
С. В. Болдирев, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Т. В. Стешенко, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Пріоритетні напрями конституційної реформи в Україні в частині децентралізації

У статті розглядаються пріоритетні напрями розвитку конституційної реформи в частині децентралізації публічної влади в Україні. Зазначено, що важливою складовою конституційної модернізації, яка триває в Україні, є реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації державної влади, що передбачає створення фінансово незалежних громад, спроможних ефективно вирішувати свої проблеми. Стаття присвячена реформі територіальної організації публічної влади в Україні, тобто одному із напрямів конституційної реформи, що полягає у цілеспрямованому і контрольованому перерозподілі державно-владних повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, здійснюється за допомогою внесення змін і доповнень до чинної Конституції, що отримують подальший розвиток і деталізацію в поточному законодавстві, і має на меті забезпечення більш ефективно-

го й оперативного вирішення суспільно значущих питань в інтересах членів територіальних громад.

Ключові слова: *конституційна реформа, децентралізація, територіальна організація публічної влади.*

Актуальність теми зумовлена необхідністю реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні на засадах її децентралізації, як це передбачено конституційною реформою. Дана проблематика на сьогодні перебуває в центрі політичних і наукових дискусій, що зумовлено потребою посилення організаційно-правової та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, зміцнення його зв'язків з населенням, підвищення якості публічних послуг, що надаються на місцевому рівні.

Питання, які розглядаються у статті, є одними з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України, а відтак перебувають в центрі уваги провідних вітчизняних конституціоналістів. Значний внесок у розгляд цих питань внесли співробітники Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України. У контексті нашого дослідження на увагу заслуговують праці І. Бодрової, П. Любченка, О. Лялюка, С. Серьогіної та ін.

Дослідження названих фахівців склали наукознавчу базу даної наукової статті. Натомість нормативну основу роботи становлять чинна Конституція та конституційне законодавство України, проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації (2015), Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014) та інші політико-правові документи за обраною темою.

Мета статті – визначити та запропонувати пріоритетні напрями конституційної реформи в Україні в частині децентралізації.

З огляду на недосконалість конституційних норм у різних сферах суспільного життя конституційна реформа на сучасному

етапі конституційного процесу в Україні має проходити у декількох напрямках. Якщо говорити про законодавчу базу, то слід зазначити про Указ Президента України від 12 січня 2015 р. «Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”», у якому якраз і передбачено перелік реформ, що мають відбутися в Україні за такими чотирма основними векторами, а саме: розвитку, безпеки, відповідальності і гордості. Серед них, зокрема, передбачається проведення конституційної, судової реформи, децентралізації, реформи державного управління та ін. [1].

В умовах зміни ролі і завдань держави особливої актуальності набула проблема децентралізації та деконцентрації влади і розбудови місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що саме децентралізація веде до посилення демократизації та політичної стабільності у державі, забезпечує реалізацію основних, зокрема політичних, прав і свобод громадян.

Реформування будь-яких усталених систем управління є передусім зміною концепції їх формування. На початку 2014 р. суспільству було запропоновано такі документи – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2] та План заходів щодо її реалізації [3]. Ці документи передбачають ухвалення змін до Конституції України в частині забезпечення повсюдності місцевого самоврядування на забезпечення імплементації ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, уточнення визначень органів місцевого самоврядування, внесення змін до чинних законів та ухвалення низки нових.

Визначальними характеристиками передбаченої Концепцією реформи є значне збільшення територіальної основи сільських, селищних, міських рад через укрупнення відповідних базових адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, в процесі реформи мають бути ліквідовані місцеві державні адміністрації зі створенням замість них контрольно-наглядових державних органів, що здійснюватимуть нагляд за дотриманням, в тому числі органами місцевого самоврядування, Конституції і законів на відповідній території. Натомість районні та обласні

ради будуть наділені власними виконавчими органами, що реалізовуватимуть їхні рішення — зокрема, виконуватимуть, відповідно, районні та обласні бюджети, плани розвитку територій районів та областей, управлятимуть об'єктами інфраструктури районного та обласного рівня. Відповідно до Концепції, повноваженнями з надання найнагальніших публічних послуг громадянам наділяються органи місцевого самоврядування громад. Крім уже звичних послуг, за радами сільських, селищних, міських громад, згідно з принципом субсидіарності та з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, передбачено закріпити також послуги з гасіння пожеж та підтримання громадської безпеки. З районного рівня на рівень громад переноситься місце надання громадянам адміністративних послуг. Крім того, передбачено повернення цьому рівню самоврядування повноважень з вирішення питань забудови території тощо.

