

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ**

Проблема децентралізації влади в українській теорії конституційного права та практиці державотворення завжди посідала вагоме місце. Конституційний процес 1990-х – 2000-х рр. є актуальним завданням суспільного розвитку України та взаємопов'язаний зі зміцненням засад правової, демократичної, соціальної держави та громадянського суспільства. Європеїзація вітчизняного законодавства на цьому шляху, значною мірою обумовлюється рівнем відносин і узгодженням інтересів як територіальних громад, так і регіонів. Характер цих взаємовідносин якнайповніше розкривається в системі місцевого самоврядування. Побудова такої системи місцевого самоврядування, яка дозволить територіальним громадам у вирішенні питань місцевого значення є одним з основних пріоритетів розвитку суспільства в Україні.

Реформування місцевого самоврядування як складова політичної реформи тісно пов'язана з адміністративною та адміністративно-територіальною реформою в Україні. Ключовим питанням, яке необхідно розв'язати в ході реформування – є забезпечення передачі максимально можливого обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого розмежування їх повноважень з повноваженнями виконавчої влади у руслі державної програми з децентралізації [1, 277]. Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг. У зв'язку з цим необхідно визначити зміст та форму децентралізації як умови розвитку місцевого самоврядування, адже існуючий стан справ свідчить про незавершеність формування місцевого самоврядування в Україні.

Проблематика децентралізації висвітлюється в численних дослідженнях. У науковій літературі приділено увагу різним аспектам цього питання: визначенню сутності цього поняття, розгляду типів і форм децентралізації, досвіду зарубіжних країн, оцінюванню та визначенню

перспектив децентралізації в Україні. Аналіз теоретичних розробок дозволяє говорити про децентралізацію як складне комплексне явище, яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш ефективної моделі управління на державному, регіональному, місцевому рівнях. Зважаючи на значення цього питання в еволюції державотворчих процесів, наукові пошуки та пріоритети у теорії і практиці державного управління належать таким вітчизняним дослідникам як Т. Тарасенко, К. Линьов, Р. Сметанін, О. Козич, М. Корявцев, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Н. Мельтюхова, Б. Шевчук, О. Скрипнюк, О. Петренко та ін.

На думку вітчизняних дослідників, децентралізація передбачає передачу значних повноважень та бюджетів від державних органів до органів місцевого самоврядування, так як саме ці органи є найближчими до людей, і саме вони зможуть реалізовувати надані повноваження більш успішно і своєчасно. Метою реформи є наділення представницьких органів місцевого самоврядування та громад більшими ресурсами і мобілізація їх внутрішніх резервів, щоб за їх допомогою вони могли ефективно вирішувати питання місцевого значення [2].

Розглядаючи проблеми децентралізації, Т. Тарасенко підкреслює важливість пошуку балансу централізації та децентралізації як необхідності для забезпечення ефективної діяльності органів місцевої та центральної влади [1, 278]. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, фахівці виділяють більший рівень ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також впровадження демократії та захист прав громадян. У цьому контексті дослідники зосереджують увагу на децентралізації як методі управління, що спрямований на розвиток територій та місцевої демократії.

Урахування характеристик децентралізації дозволяє дослідникам виділити ключові аспекти для розкриття змісту децентралізації. Такими аспектами є:

- передача частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засобу забезпечення більшого врахування інтересів населення; передача цих повноважень має супроводжуватися передачею необхідних для рішення щодо переданих повноважень з урахуванням місцевих особливостей;

- передача повноважень (від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень) має здійснюватися на

основі принципу субсидіарності;

- передачі повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи [2].

Виділені положення водночас можна розглядати як завдання на шляху до зміцнення ролі та статусу місцевого самоврядування в Україні. Важливим також є висновок, що передача більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні підвищить відповідальність перед громадянами за забезпечення належного рівня їх життя.

Водночас, визначаючи перспективи децентралізації влади в Україні, дослідники зауважують на очікуваних ризиках, що може спричинити цей процес. До цих груп ризиків аналітики відносять:

- труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що, найімовірніше, знайде своє вираження в укрупненні територіальних громад (з метою забезпечення їх фінансової спроможності);

- послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства;

- загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву;

- зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу;

- утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам [3].

Безумовно, під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики та передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме до швидкого реагування влади та пошуку засобів вирішення існуючих проблем.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місце

самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію тощо.

В Україні за роки незалежності були зроблені перші кроки для інституювання демократичної децентралізації в плані створення правової основи для процесу децентралізації. Прийняті Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992). Зазначені закони визначили межі функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Чинна Конституція закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладеному в 1992 р. [1, 280].

Наступним кроком у створенні правової основи для децентралізації влади стали закони «Про місцеві державні адміністрації» (1997) та «Про місцеві адміністрації» (1999). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування[4].

Запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – область, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв,

позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями [5].

Окрім іншого, реформа передбачає укрупнення територіальних громад задля того, щоб якомога менше витратити коштів на утримання управлінського апарату і більше на реалізацію проектів місцевого розвитку. Таке об'єднання не може бути довільним, воно має свої логічні межі, а саме, відстань від центру громади до її найвіддаленішого населеного пункту повинна бути такою, щоб за 30 хвилин туди змогли дістатися поліція, швидка допомога та пожежна служба [6].

Після того як консолідуються громади села які не матимуть сільських рад їх інтереси в місцевій раді будуть представляти депутати, а у виконкомі – сільські старости. Старости та депутати стануть тією ланкою яка буде здійснювати зв'язок між односельцями і владою громади, вирішуватимуть різні проблеми сільських мешканців у раді та виконкомі. Повноваження старости будуть визначені додатково в спеціальному законі.

