

УДК 342.1

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД DECENTRALIZATION IN UKRAINE: EUROPEAN EXPERIENCE

**Щуфан А.І.,**  
*магістр права*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

**Білей М.І.,**  
*магістр права*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

**Дідик К.Ю.,**  
*магістр права*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Мета статті полягає в аналізі позицій різних дослідників щодо децентралізації, її сутності й значення, з'ясуванні принципів, форм та механізмів її здійснення, а також напрямів і перспектив процесу децентралізації в сучасній Україні. Розкрито співвідношення положень проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з положеннями Європейської хартії про місцеве самоврядування, прийнятої Радою Європи в 1985 р., та конституцій європейських країн.

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, субсидіарність, законопроект, конституція.

Цель статьи заключается в анализе позиций разных исследователей относительно децентрализации, ее сущности и значения, выяснении принципов, форм и механизмов ее осуществления, а также направлений и перспектив процесса децентрализации в современной Украине. Раскрыто соотношение положений проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)» с положениями Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 г., и конституций европейских стран.

**Ключевые слова:** децентрализация, местное самоуправление, субсидиарность, законопроект, конституция.

The purpose of the article is to analyze the positions of various scholars on decentralization, its essence and values clarification of the principles, forms and mechanisms of its implementation, as well as trends and prospects of decentralization in modern Ukraine. Opened ratio provisions of the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the decentralization of power)" with the provisions of the European Charter of Local Self-Government, the Council of Europe in 1985, and the constitutions of European countries.

**Key words:** decentralization, local government, subsidiarity, draft bill, constitution.

До подання Президентом України П. Порошенком 1 липня 2015 р. на розгляд до Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» деякі його положення, оприлюднені в засобах масової інформації окремими членами Конституційної комісії, зазнавали критики з боку науковців і політиків. Безумовно, подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору нашої держави. Досвід децентралізації у Франції, Німеччині та Польщі пропонує низку відповідних прикладів для вивчення й пристосування їх до потреб українського сьогодення. Проведення територіальної реформи, у тому числі децентралізації, має проходити в демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування. Розміщення законопроекту на сайті Верховної Ради України [5] є реальною підставою для його наукового аналізу.

Джерелами дослідження є Конституція України, закони України, укази Президента України, а також публікації вітчизняних і зарубіжних авторів. Вивченням теоретичних основ діяльності органів місцевого самоврядування займалися такі вітчизняні вчені, як М. Баймуратов, М. Корнієнко, Ю. Крестева, Ю. Панійко, В. Погорілко, Н. Руда, О. Слива, А. Ткачук, О. Фризький. Дослідженню конституційних засад здійснення влади органами місцевого самоврядування присвячено праці В. Борденюка й М. Пухтинського. Історію місцевого самоврядування в Україні вивчали Ю. Тодика, О. Чунаєв, І. Шевирьов. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні та досвід Польщі в реформуванні місцевого самоврядування розглядалися багатьма авторами, зокрема Р. Безсмертним, А. Гусейновим, М. Кулеш, Б. Мрочковською, Н. Шевчук та іншими.

Метою статті є аналіз положень проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (далі – Законопроект) та з'ясування співвідношення їх із відповідними положеннями Європейської хартії про місцеве самоврядування, прийнятої Радою Європи в 1985 р., і конституцій європейських країн з унітарною формою державного устрою. Оскільки згадану хартію підписали представники держав-членів Ради Європи, а не представники органів місцевого самоврядування, її доцільно називати хартією «про місцеве самоврядування», а не хартією «місцевого самоврядування».

Спочатку необхідно надати тлумачення дефініції «децентралізація». Під децентралізацією влади розуміють передання функцій і повноважень щодо управління суспільними справами від центральних до територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В Україні як унітарній державі таке передання відбувається до органів місцевого самоврядування, організація й функціонування яких мають відповідати вимогам Європейської хартії про місцеве самоврядування (далі – Хартія), до якої Україна приєдналась 1997 р. [6].

Відразу варто зауважити, що основні положення Законопроекту загалом відповідають вимогам Хартії та не потребують докладного аналізу, проте є низка таких положень, які потребують уточнення. Розбіжності Законопроекту з Хартією виникають уже у зв'язку з визначенням місцевого самоврядування. В офіційному україномовному перекладі Хартії, складеної англійською й французькою мовами, проголошено:

«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права та які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» (ст. 3) [6].

