

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ**ADMINISTRATIVE SUPERVISION OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: EUROPEAN EXPERIENCE AND UKRAINIAN SPECIFICS**

Петришин О.О., к.ю.н., учений секретар

*НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

У статті досліджено проблему забезпечення державного адміністративного нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні в контексті впроваджуваної реформи децентралізації.

Проаналізовано фундаментальні концепції та модельні механізми, запропоновані для закріплення шляхом внесення змін до Конституції та законів України. Розкрито проблематику визначення терміно-понятійної основи при внесенні змін до Конституції та законодавства: 1) обґрунтовано необхідність прискіпливого закріплення категорій з використанням логіко-семантичного методу (та можливі негативні наслідки необдуманого та поспішного внесення змін); 2) розкрито відповідні положення Європейської хартії місцевого самоврядування та наголошено на певному рівні дискреції при імplementації її положень в законодавство різних держав; 3) зазначено, що визначення терміно-понятійного апарату має здійснюватися відповідно до цілепокладання.

На основі європейського досвіду досліджено близькі для України універсальні моделі, що продемонстрували свою ефективність та були побудовані на основі Європейської хартії місцевого самоврядування: 1) з урахуванням подібних (культурно-етнічних, державно-системних, історичних) та відмінних (кількісних територіальних та демографічних показників) розкрито релевантні моделі Литви та Латвії; 2) проаналізовано французьку модель як таку, що була взята за основу при підготовці концептуальних положень щодо формування нової системи адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Окрему увагу приділено питанням рівня, обсягу та способу закріплення посади державного наглядача, його повноважень, питань призначення та звільнення, компетенції, принципів ведення діяльності, ресурсної та матеріальної бази, підзвітності та відповідальності.

Напрацьовано ряд рекомендацій та висновків щодо: 1) концептуального та термінологічного підґрунтя; 2) ефективних моделей нагляду та/або контролю; 3) рівня та обсягу закріплення статусу та повноважень; 4) взаємодії державних представників з органами місцевого самоврядування; 5) підвищення ролі асоціацій ОМС та можливих ризиків щодо політизації процесу; 6) проблеми досягнення консенсусу та залучення усіх стейкхолдерів до процесу прийняття рішень, що їх стосуються.

Ключові слова: міське самоврядування, децентралізація, адміністративний нагляд, нагляд за законністю рішень ОМС, префект.

The article investigates the problem of providing state administrative supervision over the activity of local self-government bodies and officials in Ukraine in the context of the ongoing decentralization reform.

The fundamental concepts and model mechanisms proposed for consolidation through amendments to the Constitution and laws of Ukraine are analyzed. The problems of determining the terms of the conceptual framework in amending the Constitution and the law are outlined: 1) the need for careful anchoring of the categories through a logical and semantic method (and the possible negative consequences of ill-considered and hasty changes) is justified; 2) the relevant provisions of the European Charter of Local Self-Government are highlighted and a certain level of discretion in the implementation of its provisions in the legislation of different states is emphasized; 3) it is specified that the definition of terms of the conceptual apparatus should be carried out following the objective setting.

The universal models similar to those of Ukraine, which demonstrated their effectiveness and were built based on the European Charter of Local Self-Government, have been studied based on the European experience: 1) taking into account similarities (cultural-ethnic, state-systemic, historical) and differences (quantitative territorial and demographic indicators), the relevant models of Lithuania and Latvia were disclosed; 2) the French model was analyzed as such, which was used as a basis for the preparation of conceptual provisions for the formation of a new system of administrative supervision over the activities of local self-government bodies in Ukraine.

Particular attention is paid to the issues of the level, scope, and method of securing the position of the state supervisor, his/her powers, matters of appointment and dismissal, competence, principles of conducting the activities, resource and material base, accountability and responsibility.

