

Калиновський Б.В., кандидат юридичних наук,
доцент, начальник кафедри конституційного та
міжнародного права НАВС

Конституційні засади новітнього етапу децентралізації в Україні

Україна, як демократична держава, що обрала курс на Євроінтеграцію, одним із трьох першочергових напрямків реформ визначила саме децентралізацію публічної влади. Для успішного впровадження таких реформ потрібний науково-теоретичний аналіз, в першу чергу конституційних основ здійснення місцевого управління.

Розглянемо декілька варіантів визначення поняття «децентралізація». Децентралізація - це сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів, котрі передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям [1, с. 28]. Під децентралізацією розуміють передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищестоящих. Децентралізація — система управління, протилежна централізації, тобто, розширення мереж ведення і влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування [2, с.752].

На офіційному урядовому сайті присвяченому реформі децентралізації влади, децентралізація, визначена, як передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно. [3]

Виходячи з визначення головною метою децентралізації в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування, наділення представницьких органів територіальних громад більшим обсягом повноважень, щодо управління місцевими справами, позбавлення місцевих органів державної влади повноважень щодо підготовки та виконання районних та обласних бюджетів.

Для реального досягнення такої мети особливої уваги, на нашу думку потребують ті норми Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а (далі Проект), які спрямовані на реформування здійснення виконавчої влади на місцях.

Так, Проект [4] пропонує викласти, зокрема, статтю 118 Конституції України у новій редакції:

"Стаття 118. Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти.

Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі визначаються окремими законами.

Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій

Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Зі змісту запропонованої редакції вбачається, що замість місцевих державних адміністрацій в районах і областях, у Києві та Севастополі виконавчу владу замість місцевих державних адміністрацій будуть здійснювати префекти, порядок призначення яких та основи правового статусу не відрізняються від голів місцевих державних адміністрацій.

Частини перша, друга, третя та четверта потребували тлумачення Конституційного Суду України для правильного їх застосування, в основному спірні питання виникали при формуванні місцевих органів публічної влади столиці України. Зважаючи на те, що частини перша, друга та третя статті 118 Проекту за змістом тотожні з діючими нормами Конституції, змінено лише місцеві державні адміністрації на префектів, можна спрогнозувати, що питання стосовно столичного префекта або префектів виникнуть при подальшому застосуванні даних норм. Тому вважаємо, за доцільне зважаючи на особливості

правового статусу міста Києва, як столиці України, та враховуючи досвід здійснення місцевого управління в столиці, на рівні Конституції України необхідним є чітке встановлення основ здійснення виконавчої влади в столиці. Так, потрібно вирішити питання, щодо того, чи префект в Києві призначається одиницею, чи на рівні районів столиці теж призначаються префекти.

В свою чергу, Прикінцеві та перехідні положення Проекту містять норму про те, що Київська, Севастопольська міські державні адміністрації, районні у містах Києві, Севастополі державні адміністрації продовжують здійснювати зазначені у цьому пункті повноваження до створення виконавчих органів місцевого самоврядування відповідних громад, але не пізніше 1 березня 2018 року [4]. Але остаточний висновок, щодо кількості префектів столиці не може ґрунтуватися на перехідних положеннях, залишити це питання на вирішення на рівні законів, що будуть регулювати питання здійснення місцевого управління в столиці та діяльність префектів, на нашу думку призведе до подальших зловживань. Що підтверджується досвідом державного будівництва в Україні, зокрема в місті Києві.

Стосовно повноважень префектів, то на відміну від місцевих державних адміністрацій вони будуть здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та забезпечувати виконання державних програм [4], і не матимуть повноважень, щодо підготовки та виконання відповідних обласних і районних бюджетів та звітування про виконання відповідних бюджетів та програм.

Також, на префектів покладається повноваження, щодо координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України, а також вони мають спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації [4].

Повноваження префектів, визначені в статті 119 Проекту не є вичерпними, а отже остаточні висновки, щодо правового статусу префектів можна буде зробити після прийняття відповідного закону.

Але, очевидним є те, що для забезпечення роботи префекта має бути створений апарат, а отже велика вірогідність того, що таке реформування системи місцевих органів виконавчої влади перетвориться в перейменування місцевих державних адміністрацій в префектури.

Список використаних джерел

1. Турусин С. В. Централизация-децентрализация: управленческий аспект. // Основы экономики, управления и права - №1. - 2013. - С. 27-29.
2. Капустіна Н. Б. Децентралізація влади та її повноважень. // Вопросы философии - № 3 - 2001 - С.752 -.754.
3. 17 питань про реформу // Децентралізація влади [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>.

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

Кулик Т.О., викладач юридично - психологічного факультету НАВС

Конституційні засади муніципальної реформи в столиці України

Столиця країни як місце перебування центральних органів влади держави, а часто також її економічний та культурний центр потребує особливої уваги з точки зору визначення свого правового статусу, взаємовідносин з центральними та регіональними органами державної влади, самоврядних прав місцевої громади. Місто Київ, відповідно до ст. 133 Конституції України має спеціальний статус, який визначається законами України, крім того здійснення місцевого самоврядування киянами також має свої особливості, про що йдеться у ст. 140 Основного Закону.

Напередодні місцевих виборів 2015 року Київська міська рада сьомого скликання прийняла рішення про утворення районних в місті Києві рад. На перший погляд рішення Київської міської ради від 23.07.2015 року № 787/1651 „Про управління районами міста Києва” [1], яким встановлено, що управління районами в місті Києві здійснюється районними у місті Києві радами є кроком до забезпечення права киян на місцеве самоврядування, але це тільки на перший погляд.

Для того, що з'ясувати правовий статус новостворених районних у місті Києві рад, потрібно зазначити як на сьогоднішній день здійснюється управління районами в столиці.

У м. Києві в 2010 році без з'ясування думки жителів територіальної громади було ліквідовано їх представницькі органи, що діяли в 10 районах міста. Крім того, у рішенні Київської міської ради «Про питання організації управління районами в місті Києві» від 9 вересня 2010 р. № 7/4819 єдиною тезою, яка свідчить про підстави прийняття саме рішення про припинення шляхом ліквідації районних у м. Києві рад та районних у м. Києві державних адміністрацій зазначено «з метою вдосконалення організації управління районами в місті Києві» [2]. А отже, жодного обґрунтування доцільності проведення зазначених реформ чи з'ясування думки територіальної громади при прийнятті зазначеного рішення Київською міською радою здійснено не було. Більше того, ця подія обмежила передбачене ст. 140 Конституції України [3] право територіальної громади - мешканців м. Києва - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Єдиним позитивним моментом в цій події стало те, що в подальшому відбулася певна деконцентрація державної влади шляхом створення в м. Києві районних державних адміністрацій та наділення їх повноваженнями, необхідними для забезпечення життєдіяльності районів міста.