Децо інший вигляд має майже дослівний переклад ч. 1 ст. 3 франкомовного оригіналу Хартії: «Під місцевою автономією розуміють право й дійсну здатність територіальних колективів (*les collectivités locales*) регулювати та вирішувати (управляти) у межах закону, під їх власну відповідальність і на користь їхнього населення значну частину суспільних справ» [16, с. 178].

Отже, якщо у франкомовному оригіналі суб'єктами місцевого самоврядування визнаються територіальні колективи, то в україномовному перекладі ними виявляються не територіальні колективи (громади), як мало б бути, а органи місцевого самоврядування, що зовсім не одне й те саме. Ще однією особливістю України в цьому аспекті є те, що в ній (відповідно до так званої громадянської концепції місцевого самоврядування) територіальними громадами як суб'єктами місцевого самоврядування конституційно визначено лише спільноти жителів населених пунктів: сіл, селищ, міст. Так, у ч. 1 ст. 140 Конституції України проголошено: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [1]. Отже, спільноти жителів районів та областей територіальними громадами та, відповідно, суб'єктами місцевого самоврядування не визнаються. Наслідком цього стало, зокрема, конституційне визначення районних та обласних рад «органом місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст» (ч. 4 ст. 140 Конституції України) [1]. Констатуємо відсутність докладного конституційного визначення їхніх повноважень щодо предметів відання (обласні й районні ради лише «затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджу-

ють районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції» (ч. 2 ст. 143 Конституції України) та їхнього права на формування власного виконавчого органу (комітету) [1].

Законопроект основні повноваження щодо місцевого самоврядування зосереджує також на базовому рівні в громади. Районна й обласна ради (цього разу – з їхніми виконавчими комітетами), як і раніше, визначаються «органами місцевого самоврядування, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району, області» (ч. 7 ст. 140 Конституції України) [1], а їхні конституційні повноваження виявляються ще більш обмеженими.

Тому децентралізація влади здійснюється за принципом «сильні громади – слабкі регіони»; обласні й районні ради, крім права на формування власного виконавчого комітету, конституційно від неї нічого додатково не отримують. Навпаки, вони втрачають повноваження затверджувати районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Проте, згідно із законопроектом щодо децентралізації влади, обсяг конституційних повноважень самих територіальних громад (ч. 1 ст. 143 Конституції України) [1] залишається незмінним, ці повноваження збігаються не лише за змістом, а й за визначеннями, закріпленими в ч. 1 ст. 143 Конституції України [1]. Законопроектом розширюються тільки матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування, зокрема й за рахунок частини загальнодержавних податків (ст. 142 Конституції України) [5].

Найбільш децентралізованими вважаються ті унітарні держави, у яких конституційно розмежовано сфери компетенції держави та самоврядних територіальних одиниць вищого рівня (як це зроблено, наприклад, в Італії й Іспанії [11]). А вже в межах компетенції таких одиниць розмежовуються сфери компетенції між органами самоврядування нижчого, середнього й вищого рівнів. Поширеною є думка, що такий розподіл здійснюється за принципом субсидіарності, згідно з яким до вищих ланок управління передаються лише ті питання, з вирішенням яких не можуть ефективно впоратись нижчі ланки. Як зазначає український фахівець у галузі муніципального права О. Батанов, у федеративних і муніципальних відносинах субсидіарність означає принцип, згідно з яким на національному рівні виконуються лише ті функції, що не можуть бути з більшою ефективністю й дієвістю виконані на нижчому рівні. У такому розумінні принцип субсидіарності застосовується у сфері розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням і державою (у державах з унітарним устроєм), а також місцевим самоврядуванням та

суб'єктами федерації, федерацією загалом (у державах із федеративним устроєм) [7].

Принцип субсидіарності передбачається також Законопроектом: «Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності» (ч. 4 ст. 143). [5] При цьому особливо наголошується, що принцип повністю відповідає Європейській хартії про місцеве самоврядування. Проте в Хартії про нього не йдеться ні змістовно, ні термінологічно. Вона проголошує дещо інший принцип визначення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування – принцип залишкової компетенції, який полягає в тому, що до відання органів місцевого самоврядування належать будь-які питання, за винятком вилучених із їхньої компетенції або належних до компетенції інших органів. Так, у ч. 2 ст. 4 Хартії вказано: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [6].

Найбільше питань виникає у зв'язку зі скасуванням інституту місцевих державних адміністрацій, запровадженням інституту префектів і наділенням Президента України широкими повноваженнями щодо впливу на органи місцевого самоврядування.

