

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА
ЛІГА СТУДЕНТІВ АСОЦІАЦІЇ ПРАВНИКІВ УКРАЇНИ

**РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ**

МАТЕРІАЛИ

Міжнародної науково-практичної конференції
(Суми, 18–19 травня 2017 року)

Частина 1



Суми
Сумський державний університет
2017

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стогова О.В.

*к. політ. н., доцент кафедри КІТІДП ННІ права
Сумського державного університету*

Однією із найважливіших реформ сьогодення є децентралізація, яка прямо пов'язана із реформуванням місцевого самоврядування. Ці реформи обговорюються протягом усього існування української держави, але переважно увага дослідників зосереджувалася на проблемі реформування виконавчої влади. Нагадаємо, що поняття децентралізації не є новим для України, адже у статті 132 Конституції задекларовано децентралізацію як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а саме поняття і принцип організації публічної влади активно досліджується починаючи з 90-х років ХХ ст.

Але друга хвиля уваги до децентралізації, що припадає на 2014-17 роки пов'язана вже не стільки із реформуванням органів виконавчої влади (яке розглядається як наслідок децентралізації, а не її мета), скільки із реформою місцевого самоврядування.

Зазначені реформи перейшли у практичну площину із Розпорядження Кабінету Міністрів № 333-р, яким була ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. У вступній частині Концепції надається перелік основних проблем, які спричиняють необхідність реформування місцевого самоврядування. Слід звернути увагу, що йдеться саме про реформування органів місцевого самоврядування, питання реформування виконавчих органів державної влади не розглядається, хоча зрозуміло, що поширення повноважень органів місцевого самоврядування вступатиме у протиріччя із повноваженнями органів виконавчої влади на місцях, якщо вони не зазнають змін.

Схожий підхід простежується і в Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», де зазначено: «Необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими й матеріальними ресурсами є вкрай важливим і економічно доцільним... Органи місцевого самоврядування повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого

значення, які можуть бути вирішеними саме на відповідному рівні» [2]. Тобто знову увага зосереджена на реформуванні органів місцевого самоврядування шляхом надання додаткових повноважень та ресурсів, а децентралізація органів виконавчої влади на місцях не розглядається.

Децентралізації органів виконавчої влади стосувалася пропозиція доповнити Конституцію України статтею 1071 про Представників Президента України в регіонах та районах. Ця норма містилася у Проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. Функції представників президента абсолютно не тотожні державним адміністраціям, вони мають координувати територіальні органи центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування. Паралельно висувалася пропозиція виключити із Конституції статті про місцеві державні адміністрації. Можна зробити припущення про заміну місцевих державних адміністрацій представниками президента, що означало б децентралізацію органів виконавчої влади.

Але проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» було доопрацьовано та зареєстровано 3 липня 2014 р. (№4178-а), але 27.11.2014 р. відкликано [3].

Відповідно до Концепції [1] в Україні протягом 2014-17 рр. здійснюється реформа місцевого самоврядування і, як наслідок, реформа адміністративно-територіального устрою, адже добровільне об'єднання територіальних громад [4] може здійснюватися територіальними громадами, які належать до різних районів [5]. Виключено із Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» частину дев'яту статті 7. У цій статті йшлося, що у випадку, коли до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, обласна рада має звернутися з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів. Тепер цієї статті не має у законі, за Верховною Радою залишається право змінювати межі районів, але вже після проведення перших виборів в об'єднаній громаді.

Відповідно до проекту змін до Конституції змінювався і сам підхід до децентралізації. Так, у статті 132 зазначено: «адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і

культурних традицій». Тобто децентралізація визначалася як принцип здійснення державної влади, причому єдиний принцип, без поєднання із централізацією, як у тексті діючої Конституції. У зв'язку із відкликанням проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» №4178-а 27.11.2014 вказана норма не вступила в дію. Під час обговорення вказаного проекту експерти зазначали про можливий дисбаланс повноважень, що мав скластися при скасуванні місцевих державних адміністрацій та розширенні повноважень об'єднаних територіальних громад.

В Україні здійснюється реформа місцевого самоврядування, а децентралізація виконавчої влади не проводиться. Розширення повноважень місцевого самоврядування, передання їм додаткових ресурсів для реалізації своїх повноважень об'єктивно створює передумови для подальшої децентралізації виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2014 р. № 4178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/print/91094zakon_pro_vnesennya_zmin_do_konstitucii_ukraini_tekst_proekt.html
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : проект Закону України від 3 липня 2014 р. № 4178-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII від 05.02.2015 № 157-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Законодавство не вимагає змінювати межі районів до завершення процедури об'єднання громад суміжних районів і проведення в них перших виборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248838573&cat_id=244276429