Several recommendations and conclusions have been made regarding 1) conceptual and terminological basis; 2) effective models of supervision and/or control; 3) level and scope of consolidation of status and powers; 4) interaction of state agents with local authorities; 5) the increasing role of local self-government associations and possible risks of politicization of the process; 6) problems of reaching consensus and involvement of the stakeholders in the process of making decisions affecting them.

Key words: local government, decentralization, administrative supervision, supervision over the legality of decisions of local government bodies, prefect.

Вступ

У 2020 році Україна перейшла до завершального етапу реформи децентралізації та внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою. Одним з найбільш дискусійних моментів, що пропонувалися для публічного обговорення перед ініціюванням механізму внесення змін до Конституції та підготовки законодавчих пропозицій стало питання щодо посадової особи-наглядача, його іменування, рівня та обсягу закріплення його повноважень, функцій, компетенції, рівня представництва (регіонального, субрегіонального або обох), механізмів взаємодії з органами місцевого самоврядування тощо.

Сторонами процесу публічних консультацій, що проводились у більшості областей України, були представники юридичної науки та освіти, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, політичних партій та державних органів. Фактично було сфор-

мовано два «табори» з досліджуваної проблематики, які намагалися досягти консенсусу шляхом дискусії – деякі представники держави та політичних партій (що мали більш жорстку централізовану позицію), та представники громадськості та ОМС (що мали різні підходи, які в своїй більшості були більш децентралізовані та ліберальні).

В рамках публічних консультацій було представлено значну кількість конструктивних ідей та моделей, більшість з яких базувалися на засадах ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, досвіді функціонуючих ефективних систем зарубіжних країн, тезі щодо неможливості повернення до старих централізованих систем (побудованих на руїнах радянських «обкомів», або практики передачі повноважень до державних адміністрацій відповідно до реформ 2010тих років).

Не зважаючи на те, що через глобальну пандемію COVID-19 було втрачено набраний темп обговорень

та напрацювання пропозицій (часто обласні зустрічі проходилися кожні 2-3 дні), сьогодні існує ряд факторів, що стимулюють ці процеси, серед яких: 1) розуміння неможливості внесення змін до Конституції України до місцевих виборів в кінці 2020 року (та необхідність їх проведення у ОТГ); 2) необхідність завершення реформи в найкоротші строки, адже економічні наслідки пандемії можуть створити значні перепони в реалізації будь-яких реформ на наступні декілька років (в той час як незавершені реформи створюють загрозу нормальному функціонуванню держави); 3) відкликання Президентом вже опрацьованого та обговореного проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598.

Саме тому вважаємо доцільним дослідити наведені питання та виробити ряд підходів до вирішення проблем, що були встановлені, на основі вивчення європейського досвіду через аналіз ризиків, характерних для української політичної системи.

Матеріали та методи

Для вирішення окреслених завдань і досягнення поставленої мети було використано комплекс філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових та власних методів правознавства. За допомогою діалектичного методу було досліджено обрану проблематику у комплексі із реформуванням інших державотворчих процесів в Україні; комунікативний метод дозволив встановити, що підвищенню ефективного співробітництва між органами місцевого самоврядування та урядовими представниками сприятиме трансформація відносин та заміна політичних показників ефективності реальним КРІ; використання герменевтичного методу сприяло здійсненню точного та неупередженого тлумачення вітчизняного (проектного) та зарубіжного законодавства у сфері забезпечення адміністративного нагляду за діяльністю ОМС; застосування дедуктивного методу забезпечило підсилення сформульованих висновків, а індуктивного методу – появі нових знань у сфері взаємодії ОМС та держави; застосування логіко-семантичного методу надало можливість сформулювати визначення термінів: «нагляд» та «контроль»; порівняльно-правовий метод сприяв вивченню (адаптації) та порівнянню близького до України європейського досвіду регулювання досліджуваних відносин.

