

КОНСТИТУЮВАННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

CONSTITUTION OF DECENTRALIZATION REFORMS: PROBLEM QUESTIONS AND WAYS TO SOLVING

Панчишин Р.І.

кандидат юридичних наук,

*докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

У статті висвітлено деякі проблемні питання конституювання реформи децентралізації, що триває в Україні. Автором обґрунтовано шляхи вдосконалення конституційно-правового регулювання статусу територіальної (об'єднаної) громади. На підставі проведеного наукового аналізу розроблено пропозиції щодо внесення змін до Конституції України в контексті реформи децентралізації.

Ключові слова: місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, децентралізація, конституційна реформа.

В статье освещены некоторые проблемные вопросы конституирования реформы децентрализации, которая проходит в Украине. Автором обоснованы пути совершенствования конституционно-правового регулирования статуса территориальной (объединенной) общины. На основании проведенного научного анализа разработаны предложения по внесению изменений в Конституцию Украины в контексте реформы децентрализации.

Ключевые слова: местное самоуправление, объединенная территориальная община, децентрализация, конституционная реформа.

The article covers some problematic issues of constitutionality of the decentralization reform that is taking place in Ukraine. The author substantiates the ways of improving the constitutional and legal regulation of the status of a territorial (united) community. On the basis of the scientific analysis, proposals were made for amending the Constitution of Ukraine in the context of decentralization reform.

Key words: local self-government, united territorial community, decentralization, constitutional reform.

Постановка проблеми. Через здійснення в Україні конституційної реформи децентралізації виникає необхідність внесення відповідних змін та доповнень до Основного Закону України. При цьому, визначаючи напрями вдосконалення конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування та конституювання реформи децентралізації, необхідно визначити найбільш важливі результати відповідно реформи, які мають знайти своє закріплення у Конституції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти конституційної реформи місцевого самоврядування досліджували такі науковці, як О.В. Батанов, В.О. Іваха, Т.К. Кваша, М.В. Ковалів, А.П. Лелеченко, І.В. Шаповалова та інші. Проте актуальних комплексних досліджень, присвячених визначенню напрямів удосконалення конституційно-правового регулювання організації місцевого самоврядування у контексті сучасного етапу здійснення конституційної реформи місцевого самоврядування в Україні, не досить.

Метою статті є визначення напрямів конституювання результатів реформи децентралізації в Україні та розроблення на цій підставі пропозицій щодо внесення змін та доповнень до Конституції України.

Вклад основного матеріалу. Сучасний етап конституційної реформи децентралізації в Україні розпочався у 2014–2015 рр., однак розроблений ще у 2015 р. та поданий на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [1] досі не прийнято.

Водночас конституційна реформа місцевого самоврядування має супроводжуватися внесенням від-

повідних змін та доповнень до Конституції України, що відобразатимуть та утвердять основні здобутки реформи децентралізації. На підтримку необхідності внесення змін до Конституції України свідчать дані соціологічних опитувань, які показали, що половина населення (51%) вважає, що вносити зміни до Конституції України потрібно (хоча з них лише 16% цілком упевнені у цьому), виступають проти лише 15% [2, с. 79].

Наразі питанням місцевого самоврядування присвячено розділ XI Конституції України [3], який включає ст. ст. 140–146 та визначає поняття, структуру місцевого самоврядування, порядок формування органів місцевого самоврядування, матеріальну та фінансову основу та інші питання організації та здійснення місцевого самоврядування.

У липні 2015 року на розгляд Верховної Ради України було подано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [1], розробники якого запропонували внесення змін та доповнень до Основного Закону держави у таких ключових сферах, яких торкнулась реформа децентралізації, а саме: організація та діяльність системи місцевих органів державної влади (державний контроль за місцевим самоврядуванням), адміністративно-територіальний устрій держави, організація та здійснення місцевого самоврядування. Законопроект покликаний вирішити декілька важливих завдань, що постали на шляху здійснення реформи децентралізації, зокрема: співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади;

удосконалення адміністративно-територіального устрою держави; формування спроможних територіальних громад, здатних самостійно та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення.

Аналізуючи процес конституювання реформи децентралізації, О.В. Батанов звертає увагу на те, що у процесі роботи над проектом змін до Конституції України в частині щодо децентралізації публічної влади було запропоновано синтетичний варіант, який як з точки зору організації, так і термінології частково врахував муніципальний досвід таких держав, як Данія, Польща, Франція, Швеція та ін., але з акцентом на вітчизняні традиції в частині щодо конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування [4, с. 51].

