

Соляник К.Є.,
к.ю.н., доцент кафедри
державного будівництва
декан факультету адвокатури,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Сучасний розвиток публічно-правових відносин свідчить про необхідність подальшої модернізації механізмів здійснення публічної влади, збалансування інститутів безпосередньої та представницької демократії із фаховою діяльністю виконавчих структур. З прийняттям Конституції України постійно дискутується питання про необхідність реорганізації територіальної організації влади та місцевого самоврядування, створення ефективних та самодостатніх самоврядних структур. Більше тридцяти актів різного рівня, що приймалися на реалізацію цієї ідеї, визначають концепції, програми, плани заходів, робочі та експертні групи тощо. В той же час, основна модель організації місцевого самоврядування, що була втілена у 1996 році, залишається незмінною й на сьогодні.

Експертне середовище, практична діяльність вітчизняних структур, європейський досвід напрацювали багато корисних коригувань до законодавства, що визначатимуть подальший вектор розвитку самоврядування в державі. Проте змістовні зміни в організації публічно-правових відносин на місцевому рівні можливі виключно із зміною норм Основного Закону.

В серпні 2015 року Верховна Рада України попередньо схвалила зміни до Конституції України відносно децентралізації влади. Можливо, в окремих аспектах такі зміни можна розглядати як політичний компроміс, але визначення правових засад організації та діяльності територіальної громади та її органів є цілком очевидним. Ці нововведення стосуються не тільки порядку реалізації функцій та повноважень, а й системно-структурної організації місцевого самоврядування, територіальної основи їх діяльності. Перехідні положення взагалі містять конкретні приписи щодо проведення в жовтні

2017 року чергових місцевих виборів.

Конституційний Суд України в Рішенні у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення "на наступній черговій сесії Верховної Ради України", яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 р. розтлумачив, що схвалення закону про внесення змін до Конституції України може відбуватися на будь-якій наступній черговій сесії парламенту України. Як результат, більше 2-х років попередньо схвалені зміни не набирають чинності.

Ситуація, що склалася в державі з приводу такої правової моделі внесення змін до Основного Закону, є унікальною. З одного боку, законодавча практика України не має тотожних прикладів у процедурі внесення змін, з іншого – немає правового регулювання щодо подальшого вирішення проблеми.

Будь-яка реформа, що має місце в державі, супроводжується концептуальною зміною публічного адміністрування певною сферою. Некоректно змінювати виключно об'єкт управління, залишаючи старі форми та методи впливу з боку управлінських структур. Попереднє схвалення закону про внесення змін до Конституції України у 2015 році заблокували можливість внесення не лише інших змін до Основного закону стосовно організації місцевого самоврядування, а й розвитку законодавства у цій сфері взагалі. Так, прийняття змін до базового та інших законодавчих актів щодо організації та діяльності органів місцевого самоврядування, територіальної громади очевидно повинно відповідати попередньо проголосованим змінам, адже остаточне їх прийняття сформує іншу систему публічно-правових відносин у здійсненні самоврядної влади. Однак, оскільки закон про внесення змін не набув чинності відповідно до ст. 157 і 158 Конституції України, зміна законодавства про місцеве самоврядування не відповідатиме чинній редакції Основного Закону.

Закон України про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади не може бути прийнятий у той редакції, в якій був попередньо підтриманий народними депутатами та з якого є висновок Конституційного Суду України (мають місце норми, виконання яких є неможливим: п. 8 ч. 1, п. 4, 5, 6 ч. 2). Конституція України не містить положень та процедурних норм щодо можливості внесення змін до законопроекту, який був попередньо схвалений, але остаточно не проголосований. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Основного Закону будь-які

«імпровізації» з цього приводу можна буде розглядати як неконституційні з підстав порушення процедури внесення змін до Конституції України.

Подальша конституційна реформа в цій частині можлива виключно шляхом нового ініціювання змін до Конституції України та проходження відповідної процедури. При цьому залишається дискусія стосовно юридичного статусу попередньо схваленого законопроекту та тлумачення ст. 158 Конституції України.

Тільки-но вирішення ситуації про внесення змін до Конституції України стосовно організації місцевого самоврядування дасть можливість Верховній Раді України розглядати питання про прийняття законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про делегування повноважень», «Про місцевий референдум», «Про комунальну власність», вносити зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеві вибори» тощо.

Також слід зауважити, що на сьогодні в державі прийнято щонайменше два законодавчі акти, що не враховують необхідність попереднього внесення змін до Конституції України й породжують неоднозначну юридичну практику. Йдеться про Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад в Україні» і «Про військово-цивільні адміністрації». Перший дав можливість об'єднання територіальних громад різного рівня, в тому числі із повним поглинанням території району, створенням фактично нової адміністративно-територіальної одиниці; другий – порядок здійснення в населених пунктах, районах та областях повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування тимчасовими державними структурами.