Емпірична база дослідження складається з наукових публікацій вітчизняних та зарубіжних юристів-науковців, висновків та рекомендацій міжнародних організацій, концепцій та проектів актів законодавства, офіційних прес-релізів та позицій посадових осіб і представників місцевого самоврядування, отриманих безпосередньо в процесі консультацій та через електронні ресурси.

Результати та обговорення

1. Терміно-понятійний аспект

Ст. 8 «Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування» Європейської хартії місцевого самоврядування закріплює, що: 1) будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом; 2) будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування; 3) адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [1].

Практика впровадження положень Хартії «молодими» державами-членами Ради Європи (що ратифікували її у повному обсязі або частково) демонструє прискіпливе термінологічне дотримання відповідних формулювань

міжнародного договору. Країни, що були позитивно відмічені Конгресом місцевих та регіональних за їх заслуги щодо імплементації положень Хартії – Литва та Латвія, закріплюють у конституціях та/або законодавстві саме термін «*supervision*», тобто – нагляд або кураторство державним представником. В свою чергу, країни, в яких історично склалися сильні державницькі традиції, демонструють більше самостійності в процесі імплементації положень міжнародних договорів у внутрішнє законодавство. Наприклад, законодавство Франції (модель якої було взято за основу при розробці посади префекта в Україні) при закріпленні його повноважень частіше використовує термін «контроль».

В свою чергу, положення, що регламентують ці питання у вітчизняному законодавстві (п. 4 ст. 143 Конституції України [2] та ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. [3]) закріплюють саме термін «контроль». В цьому питанні погоджуємося з тезою В. О. Величко про те, що «...у працях науковців терміни «контроль» і «нагляд» вживаються як синоніми, але більшість правників ці поняття розмежовують» та наводимо принципи, на нашу думку, відмінності двох понять [4].

Контроль – це одна з основних функцій системи управління, що здійснюється на основі спостереження за поведінкою керованої системи та забезпечує можливість приймати рішення щодо того, як вона управляється (країна, область, організація тощо). В той час як нагляд означає роботу або діяльність, що пов'язана зі станом відповідальності за когось або щось і необхідністю переконатися, що все зроблено правильно, безпечно тощо. Нагляд не передбачає прямої можливості керування процесом для забезпечення оптимального управління системою.

На думку кандидата філологічних наук, доцента Артикуци Н. В.: «юридичний (правовий) термін – це слово (або словосполучення), що уніфіковано використовується у сфері правових відносин, має визначення, вирізняється заданою моносемічністю (тобто строгою змістовною визначеністю, однозначністю), функціональною стійкістю» [5]. В цьому контексті мова йде не про універсальні юридичні терміни (що можуть мати не усі вказані характеристики), а саме ті, що чітко визначені в законодавстві.

Так, термін «адміністративний нагляд» вже закріплений в Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» як «система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції» [6].

Не зважаючи на те, що в юридичній науці та практиці є розуміння значення поняття даного терміну, проблеми щодо його однозначності та визначеності в законодавстві можуть призвести до створення проблем та неоднозначних тлумачень при його закріпленні в Конституції України та подальшій деталізації в національному законодавстві (та потенційно перекласти на українську судову систему політичну та інституційну відповідальність за недостатнім чином розроблені проекти змін).

В цьому питанні підтримуємо спільну позицію науковців та практиків (к.ю.н. Бодрової І. І., д.ю.н., проф. Серьогіної С. Г.) та деяких представників органів місцевого самоврядування, озвучену під час публічних консультацій, що «уповноважена державою особа має здійснювати нагляд за відповідністю Конституції та законам України рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [7].

2. Рівні, обсяги та способи закріплення

Досвід європейських держав щодо встановлення механізму адміністративного нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування є різноплановим. Деякі європейські держави, досвід яких часто використовують в якості позитивного або негативного прикладу при проведенні реформ в Україні, закріплюють

відповідні положення в різних обсягах в конституціях (напр., ст. 72 Конституції П'ятої Республіки у Франції, ст. 123 Конституції Литовської Республіки), положення основного закону інших взагалі не містять основ місцевого самоврядування та питань адміністративного нагляду відповідно (Конституція Латвії, Конституція Естонії).