Передбачається і посилене ресурсне забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування якісно виконувати свої функції. Йдеться, зокрема, про впровадження податку на нерухоме майно громадян, про переведення плати за землю до місцевих податків, про віднесення до доходів місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств протягом п'яти років після їх створення. Соціальні послуги, що надаються на місцевому рівні громадянам відповідно до делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень мають бути уніфіковані та стандартизовані, а їх фінансування державою має здійснюватися за визначеними на законодавчому рівні нормативами.

Реалізація даної реформи на практиці вимагатиме від Верховної Ради України відпрацювання близько 500 законодавчих актів, починаючи із законів про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій; вирішення проблем втілення адміністративно-територіальної реформи, яка фактично змінює територіальний устрій України. До таких проблем сучасного адміністративно-територіального устрою слід віднести: невпорядкованість структури устрою та нерегульованість статусу адміністративно-територіальних одиниць; невідповідність статусу одиниць їхньому ресурсному потенціалу та євро-

пейському змісту адміністративно-територіальної одиниці; нераціональне розмежування між окремими одиницями; надмірну кількість адміністративних одиниць базового (12 тис.) та районного (500) рівнів [4].

На даний момент у правовому полі України нараховується понад три тисячі нормативно-правових актів, в яких згадується термін «місцеве самоврядування», а 700 законів пов'язані із цією сферою. Для того щоб навести в цій сфері порядок, Кабінет Міністрів 25 липня 2002 р. видав розпорядження № 416-р «Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» [5]. Однак законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та нерегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві.

На засіданні Конституційної Комісії 26 червня 2015 р. було затверджено зміни до Основного Закону України щодо децентралізації з урахуванням висновків Венеціанської комісії. Президент України невідкладно скористався правом законодавчої ініціативи і вніс його на розгляд парламенту. На пленарному засіданні 16 липня 2015 р. Верховна Рада України підтримала цей проект і направила його до Конституційного Суду України [6]. 30 липня 2015 р. Конституційний Суд України прийняв висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про відповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України [7], а 31 серпня парламент схвалив постанову про попереднє схвалення даного законопроекту (№ 2217а/П1). Основні положення схваленого законопроекту зводяться до такого:

– місцеві держадміністрації ліквідуються; виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюватимуть

префекти; їх призначатиме на посаду та звільнятиме Президент України за поданням Уряду;

– префект на відповідній території: здійснюватиме нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечуватиме виконання державних програм; буде спрямовувати й 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; здійснюватиме інші повноваження, визначені Конституцією та законами України;

– змінюється адміністративно-територіальний устрій України і відповідно територіальна основа місцевого самоврядування; адміністративно-територіальними одиницями стануть громади, райони і регіони;

– уточнюється поняття первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади; визначено, що її становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади як первинної ланки адміністративно-територіального устрою;

– система органів місцевого самоврядування базового рівня (органів громади) залишається без змін: представницький орган (рада) і виконавчі органи;

– сільський, селищний, міський голова перейменовується на голову громади, але зберігає свій подвійний статус: він керує радою громади й очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади;

– районні та обласні ради зберігають свій статус як органи місцевого самоврядування, що відповідно представляють спільні інтереси територіальних громад району, області; водночас вони отримують право створювати власні виконавчі органи, котрі реалізовуватимуть спільні інтереси вищеназваних територіальних громад;

– районні та обласні ради призначатимуть і звільнятимуть голову виконавчого комітету ради і за його поданням формуватимуть склад цього органу;

– строк повноважень голови громади, депутатів ради громади, районної, обласної ради, обраних на чергових виборах, планується повернути до первинного стану, передбаченого Конституцією України 1996 р., – 4 роки;

– конституційно закріплюється, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидиарності;

– закріплено положення, що виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади; держава фінансуватиме здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України і передаватиме органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності;

– виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження;

– 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 матиме право зупиняти дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноваженого.

