

спільного з ДСНС і Донецькою облдержадміністрацією проекту в Лиманській ОТГ з'явилася своя пожежно-рятувальна команда, яка, крім гасіння пожеж, займається також організацією і проведенням аварійно-рятувальних робіт. Завдяки співпраці з Проектом Європейського Союзу та Програмою розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду — 3 фаза» в Лиманській ОТГ системно впроваджуються енергозберігаючі заходи в соціальних установах.

З огляду на досвід Лиманської ОТГ можна стверджувати, що в процесі децентралізації об'єднані територіальні громади стануть «еталоном» щодо ефективності їхньої діяльності та позитивних рухів після об'єднання. Таким чином, вони власним прикладом спонукатимуть інші громади до об'єднання та розвитку на благо громадян.

Список використаних джерел

1. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і Безпека. — 2011. — № 5 (42). — С. 30–34.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. — Назва з екрана.

Мар'яна Постолюк

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

ФОРМАЛЬНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ (на основі аналізу Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015)

Сьогодні особливо актуальним для України у світлі переходу на «європейські рейки» є питання централізації/децентралізації, концентрування влади в руках органів державної влади чи зосередження її на місцях.

1991 року Україна безболісно здобула незалежність. Проте з безкровним одержанням державності у спадок перейшли старе (ба більше — застаріле) законодавство, вся система органів державної влади разом з колишніми радянськими бюрократами з цілковито сформованою командно-розпорядчою правосвідомістю та номенклатурною правовою культурою; комуністично-соціалістичні традиції та принципи управління, неспроможність старих механізмів забезпечувати потреби суспільних відносин та несформованість нових методів врядування. Замість того, аби будувати нову державу, було обрано історичну концепцію «старого не руйнуємо, нового не впроваджуємо».

Маючи можливість на гребені революційних змін розпочати зі структурного переформування системи, яке згодом оновило б і якісні показники — суспільну правову свідомість,

мість та культуру, тодішні чиновники цим не скористалися. На п'ять років затяглася конституційна процедура. За цей час змінювалися форми правління: від парламентсько-президентської до фактично президентської республіки. Таким чином, вище чиновництво переймалося розподілом повноважень (прикро, але така політична «традиція» простежувалася протягом усього періоду незалежності).

Замість того, аби ще 1991 року розпрощатися з командною, тобто централізованою, системою, або хоча б свідомо обрати курс для розвитку країни, тоді це питання навіть не розглядалося; є воно нерозв'язаним і донині.

Безперечно, в аспекті децентралізації доцільно говорити про місцеве самоврядування. Показовим є те, що цей інститут уперше в незалежній правовій системі з'являється лише в Конституції України 1996 року, а за рік — у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тобто держава протягом ще шести років функціонувала в колишній радянській системі. Навіть не дивно, що зі зміною назви інституту фактично не змінилися принципи роботи та обсяг реальних повноважень (красномовно про відкрите правонаступництво говорить сучасна назва «місцева рада»). Цікаво, що навіть формально законодавці не забезпечили новий інститут нормативно-правовою базою: донедавна в законодавстві **проголошена відокремлена комунальна власність була відсутня в Законі України «Про власність»**, тобто нівелювався один з основних принципів майнової відокремленості та самостійності. Отже, буквально суб'єкти місцевого самоврядування штучно виносилися за коло учасників правовідносин (цивільних як мінімум).

З огляду на попередньо зазначене, не дивно, що сьогодні в системі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сто-

рони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Мінських та інших міжнародно-правових домовленостей питання реальної децентралізації як переходу до європейського штибу політики постає особливо гостро. Керуючись цим, 1 липня 2015 року Президент України Петро Олексійович Порошенко подав Законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (далі — Законопроект) [1].

Першим важливим кроком, що засвідчує перехід влади на місця, є скасування інституту місцевих державних адміністрацій. Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюватимуть префекти. Таким чином:

- ламається біполярна система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах та областях;
- скорочується бюрократичний апарат, за рахунок чого полегшується контроль за роботою посадової особи;
- істотно зменшується кількість функцій та повноважень системи виконавчої влади на місцевому рівні, але покращується їх якісний рівень.

Окрім того, з тексту Законопроекту стає зрозумілим, що скасовується ієрархічність місцевих органів виконавчої влади: префекти в областях та районах мають однаковий правовий статус, комплект прав та обов'язків. Проте викликає запитання пункт 1 Проекту в частині пункту 4 статті 119, який передбачає таку функцію префекта, як спрямовування та організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Буквально трактуючи, доходжу висновків, що органи міс-

цевого самоврядування та виконавчої влади співпрацюватимуть лише у виняткових ситуаціях. Таке формулювання, на мою думку, є некоректним та потребує доопрацювання.

У Законопроекті передбачено визначення громади як первинної одиниці адміністративно-територіального устрою, закріплено 3-ланкову систему «громада-район-регіон» (у сучасній доктрині її визначають 4-ланковою, виділяючи ще центральний рівень), встановлюється строк повноважень у 4 роки. Ще одним нововведенням є створення виконавчих комітетів на районному та обласному рівнях, що забезпечить вирішення питань місцевого значення жителями регіону, народними обранцями, а не директивними призначенцями. Важливим також є передбачення серед об'єктів матеріального та фінансового забезпечення землі як гаранту тісного зв'язку та представництва народу.

Новою є норма про призупинення Президентом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасовим зупиненням повноважень відповідних суб'єктів та призначенням тимчасового державного уповноваженого. Проте суперечним є положення про скасування акта, виданого відповідно до частини третьої 144 статті Конституції України в майбутній редакції, оскільки про жоден акт Президента в цій частині не сказано.

Повертаючись до інших дискусійних положень, варто згадати змінену 133 статтю, якою передбачене врахування думки громади при зміні меж, найменуванні чи перейменуванні громад чи поселень, що, безперечно, є необхідним та обов'язковим нововведенням. Проте про таке взяття

до уваги позиції мешканців нічого не сказано при утворенні та ліквідації адміністративно-територіальної одиниці.

Ще, на мою думку, варто було б вказати перелік регіонів у Конституції. Це забезпечило б гарантування Основним правовим актом територіальної цілісності та непорушності, підвищеної правової охорони кордонів України.

Також є недоречності в юридичній техніці Законопроекту. Не надто вдалим, на моє переконання, є словосполучення «сталий розвиток» (як своєрідний оксюморон) та «регулювання суспільних справ» (доцільніше використати «регламентація суспільних відносин»).

Стосовно всього розділу «Місцеве самоврядування», я вважаю, що доречно його розташувати після розділу III «Вибори. Референдум», щоб підкреслити первинність та безпосередність влади на місцевому рівні.

Безсумнівно, лише формального закріплення замало: ідеальний закон без фактичної реалізації матиме декларативний характер та буде фіктивним, номінальним (як гарна річ, яку бережуть, так би мовити, до кращих часів). Проте продумана правова форма та процедура важливі для формування правової певності та поваги до Закону як об'єктивного формального відбиття Права. А воно, як відомо, суперечливим, а тим паче неправовим, бути не може. Таким чином, через Букву Закону ми наближаємося до Духу Права.

Список використаних джерел

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. — Назва з екрана.