Більше того, деталізація функцій, компетенції та повноважень префектів також здійснюється різними способами з використанням різної термінології. Наприклад, роль і атрибуція префектів у Франції визначаються президентськими указами 1964, 1982 та 2004 років (в тексті яких, до речі, використовується термін «контроль») [8]. В той час як в Латвії, усі досліджувані питання врегульовані єдиним нормативно-правовим актом – Законом «Про місцеве самоврядування» від 19.05.2004 р. [9] Подібна ситуація демонструє різноманітність підходів до правового закріплення певного обсягу положень щодо адміністративного нагляду (контролю).

Держави самостійно визначають рівень, обсяг та спосіб закріплення механізму адміністративного нагляду (контролю) за дотриманням Конституції та законів органами та посадовими особами місцевого самоврядування відповідно до своїх правових традицій та інших внутрішніх індикаторів, таких як: стабільність демократичних інститутів, система адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування, політична ситуація, цілепокладання, та ряд статистичних показників, таких як розмір території, кількість та щільність населення тощо).

Відтак, перед внесенням змін до Конституції України, необхідно чітко встановити: 1) ким є урядовий (державний) представник, або префект, що має здійснювати адміністративний нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 2) ким він буде призначатися та звільнятися; 3) на якому рівні (АТУ) він буде здійснювати свою діяльність (та відкинути пропозиції щодо дублювання за рахунок введення посад на регіональному та суб-регіональному рівні, що будуть підзвітні різним державним органам та посадовим особам); 4) які питання будуть знаходитися в його компетенції (рамково); 5) які ресурси він зможе використовувати; 6) кому представник буде підзвітний; 7) яким чином та яку відповідальність він може нести; 8) принципи, на яких має гуртуватися його діяльність.

Лише після створення найменш конфронтаційної концепції шляхом досягнення консенсусу через публічні обговорення та інші способи залучення стейкхолдерів, можна переходити до процесу закріплення вищевказаних положень в Конституції України. Перелік наведених вище питань не є вичерпним та може бути доповнений, проте, його звуження вважаємо недоцільним, адже нечітке або неповне закріплення може призвести до конфліктів та політичних маніпуляцій в майбутньому.

Питання щодо функцій, повноважень, взаємодії з іншими державними органами та ОМС, організації та фінансування, апарату тощо, мають бути закріплені у відповідному нормативно-правовому акті на рівні закону та далі по ієрархії. Встановивши загальні принципи та рамки діяльності в Конституції, подальша адаптація та оптимізація механізму адміністративного нагляду та її суб'єкта має бути реалізована на законодавчому рівні.

Щодо вказаних вище положень, зазначаємо, що зарубіжний досвід в цьому контексті втрачає значний обсяг практичної цінності через умови, в яких має функціонувати даний механізм в Україні. Успішність реформ та державних механізмів визначається рівнем демократії в країні в цілому. Потенційно позитивний вплив будь-яких реформ проявляється тільки в країнах з певним рівнем демократії, менш демократичні країни не в змозі використати очікувані позитивні ефекти.

Беручи до уваги політичну та економічну нестабільність, в якій перебуває наша держава протягом якнайменш

10ти останніх років та досвід конституційного процесу (особливо в період з 2004 по 2010 роки), не можна бути до кінця впевненим, що навіть такий рівень конституційного закріплення є достатнім.

Значна кількість негативних відгуків щодо посади префекта надходить саме від представників асоціацій та органів місцевого самоврядування [10]. Дехто бачить в ній передумови для централізації влади та зміцнення державного апарату на місцях. Такий підхід є обґрунтованим, адже використана французька модель характеризується певним рівнем централізації (навіть після прийняття ряду актів щодо децентралізації). Але, на нашу думку, централізація не є суто негативним явищем та в деяких обмежених випадках може бути необхідна для забезпечення функціонування держави, насамперед – забезпечення її територіальної цілісності (особливо в контексті подій 2014 року).