Відповідно до положення, запропонованого Законопроектом, виконавчу владу в районах та областях, у Києві й Севастополі здійснюють префекти. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України (ч. ч. 1, 3 ст. 118) [5].

Президент України не лише призначає на посаду та звільняє з посади префекта (за поданням Кабінету Міністрів України), а й може скасовувати акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. п. 1, 4, 5 ч. 1 ст. 119 (ч. 3 ст. 119 Законопроекту) [5]. Крім того, у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради.

Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, виданий відповідно до ч. 3 ст. 144 Законопроекту.

Очевидно, що наведені положення сформульовано переважно під впливом сучасної боротьби із

сепаратизмом на Сході України. Ці повноваження Президента України нічого спільного з децентралізацією влади не мають. Крім того, такі формулювання Законопроекту, як «створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці», можуть використовуватись із метою боротьби з регіональною політичною опозицією.

За чинними конституційними нормами Президент України подібних повноважень щодо впливу на органи місцевого самоврядування не має. Лише Верховна Рада України, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., за наявності передбачених цим законом підстав може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради (ч. 4 ст. 78) чи сільського, селищного, міського голови (ч. 5 ст. 79), тим самим достроково припинити їхні повноваження [2].

Під час виступу з нагоди Дня Конституції Президент України П. Порошенко наголосив: «У День Конституції ще раз хотів би запевнити у своїй відданості парламентсько-президентській моделі, до якої Україна повернулася завдяки Революції гідності. <...> Мені вистачає того, що дає Конституція, і просити більшого, як це робили президенти-попередники, не маю жодного наміру» [10]. Незважаючи на таку заяву, поданий Президентом України на розгляд до Верховної Ради України Законопроект передбачає значне розширення його повноважень щодо впливу на органи місцевого самоврядування, як через контрольованих ним префектів, так і безпосередньо – шляхом зупинення дії актів і повноважень органів місцевого самоврядування, а також через внесення до Верховної Ради України подання щодо дострокового припинення повноважень та призначення позачергових виборів органу місцевого самоврядування. За наявності в Президента України таких широких конституційних повноважень щодо впливу на органи місцевого самоврядування подібна автономія є примарною.

Згідно зі ст. 11 Європейської хартії про місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві [6]. Проте Законопроект жодних таких засобів не передбачає. Якщо згідно із чинними конституційними нормами обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, наслідком чого може стати його відставка (ч. ч. 9, 10 ст. 118 Конституції України), то нічого такого щодо префектів у Законопроекті не знаходимо. Залишається сподіватись лише на загальну норму ст. 145 Конституції України, що «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку» [1]. У Законопроекті не з'ясовано питання щодо підпорядкування префектів району префектам області, не визначено правові засоби впливу останніх.

Адміністративний нагляд є складовою поширеної в Європі романо-германської моделі організації публічної влади на місцях та передбачається Європейською хартією про місцеве самоврядування з певними обмеженнями. Принципово важливим є те, що в європейських країнах посадова особа, яка здійснює адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (префект, урядовий комісар, представник держави, воєвода), є представником уряду, а не президента, призначається на посаду та звільняється з посади урядом і несе перед ним відповідальність [11]. В Україні префекти фактично будуть представниками Президента України в адміністративно-територіальних одиницях, тоді як вони мають бути представниками Кабінету Міністрів України. Те, що Президент України призначатиме на посаду й звільнятиме з посади префектів за поданням уряду, істотно не обмежуватиме його вплив на них, оскільки за такого порядку призначення та звільнення вирішальну роль відіграє той, хто призначає й звільняє, а не той, хто пропонує. Про це наочно свідчить практика призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Крім того, у разі належності Президента України та Прем'єр-міністра України до опозиційних одна щодо одної політичних сил призначення чи звільнення префектів може взагалі заблокованим.

У демократичних європейських державах президент не має таких широких конституційних повноважень щодо впливу на органи місцевого самоврядування, які є в Президента України. Наприклад, у Польщі, яка подається нам за зразок організації місцевого самоврядування, згідно з Конституцією Республіки Польща 1997 р. нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють глава уряду та воєвода як представник уряду у воєводстві; достроково припинити повноваження представницького органу місцевого самоврядування парламент (нижня палата – Сейм) може за пропозицією глави уряду, а не президента.