Проект реформи передбачає скасування обласних та районних державних адміністрацій. Замість них центральну владу на місцях представлятимуть префекти. Префектів призначатиме та звільнятиме президент за поданням Кабміну. Акти префектів – в залежності від того, якого питання вони стосуватимуться, скасовувати матиме право або президент, або уряд. Стаття 119 Потанови ВРУ Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади визначає повноваження префекта. Префект на відповідній території:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території [5].

Реформа місцевого самоврядування надасть широкі фінансові можливості муніципалітету, а саме: затвердження місцевого бюджету незалежно від прийняття закону «Про державний бюджет». Більш того, в проєкті змін до Конституції передбачається введення місцевих податків та зборів, а це в свою чергу закріпить бюджетну децентралізацію. Широке коло повноважень, ресурсів і відповідальності переходить – у громаду:

- фіксована частка грошей від податків (фінансова незалежність);
- повноваження вирішувати усі місцеві питання;
- право розпоряджатися землею на всій своїй території, в т.ч. за межами поселень (повсюдність);
- можливість самостійно вирішувати, як розвиватися, що і де будувати;
- регулярні звіти місцевої влади перед виборцями;
- за усе, що відбувається в громаді, відповідальна місцева влада [5].

Сьогодні у суспільстві панує думка про те, що, нажаль, така реформа не відбулась раніше, оскільки центральна влада не мала волі, рішучості і готовності поділитись повноваженнями та ресурсами. Пострадянські і постсоціалістичні країни, які провели реформу, сьогодні значно випереджають Україну в соціально-економічному розвитку. Завдяки реформі вони включили в роботу те, що є найбільш цінним капіталом будь-якої держави – інтереси людей. І навпаки прибрали головну перешкоду на шляху успіху та добробуту – корупцію [7].

Реформа, яка передбачає передачу в місцеві бюджети частки загальнонаціональних податків, створює економічну зацікавленість громад в розвитку нових виробництв, підтримці бізнесу тощо. Децентралізація і дерегуляція прибирає штучні перешкоди для бізнесу і підприємницької діяльності – зайві дозволи, інстанції, надмірний контроль. Так країна почне оживати. Окрім того, активні, спроможні та зацікавлені громади – головний рушій на територіальному рівні. Вони стануть підтримкою тих змін, над проведенням яких працює уряд. Тому без реформи місцевого самоврядування всі інші реформи приречені на невдачу – так вже було в попередні роки [8].

На думку вітчизняних науковців, реформа дасть поштовх до повноцінного розвитку громад – а ми всі є членами територіальних громад. Децентралізація призведе не лише до змін системи влади в країні. Зміни стосуються всіх аспектів нашого повсякденного життя. Всілякі дозволи, реєстрації і посвідчення – для ведення бізнесу, наприклад, можна буде отримувати на місцях. Можна буде залучати інвестиції, не чекаючи дозволу з Києва. Вирішувати, чи ремонтувати школу, утеплювати дитячий садочок, де лагодити дорогу, чи треба купити на кілька сіл пожежну

машину – можна буде самостійно. Реформа дасть нам можливість поліпшити життя у своїй громаді і в країні в цілому [9].

Отже, розглядаючи питання місцевого самоврядування в Україні, можливо зробити висновок, що реформи та децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання регіонального життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства. Подальше вивчення зазначеної проблематики потребує уточнення та деталізації питання надання послуг органів місцевого самоврядування територіальним громадам, їх класифікації, механізмів забезпечення на всіх рівнях місцевого самоврядування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарасенко. – Дніпропетровськ, 2014. – Вип. 2(21). – С. 277-285.
2. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.
3. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/articles/1021/](http://www.niss.gov.ua/articles/1021/).
4. Європейський порядок денний для України. – 2014 / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua).
5. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Постанова ВРУ від 31.08.15 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 13.01.16. р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Ровинська К. І. Принципи європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні / К. І. Ровинська // Державне будівництво: електронне видання ХРІДУ НАДУ. – 2013. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf).
8. Ткачук А. Місце самоврядування та децентралізація / А. Ткачук. – Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: Софія, 2012. – 120 с.
9. Суть реформи місцевого самоврядування. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka\\_decentralizaciya.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf).

**Гордуз М.О.**

*Кандидат юридичних наук, доцент кафедри військової підготовки  
Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького (Україна)*

**Кононець О.М.**

*Кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
цивільного та трудового права факультету політології та права  
Національного Педагогічного університету ім.М.Драгоманова (Україна)*

## **ОСОБЛИВІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

Конституція України 1996 року [1;5] відображає кардинальні зміни, події в житті українського суспільства, в його економіці, політиці, ідеології. В принципі завдання конституційного регулювання полягає в тому, щоб: 1) максимально повно і послідовно закріпити основні права і свободи людини і громадянина; 2) органічно включити їх в решту всіх конституційних інститутів, забезпечити їх взаємозв'язок з принципами господарювання, управління державою, державним устроєм; 3) створити структури, процедури і нормативні механізми, необхідні для здійснення конституційних прав і свобод людини.

І якщо перший аспект цього найважливішого завдання знайшов свою реалізацію в тексті Конституції України, зокрема в Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», то два останні аспекти все ще знаходяться на початковій стадії втілення в життя. Тут необхідна гігантська робота на всіх рівнях державної влади: законодавчому, виконавчому і судовому.

Виключно важливе політичне і правове значення для формування і реалізації завдань кримінально-правової політики має Розділ I «Загальні положення» Конституції України. Перш за все відноситься до положення про те, що Конституція України і закони мають верховенство на всій території України (стаття 8) [1;5]. Принцип верховенства Конституції законів є правовим (юридичним) виразом суверенітету України. Він особливо актуальний в контексті проголошення України правовою державою. Суверенітет припускає не тільки верховенство, але і єдність державної влади України, яке розповсюджується на всю його територію.