймається Верховною Радою України не пізніше як на третій день пленарний день сесії від моменту направлення відповідного подання Президента України. У разі відмови або неспроможності Верховної Ради України ухвалити таке рішення, воно може бути прийняте Кабінетом Міністрів України з одночасним зверненням до Вищого адміністративного суду України.

6.3. Передбачити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», що у разі виявлення менш ніж 5 фактів порушень законів України (не враховуючи порушення Конституції України), а також за відсутності інших передбачених підстав для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, санкції проти них обмежуються лише скасуванням їх відповідних актів, якщо інші види відповідальності для посадових осіб не передбачені законом.

Відділ розвитку політичної системи

(Г. В. Макаров)

№ 30, Серія «Політика»