За підсумками комплексного аналізу майбутніх змін у системно-структурній організації місцевого самоврядування можна дійти висновку, що в Україні зберігається європейська кон-

тинентальна модель місцевого самоврядування, набуваючи цілісності на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Дифузія державної й муніципальної влади на рівні районів та областей зникає, разом із тим зберігається державний нагляд за законністю функціонування місцевого самоврядування. Ліквідація місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції закономірно призведе до передачі (делегування) відповідних повноважень виконавчим комітетам обласних і районних рад. Запровадження принципу субсидіарності означатиме перенесення центру тяжіння на базовий рівень – рівень громад.

Водночас запропоновані зміни надають можливість для запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування. Однак конституювання районного та обласного самоврядування, на жаль, не супроводжується суттєвими змінами суб'єктної системи місцевого самоврядування. У законопроекті, попри наполегливі пропозиції представників наукової спільноти [8], не закріплено трирівневу систему колективних суб'єктів самоврядування: 1) територіальна громада, об'єднання (союз) територіальних громад (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населеного пункту або об'єднання кількох населених пунктів); 2) територіальна спільнота району (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного району); 3) територіальна спільнота області (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певної області). Натомість йдеться виключно про територіальні громади та про їхні «спільні інтереси» на районному та обласному рівнях.

Окремої уваги заслуговує принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності у законопроекті щодо децентралізації обмежений системою місцевого самоврядування, тоді як у країнах Європи він застосовується як загальний принцип розподілу повноважень між усіма рівнями публічної влади. У разі збереження переважної більшості повноважень за органами державної влади зміст субсидіарності виявиться вихолощеним. Натомість ст. 143 Конституції України в редакції законопроекту про децен-

тралізацію не містить жодних додаткових повноважень місцевого самоврядування порівняно з чинною Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування». Більше того, схвалений Верховною Радою України законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації і проект Закону «Про префектів» містять декілька норм, що мають зворотню спрямованість: 1) повноваження Президента зупиняти повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зупиняти дію їхніх актів і запроваджувати пряме державне управління, через державних уповноважених, чого не знає жодна європейська конституція, навіть у пострадянських країнах; 2) повноваження префекта у проекті Закону «Про префектів» виявились навіть ширшими, ніж були у місцевих державних адміністраціях, зокрема в аспекті державного нагляду за місцевим самоврядуванням.

Прибічники реформування наголошують на фінансово-економічних вигодах територіальних громад від децентралізації. При цьому не береться до уваги той факт, що в умовах крайнього бюджетного дефіциту укрупнення територіальних громад і бюджетна децентралізація не матимуть ефекту, оскільки акумульованих на базовому рівні фінансових коштів все одно не вистачатиме навіть на покриття мінімальних потреб. За офіційними даними, власні доходи місцевих бюджетів у першому півріччі 2015 р. збільшились порівняно з аналогічним періодом 2014 р. майже на 40% — з 32,4 млрд грн до 44,6 млрд грн. Цифра справді вражаюча, але якщо взяти до уваги темпи інфляції (а індекс інфляції за 2015 р. склав 142,3%), то виявиться, що ніякого реального зростання місцевих бюджетів не відбулося. Тому проведення децентралізації влади в Україні має корелюватися з інноваційною моделлю подальшого реформування державних фінансів та адміністративно-територіального устрою. Реформування бюджетних відносин держави та місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодії є можливим при чіткому розмежуванні повноважень між рівнями ради та забезпеченні їх у повному обсязі відповідними ресурсами, включенні взаємної відповідальності за прийняті рішення.

Водночас треба чітко усвідомлювати, що, з одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави, але з другого – може створити нові виклики для українського суспільства. Так, науковці виділяють такі групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [9].

Також окремим питанням постає проблема готовності населення до децентралізації, адже вона передбачає високу правосвідомість громадян, розвиток їх особистої участі в прийнятті важливих питань, готовність самостійно розпоряджатися фінансовими та іншими ресурсами на місцях.