У будь-якій ситуації, необхідно забезпечити залучення до процесу обговорення та розглянути пропозиції усіх стейкхолдерів, оскільки зміни, що будуть прийняті, вплинуть на всі рівні суспільного та політичного життя в Україні, і в підсумку, негативні наслідки відобразяться в першу чергу саме на жителях громади.

3. Ефективні моделі та можливі ризики

Звертаючись до близького європейського досвіду регламентації досліджуваних питань, можна привести в якості прикладу Закон Литовської Республіки «Про адміністративний нагляд за муніципалітетами» від 14 травня 1998 року, що реалізує положення пунктів другого і третього ст. 123 Конституції Литовської Республіки та встановлює повноваження посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд за муніципалітетами і порядок здійснення такого нагляду [11].

За загальним правилом, державний наглядач, у випадку прийняття органом або суб'єктом місцевого самоврядування акту, що суперечить Конституції або законам Литовської Республіки, має право надати відповідні рекомендації щодо виправлення ситуації та, при їх невиконанні, звернутися до суду. Діяльність самого державного наглядача є відкритою та прозорою, що забезпечується його щорічним звітуванням, в тому числі, і перед Асоціацією органів місцевого самоврядування Литви, роль якої значно підвищилася за останні роки. В контексті українських реалій вірогідно, що, впровадження дієвого механізму підзвітності державного наглядача, в тому числі перед існуючими в Україні асоціаціями органів місцевого самоврядування має створити додатковий рівень безпеки та поінформованості для ОМС.

В Латвії, не зважаючи на відсутність у Конституції прямого закріплення основ місцевого самоврядування, нагляд за діяльністю самоврядувань з боку держави здійснює ряд органів та установ. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування», галузевим міністерством, що відповідає за нагляд над місцевими самоврядуваннями, є Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку (далі Міністерство). Воно здійснює обмежений нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, адже, відповідно до закону, вони є автономними. Акти індивідуального характеру, прийняті місцевими самоврядуваннями, не можуть бути скасовані або припинені Міністерством. Лише безпосередньо фізична або юридична особа, інтереси якої зачіпаються таким рішенням, може звернутися до суду у встановленому законом порядку.

За процедурою, перед затвердженням обов'язкового локального акту органом місцевого самоврядування, разом з пояснювальною запискою він направляється до Міністерства для отримання висновку. Проект аналізується з юридичної точки зору (на предмет компетенції, відповідності його Конституції та законодавству, тощо) протягом 30 днів. Якщо протягом закінчення встановленого строку Міністерство в особі міністра не надає

негативного висновку, рішення вважається прийнятим і публікується в офіційному журналі (*Latvijas Vēstnesis*).

Якщо Міністерство направляє негативний висновок до відповідної ради, після внесення змін з урахуванням рекомендацій висновку постановою може бути офіційно опублікована. У разі відмови місцевої ради вносити рекомендовані правки, міністр може призупинити дію постанови обґрунтованим розпорядженням, що підлягає публікації в офіційному віснику.

У цьому випадку голова місцевої ради повинен скликати позачергове засідання ради для аналізу та обговорення ситуації, про що міністр повинен бути проінформований. Якщо місцева рада приймає рішення не відкликати або змінювати акт відповідно до рекомендації міністра, вона зобов'язується подати заяву до Конституційного Суду про скасування дії наказу міністра. У цьому випадку наказ залишається в силі до проголошення рішення суду.