Такий підхід дав змогу врахувати основні європейські принципи та стандарти організації місцевого самоврядування, визначені, зокрема, в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Водночас, аналізуючи положення вказаного законопроекту та не зважаючи на позитивні висновки на законопроект Комітету з питань правової політики та правосуддя [5], слід вказати на наявність певних недоліків та прогалин, які потребують усунення перш, ніж законопроект можна буде прийняти за основу конституювання реформи децентралізації.

Передусім, варто зазначити, що у чинній редакції Конституції України [3] відповідно до ст. 140 суб'єктами реалізації права на місцеве самоврядування визначені територіальна громада та добровільне об'єднання територіальної громади. Водночас у ст. 140 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [1] не застосоване поняття «добровільне об'єднання територіальної громади», хоча зі змісту цієї статті вбачається, що територіальну громаду можуть складати мешканці одного чи декількох поселень. Значення введеного законопроектом терміну «поселення» не уточнюється; його зміст також не розкривається в чинних законодавчих актів. Тому для реалізації принципу правової визначеності, а також забезпечення уніфікованого правового підходу до розуміння поняття «територіальна громада» та «місцеве самоврядування» доцільно у ст. 140 законопроекту згадати про такого суб'єкта, як об'єднана територіальна громада, а термін «поселення» виключити із тексту або уточнити його значення.

Крім того, законопроектом пропонується статтю 132 Конституції України викласти у такій редакції: «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [1].

Фактично у згаданій вище статті містяться фундаментальні принципи, на яких ґрунтується організація адміністративно-територіального устрою держави. Разом з тим, необхідно вказати, що засади організації місцевого самоврядування у законопроекті про

внесення змін до Конституції України не визначено, що є суттєвим недоліком, адже принципи, як головні засадничі положення та ідеї неодмінно мають бути відображені в Основному Законі України.

Зокрема, як зазначають деякі науковці, серед важливих принципів місцевого самоврядування, які поки що не знайшли свого втілення у законодавстві України, але потребують законодавчого врегулювання, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності. Вони є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а отже, тим європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави [6, с. 49].

Необхідно підтримати зазначену пропозицію та вказати, що засадничі принципи організації та функціонування місцевого самоврядування мають бути закріплені у ст. 140 Конституції України, яка визначає загальні положення щодо здійснення місцевого самоврядування.

Як під час здійснення реформи децентралізації, так і при визначенні напрямів конституювання результатів такої реформи, важливо врахувати загрози та виклики, які можуть виникнути внаслідок проведення відповідної реформи. Про це, зокрема, наголошують деякі науковці, які проводять аналіз співвідношення очікуваних та фактичних результатів реформи децентралізації влади.

Наприклад, А.Ф. Ткачук зауважує, що реформа досягла точки незворотності, але це не означає, що не має ризиків щодо її подальшого перебігу чи ризиків, які несе реформа. До основних із таких ризиків науковець відносить:

1) утворення об'єднаних територіальних громад у районах веде до ослаблення економічних та управлінських можливостей району, а відтак до конфліктів між районним рівнем управління та головами об'єднаних територіальних громад;

2) відсутність юрисдикції органів місцевого самоврядування на території поза межами населених пунктів, зокрема, у сфері планування території, благоустрою та збереження довкілля веде до розбазарювання та забруднення цих територій;

3) органи місцевого самоврядування отримали достатні повноваження, необхідні ресурси, але досі не запроваджено нагляду над рішеннями органів місцевого самоврядування на відповідність Конституції та законам;

4) бюджетне вирівнювання по доходах може привести до швидшого зростання асиметрії розвитку між різними громадами, що є не прийнятним для єдності держави тощо [7].

Зі свого боку, А.С. Калінкін акцентує увагу, що під час проведення децентралізації необхідно враховувати небезпеку виникнення тенденцій до сепаратизму та послаблення функцій, притаманних виключно центральній державній владі, а тому європейські стандарти децентралізації влади передбачають чітке розмежування повноважень між рівнями публічної влади з концентрацією регіональної та муніципальної влади саме на реалізації тих повноважень, що мають безпосереднє відношення до функціонування відповідних локальних соціумів, а не держави і народу в цілому

(наприклад, функції оборони, зовнішньої політики, зміни державного кордону, внесення змін до конституції та законів держави не можуть бути предметом повноважень регіональних чи місцевих органів публічної влади) [8, с. 37].