Отже, на сучасному етапі запровадження децентралізації публічної влади в Україні існує низка проблем, які потребують свого дослідження та професійного вирішення. Усе це змушує проводити реформи дуже обережно, виважено й плановірно, адекватно оцінюючи всі позитивні моменти й ризики, що можуть бути спричинені таким реформуванням.

Список використаних джерел

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіц. вісн. Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

3. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р // Уряд. кур'єр. — 2014. — 23 лип.
4. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Сайт Інституту Громадянського Суспільства. — Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/korotkuj-oglyad-reformy-mistseвого-sam/>.
5. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 25 лип. 2002 р. № 416-р. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/416-2002-%D1%80>.
6. Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) і про його направлення до Конституційного Суду України [Електронний ресурс] : постанова Верхов. Ради України від 16 лип. 2015 р. № 622-VIII. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150622.html.
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 р. № 2-в/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15>.
8. Сergyoga S. G. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні (довідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування) / С. Г. Сergyoga // Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності : бюлетень інформ.-аналіт. матеріалів. — 2012. — № 6. — С. 45—59.
9. Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>.

С. В. Болдырев, Т. В. Шешенко

**Приоритетные направления конституционной реформы
в Украине в части децентрализации**

В статье рассматриваются приоритетные направления развития конституционной реформы в части децентрализации публичной власти

в Украине. Указано, что важной составляющей конституционной модернизации, которая продолжается в Украине, является реформирование местного самоуправления на основах децентрализации государственной власти, что предусматривает создание финансово независимых громад, готовых эффективно решать свои проблемы. Статья посвящена реформе территориальной организации власти в Украине, то есть одному из направлений конституционной реформы, которое заключается в целенаправленном и контролируемом перераспределении государственно-властных полномочий от центральных органов исполнительной власти к органам местного самоуправления, осуществляемое с помощью внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию, которые получают дальнейшее развитие и детализацию в текущем законодательстве, и имеют целью обеспечение более эффективного и оперативного решения общественно значимых вопросов в интересах членов территориальных громад.

Ключевые слова: конституционная реформа, децентрализация, территориальная организация публичной власти.

S. Boldyriev, T. Steshenko

Priority directions of constitutional reform in Ukraine in terms of decentralization

The priority directions of the development of constitutional reform in the terms of decentralization of public administration in Ukraine are discussed in the article.

An important part of constitutional modernization, which has taken place in Ukraine is reforming of local self-government under the principles of decentralization of state power, which requires establishing of independent financial communities, which are able to solve their problems effectively.

In the context of the particular social and political status of the institute of local government, naturally, this process is impossible without a solution of one of the actual problem – reforming of local authority as a prerequisite for political stability, deepening of economical transformations, ensuring of rights and freedoms of man and citizen. The main purpose of transformation of the system of territorial organization of power is forming up of a decentralized model of governance, which would be able efficiently and effectively influence on the processes of social and economical and cultural development of the territories in the terms of market economy and would provide a qualitative level of management of public services to citizens at the level of European standards, would be capable of self-improvement and self-regulation.

The term «decentralization» has a very broad sense, and therefore must be interpreted in a clear objective context. In this case it refers to the reform of the territorial organization of public administration in Ukraine, i.e one of the directions of constitutional reform that is focused on the purposeful and controlled repartition of public authority from central authorities to local authorities, by means of amendments and additions to the the current Constitution that are further developed and detailed in the current legislation and aims to provide a more efficient and effective solution of public and significant issues in the interests of local communities.

The main directions of further development of systematic and structural organization of self-local government in Ukraine today are: a) decentralization of public administration; separation of powers between the various levels of local self-government based on the principles of universality of local authorities, subsidiarity, and the legal, organizational and financial capacity of local self-government; b) renewal of full self-government in the regions and districts; the creation of executive committees of district and regional councils headed by the chairmen of the executive committees; c) the elimination of local administrations and establishing positions such as praefects of districts and regions; d) clarification of the basic level of local self-government, a community must have these powers, not a town; e) strengthening of the liability of organs and officials of local self-government to territorial communities and alteration of mandate representatives by reducing the term of office of local councils and heads of communities in four years. A special role belongs to public awareness of citizens about the activities of officers to local self-government, and also constant communication between voters and deputies must be.

Keywords: *constitutional reform, decentralization, territorial organization of public authorities.*