Окрім цього, держава закріплює за собою право відсторонення від посади голови ради муніципалітету у разі регулярного невиконання ним своїх обов'язків або «непослідовності» в його поведінці. Рішення про звільнення голови приймається Міністерством відповідно до процедури зазначеної у розділі XII Закону «Про місцеве самоврядування». Звільнена особа має право оскаржити таке рішення до компетентного суду.

Окрім цього, держава може розпускати місцеві ради за поданням Міністерства шляхом прийняття відповідного акту Парламентом. Подібні заходи впроваджуються лише у екстрених випадках в разі суворої невідповідності діяльності місцевої ради Конституції та законодавству Латвії, за 25 років з моменту закріплення процедури в Законі «Про місцеве самоврядування» було лише 3 випадки реалізації цієї статті, останній датований лютим 2020 року (ст. 92) [12].

Досвід Франції у формуванні систем префектурного контролю є особливо важливим для України, адже в існуючих концепціях та проєктах щодо посади префекта фактично використовується модель, наближена до французької.

В префекторальній системі Франції префекти призначаються декретом, підписаним Президентом Республіки та Урядом (відповідно до ст. 13 Конституції) за пропозицією Прем'єр-міністра та Міністра внутрішніх справ, але є також «позарамкові префекти», які призначаються на максимальний термін в три роки (з можливим продовженням на два роки), в межах семи посад, на керівні посади, пов'язані з державною службою, що відноситься до сфери компетенції уряду. Префект здійснює нагляд за діяльністю комун в своєму департаменті. Інститут префекту у Франції є досить стабільним та добре сприймається населенням через монархічне минуле. Найбільш вагомим актом, що реформував інститут префекта, став Акт про децентралізацію 1982 року, що передав деякі повноваження префекта головам, які обиралися радами департаментів і районів, та перейменував їх в комісарів. Згодом до закону були внесені зміни з метою відновити деякі повноваження, що раніше належали префекта, і в 1986 році титул префекта був знову введений в дію.

На відміну від наведених вище моделей, контроль за легітимністю актів префектом здійснюється з урахуванням трьох принципів: 1) наступний контроль (*a posteriori*), на відміну від попереднього (*a priori*), який існував до реформи 1982 року; 2) контроль на відповідність закону поширюється на акти, які набрали чинності; 3) контроль здійснюється за участі судової гілки влади [13].

На відміну від інших держав-членів Європейського Союзу (особливо учасників п'ятої хвилі розширення), Франція й досі зберігає певною мірою централізовану, але історично перевірену та адаптовану систему. Префекти Франції довели свою життєздатність завдяки їх стратегічному позиціонуванню в якості посередників в справі проведення політичної та адміністративної децентралізації в централізованому порядку що створило принципово нові форми мережевого інституціоналізму [14].

Видається, що сьогодні, наукове та політичне середовище України ще не в повному обсязі прийшло до розуміння причин та обставин, за яких досліджувана модель функціонує в оригіналі. Важко спрогнозувати, яким чином та в якому обсязі інститут з 200-річною історією буде імплементованими в український правопорядок. Теза про адаптацію зарубіжного досвіду до українських реалій часто фігурує у наукових дослідженнях та публічних заявах, але на жаль, на практиці вона розглядається не часто. Більше того, в процесі реформи часто втрачається саме послідовність та покроковість процесу. Тобто, скопіювавши систему, що історично еволюціонувала в інших обставинах, навряд чи можна отримати позитивний результат.

На нашу думку, в рамках пошуку найбільш ефективної моделі в Україні, необхідно в першу чергу звернути увагу на механізм призначення на посаду та звільнення, підзвітності та процедури здійснення нагляду за діяльністю префекта. Існування ефективного механізму нагляду за дотриманням Конституції та законів органами та посадовими особами місцевого самоврядування в Україні з використанням функціонально близької, але історично не адаптованої моделі може створити ризики щодо централізації, або навіть узурпації влади.