Український незалежний центр політичних досліджень, здійснюючи моніторинг поточного стану здійснення реформи децентралізації, вказує на те, що втрата контролю над законністю і легітимністю рішень місцевої влади, дотриманням прав громадян також може розглядатися як один із ризиків процесу реформи. Нівеляція цього ризику – реформа правоохоронних структур, усунення потенційних елементів корупції, зміцнення потенціалу громадських організацій та Засобів масової інформації здійснювати незалежний контроль за діяльністю органів самоврядування, бюджетним процесом, системою прийняття рішень [9, с. 24].

Отже, науковці наголошують на тому, що під час проведення реформи децентралізації влади, одним з основних інструментів якої є формування спроможних територіальних громад, необхідно одночасно застосовувати механізми забезпечення єдності у державі, урегулювання конфліктних ситуацій та суперечностей між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування на різних рівнях, стримування таких негативних явищ як корупція, зловживання владою тощо.

З огляду на вказані загрози та виклики реформи децентралізації влади, необхідно з позитивної сторони відмітити врахування розробниками проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» деяких з них та закріплення механізмів, які дадуть змогу тією чи іншою мірою запобігти виникненню можливих негативних наслідків реформи. Зокрема, йдеться про такі механізми, як запровадження посади перфекта, як представника державної влади у регіоні; розмежування повноважень перфекта, територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Також необхідно погодитись із тим, що посилення контролю над законністю: вдосконалювати процедури контролю над законністю рішень органів самоврядування в об'єднаних громадах, які можуть бути прийняті в процесі регіональної реформи, інформування про цілі та завдання реформи. Це здійснюється шляхом

проведення супутніх реформ у сфері протидії корупції, реформ правоохоронної та судової системи [9, с. 25]. Тобто йдеться про комплексний підхід, що передбачає єдність у здійсненні адміністративної реформи у різних сферах публічного управління.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Однією з умов конституювання основних засад організації та здійснення місцевого самоврядування з урахуванням проведеної реформи децентралізації є чітке розуміння очікуваних результатів реформи. При цьому під час конституювання необхідно зважати на те, що в Основному Законі держави мають бути закріплені такі головні питання у сфер організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні: 1) удосконалення організації адміністративно-територіального устрою України; 2) засади організації місцевого самоврядування та діяльності органів місцевого самоврядування, інших форм самоорганізації населення; 3) форми взаємодії територіальної громади, органів місцевого самоврядування з місцевими органами державної влади; засади та форми здійснення державного контролю за органами місцевого самоврядування; 4) повноваження територіальних громад, фінансова та матеріальна основи організації та діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо.

Розроблений законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» реєстр. № 2217а від 1 липня 2015 р. може бути прийнято за основу з урахуванням таких пропозицій: у ст. 140 уточнити, що первинним суб'єктом здійснення місцевого самоврядування є територіальна громада або об'єднана територіальна громада; визначити основоположні принципи організації та здійснення місцевого самоврядування, зокрема: гарантованості народовладдя на місцевому рівні; гласності; самостійності; відповідальності; обмеження державного втручання у діяльність органів місцевого самоврядування; субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування тощо.

Перспективою подальших досліджень у даному напрямку може стати визначення напрямів розвитку конституційного та муніципального законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування з урахуванням змін, внесених до Конституції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону реєстр. № 2217а від 01.07.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
2. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати третьої хвилі соціологічного опитування : Аналітичний звіт. 2017. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Report_Decimalization_Wave3_UKR.pdf.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Батанов О.В. Статус громади у пошуках оптимального варіанту конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні: теорія і практика. 2015. № 10–12. С. 48–64.
5. Висновок Комітету з питань правової політики та правосуддя на проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) реєстр. № 2217а від 01.07.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
6. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні / Вісник Національного університету «Львівська політехніка». *Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 45–49.
7. Ткачук А.Ф. Реформа місцевого самоврядування (децентралізація): офіційний сайт громадської організації «The Reforms Guide». 2017. URL : <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/>.
8. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юр. Наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2016. 198 с.
9. Децентралізація в Україні досягнення, надії і побоювання. Український незалежний центр політичних досліджень. 2017. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decimalisation_UK_2017.pdf.