Передбачувані широкі конституційні повноваження Президента України щодо впливу на органи місцевого самоврядування, особливо здійснювані в разі загрози порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрози національній безпеці, нерідко виправдовують, як це не дивно, навіть представники Венеціанської комісії, зокрема тим, що згідно із ч. 2 ст. 102 Конституції України «Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина» [1]. Проте під таке конституційне положення можна підвести які завгодно повноваження Президента України. Згідно із ч. 2 ст. 5 Конституції Франції 1958 р., наприклад, Президент Республіки також є «гарантом національної незалежності, цілісності території, дотримання міжнародних договорів» [15], проте Основний Закон Франції не передбачає таких широких його повноважень щодо впливу на органи місцевого самоврядування.

Доцільно зробити також деякі термінологічні уточнення щодо тексту Законопроекту. У ньому немає чіткості в розмежуванні таких ключових понять, як «грумада» та «територіальна грумада». Іншомовне слово «префект» можна замінити звичними для нас назвами «голова державної адміністрації» або «глава державної адміністрації» – районної чи обласної (є посада «глава адміністрації Президента України»). У цьому разі самі місцеві державні адміністрації можуть бути трансформовані в такий управлінський апарат, який передбачається для префекта. За умови оптимального розмежування повноважень трансформовані місцеві державні адміністрації могли б ефективно функціонувати паралельно з новоствореними виконавчими комітетами районних та обласних рад.

У тексті Конституції України щодо актів і рішень вживається слово «приймається», а не «ухвалюється», наприклад: «Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти <...>» (ст. 91); «Президент України приймає рішення <...>» (ч. ч. 9, 10 ст. 118); «Органи місцевого самоврядування <...> приймають рішення <...>» (ч. 1 ст. 144). У тексті Законопроекту вживається слово «ухвалення»: «У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта <...>» (ч. 3 ст. 144). Має бути так, як у Конституції України. Особливо з огляду на те, що «ухвалюють» рішення лише колегіальні

органи, а окремі посадові особи (у цьому разі – голова громади) рішення «приймають».

Не варто також вживати терміни «мешканці» (замість «жителі»), «поселення» (замість «населений пункт»), що спостерігається в ч. ч. 6, 7 ст. 133, ч. 2 ст. 130 Законопроекту. У сучасній українській мові слово «мешканець» означає «особу, що займає якесь приміщення як житло»; у значенні «особа, яка живе в певному місці» він вживається рідко. Тоді як «житель» означає «той, хто взагалі десь живе» [8, с. 276, 523]. У будинку, квартирі, готелі тощо – мешканці, натомість у селі, місті, районі, області, країні – жителі.

Отже, аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» у контексті європейського досвіду місцевого самоврядування показує, що цей законопроект ґрунтується на розумінні територіальної громади як спільноти жителів лише населених пунктів, абсолютизує місцеве самоврядування на цьому рівні, недооцінює самоврядні можливості спільнот жителів районів та областей, фактично зводить децентралізацію влади до створення виконавчих комітетів обласних і районних рад та розширення фінансової основи місцевого самоврядування, а також значно розширює повноваження Президента України щодо впливу на органи місцевого самоврядування, що суперечить самій ідеї децентралізації влади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : Закон України в редакції від 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
6. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р): офіційний переклад // Муніципальне право зарубіжних країн : [навч. посібник] : у 3 ч. / за заг. ред. П. Мартиненка. – К. : Знання України, 2005–2006. – Ч. 3 / упор. : В. Барвіцький, О. Батанов. – 2006. – С. 154–161.
7. Батанов О. Субсидіарність / О. Батанов // Політична енциклопедія / редкол. : Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал та ін. – К. : Парламентське видавництво, 2011. – С. 696–697.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1728 с.
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін. – К. : Центр політико-правових реформ ; Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
10. Коваленко С. Президент запевнив, що більших повноважень не потребує / С. Коваленко // Голос України. – 2015. – 1 липня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/256521>.
11. Колюх В. Регіоналізм як можлива форма децентралізації влади в Україні / В. Колюх // Віче. – 2015. – № 7. – С. 34–37.
12. Колюх В. Представник Президента чи уряду? / В. Колюх // Віче. – 2014. – № 14. – С. 9–13.
13. Конституция Итальянской Республики // Конституции зарубежных государств : [учеб. пособие] / сост. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – С. 180–212.
14. Конституция Республики Польша // Конституции государств Европы : в 3 т. / общ. ред. и вступ. ст. Л. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001– . – Т. 2. – 2001. – С. 686–732.
15. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европы : в 3 т. / общ. ред. и вступ. ст. Л. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001– . – Т. 3. – 2001. – С. 411–434.
16. Малкіна Г. Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституціональний аспект) : [монографія] / Г. Малкіна. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2010. – 326 с.