Призначення та звільнення префекта Президентом посилять його позиції на регіональному (або субрегіональному рівні), робота в структурі Міністерства внутрішніх справ забезпечить відповідні важелі впливу на місцеве самоврядування. Залучення судової гілки влади (особливо в контексті сумнівних результатів судової реформи) може призвести до створення небажаних нових груп впливу та центрів прийняття рішень. А беручи до уваги супроводжуючу усі українські реформи та державотворчі процеси проблему корупції, наслідки необдуманих та прискорених дій можуть бути непередбачуваними. Формування кадрового резерву префектів в умовах прийняття сумнівних ключових для держави кадрових рішень (та реакції громадськості) в останні роки не надає впевненості в успіху такого механізму, навіть при формальному забезпеченні залучення громадськості в процес.

Висновки

Досліджені в роботі питання мають бути вирішені відповідно до наданих рекомендацій та на основі окремих елементів обговорених моделей при розумному використанні європейського досвіду та з урахуванням вітчизняних особливостей (рівня розвитку демократичних інститутів та політичної системи, рівня корупції, непростой економічної ситуації тощо).

Встановлені часові рамки (місцеві вибори в ОТГ у 2020 році без внесення змін до Конституції України) та поспіх, з яким проводяться заходи щодо напрацювання концепцій та проєктів викликають занепокоєння. Більше того, консенсус щодо закріпленого певним чином обсягу повноважень префекта, механізму його призначення, звільнення та підзвітності може і не бути вчасно досягнений, і не лише через занепокоєння представників асоціацій та органів місцевого самоврядування щодо можливої централізації влади в Україні.

Більше того, вірогідною є ситуація, в якій на найвищому рівні може бути прийняте політичне рішення щодо посади префекта, його принципів діяльності, компетенції, повноважень, закріплення в Конституції та нормативно-правових актах, що в готовому вигляді буде представлено до уваги інших сторін, без можливості вносити субстантивні зміни до його положень.

Сьогодні важко спрогнозувати напрями зсуву сфер впливу в Україні внаслідок завершення реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою, але впевнено можна заявити, що вони будуть одними з найбільш масштабних за останні роки, а наслідки реформи відчують в першу чергу жителі громад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Конституція України: Прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
3. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України від 21.05.1997 р. // *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1997, № 24, ст. 170)
4. Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування / В. О. Величко. // *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. – 2016. – № 32. – С. 99.
5. Артикуца Н.В. Законодавчі терміни та їх визначення // *Наукові записки*. – Т. 90 : *Юридичні науки*. – (Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія»). – К. : Пульсари, 2009. – С. 39.
6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР [Електронний ресурс]. – 1994. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>.
7. Громадське обговорення «Конституційне забезпечення децентралізації в Україні – 2020» від 29.02.2020 р. [Електронний ресурс]. – 2020. – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=SN9CgbANusY>.
8. Rocheron J. The French Experience of Decentralization [Електронний ресурс] / J. Rocheron, J. Houldsworth. – 2016. – URL: <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>.
9. «Par pašvaldībām», likums par 19.05.1994 [Електронний ресурс] URL: <https://likumi.lv/ta/id/57255-par-pasvaldibam>
10. Відкрите звернення УАРОР до керівництва держави щодо грубого порушення принципів впровадження реформи децентралізації [Електронний ресурс]. – 2020. – URL: <http://uaror.org.ua/?p=21009>.
11. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas [Електронний ресурс]. – 1998. – URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.56962?jfwid=q8i88m9up>.
12. President promulgates law to dissolve Rīga City Council [Електронний ресурс] // Public broadcasting of Latvia. – 2020. – URL: <https://eng.lsm.lv/article/politics/politics/president-promulgates-law-to-dissolve-riga-city-council.a349458/>.
13. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України / Юрій Ганущак. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – С. 18.
14. Cole A. Prefects in Search of a Role in a Europeanised France / Alistair Cole. // *The Journal of Public Policy*. – 2011. – №3. – P. 404.