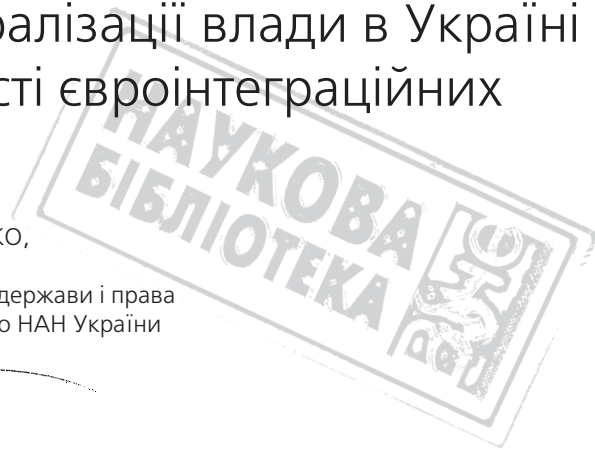




Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів

Юрій ШЕМШУЧЕНКО,
академік НАНУ,
директор Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України



3



У статті аналізуються механізми політики децентралізації як у контексті сучасної конституційної реформи, так і євроінтеграційних процесів. Автор вважає, що вимогою часу є не тільки точкові зміни відповідного розділу Конституції України, а й зміна філософії всієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Він акцентує на тому, що на конституційному рівні необхідно чітко та всебічно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності. А в тексті Основного Закону доцільно закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування стане самостійним та організаційно відокремленим від органів державної влади видом публічної влади. Автор також наголошує: рецепція муніципального досвіду європейських країн, де діє принцип, згідно з яким місцевому самоврядуванню «дозволено все, що не заборонено», стане не тільки свідченням того, що держава «довіряє» територіальним громадам та своїм громадянам, поважає їхні муніципальні свободи та дає можливість вільно обирати напрями своєї муніципальної діяльності, а й створить правові умови для формування дієздатних та відповідальних за своє муніципальне життя територіальних громад, сприятиме включенню широкого кола суспільних відносин, які виникають на муніципальному рівні, до питань місцевого значення, а також децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: регіональна політика, децентралізація влади, євроінтеграційні процеси, механізми політики децентралізації, статус територіальної громади.

Концептуальные проблемы региональной политики и децентрализации власти в Украине в контексте евроинтеграционных процессов

Юрий ШЕМШУЧЕНКО, академик НАНУ, директор Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

В статье анализируются механизмы политики децентрализации как в контексте современной конституционной реформы, так и евроинтеграционных процессов. Автор полагает, что требованием времени являются не только точечные изменения соответствующего раздела Конституции Украины, но и изменение философии всей модели регулирования деятельности местного самоуправления. Он акцентирует внимание на том, что на конституционном уровне необходимо четко и всесторонне урегулировать статус территориальной громады как первичного субъекта местного самоуправления, основного носителя его функций и полномочий, определить особенности его правосубъектности. А в тексте Основного Закона целесообразно закрепить принцип, согласно которому местное самоуправление станет самостоятельным и организационно обособленным от органов государственной власти видом публичной власти. Автор также подчеркивает: рецепция муниципального опыта европейских стран, где действует принцип, согласно которому местному самоуправлению «разрешено все, что не запрещено», станет не только свидетельством того, что государство «доверяет» территориальным громадам и своим гражданам, уважает их муниципальные свободы и дает им возможность свободно выбирать

направления своей муниципальной деятельности, но и создаст правовые условия для формирования дееспособных и ответственных за свою муниципальную жизнь территориальных громад, будет способствовать отнесению широкого круга общественных отношений, которые возникают на муниципальном уровне, к вопросам местного значения, а также децентрализации публичной власти, разграничению функций и полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: региональная политика, децентрализация власти, евроинтеграционные процессы, механизмы политики децентрализации, статус территориальной громады.

Concept issues of regional policy and decetralization of power in Ukraine in terms of European integration processes.

Yurii SHEMSHUCHENKO, Director of V.M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine, Member of National Academy of Sciences of Ukraine

4

The mechanisms of policy of decentralization in terms of both modern constitutional reform and European integration processes are analyzed in the article. The author considers that the present time requires not only selective changes of the proper section of the Constitution of Ukraine but also the change of philosophy of the whole model of regulation of activity of local self-government. He emphasizes on that at the constitutional level it is necessary clearly and comprehensively to settle the status of territorial community as a primary subject of local self-government, core bearer of its functions and authorities, to define the features of its legal standing. And in the text of the Basic Law it is expedient to settle the principle according to which local self-government will become a type of public power independent and organizationally separated from the state authorities. The author also marks: the reception of municipal experience of the European countries, where there is a principle according to which local self-government "is allowed to do what is not forbidden", will become the evidence of that the state "trusts" its territorial communities and citizens, respects their municipal freedoms and enables to select freely the directions of the municipal activity, as well as it will also create the legal terms for the formation of territorial communities capable and responsible for their municipal life, it will contribute to the engagement of wide range of public relations which appear at the municipal level to the issues of local value, as well as to the decentralization of public power, differentiation of functions and authorities of the bodies of executive power and local self-government. **Keywords: regional policy, decentralization of power, European integration, European integration processes, mechanism of decentralization policy, status of territorial community.**

Аналіз розвитку сучасної цивілізації свідчить, що забезпечення гідного життя громадян і побудова соціальної, правової, демократичної держави неможливі без формування ефективної системи місцевого самоврядування. Регіональна політика, децентралізація влади та місцеве самоврядування в Україні пов'язані з удосконаленням механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, координації їхньої діяльності та посилення відповідальності у процесі реалізації ними їхніх завдань та функцій, а також пошуком ефективних способів вирішення питань суспільного значення. Самоорганізація населення в територіальних громадах для вирішення питань місцевого значення – ключове питання демократії. Адже, наприклад, згідно з Європейською хартією про місцеве самоврядування воно є однією з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип місцевого самоврядування, як проголошується в ст. 2 цього документа, має бути визнаним у внутрішньому законодавстві й, по можливості, в Конституції держави.

Утім, на шляху демократичних процесів, з моменту визнання місцевого самоврядування, постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших проблем. Реальне, спроможне місцеве самоврядування передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток господарсько-економічного і фінансового потенціалу держави загалом. Лише просування у розв'язанні цих проблем дасть змогу гово-

рити про утвердження демократичної системи організації влади на місцях, без якої побудова громадянського суспільства та правової держави в Україні стає неможливою.

Це, у свою чергу, потребує ефективної регіональної політики, спрямованої на проведення децентралізації влади. Серйозні завдання та виклики перед Українською державою постають у цій сфері як у контексті сучасної конституційної реформи, так і євроінтеграційних процесів, важливим суб'єктом яких поступово стає Україна.

Аналіз вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування свідчить, що держава насамперед сприймає його як інститут демократичного конституційного ладу. Місцеве самоврядування як публічна влада територіальної громади є складовою конституційного ладу й також характеризується дотриманням прав і свобод людини і громадянина, а органи та посадові особи місцевого самоврядування мають діяти відповідно до Конституції і законів України. Тому можна стверджувати: права і свободи людини, а також їхні гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності місцевого самоврядування такою ж мірою, як і діяльність держави.

Місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу є фундаментальним принципом організації та здійснення влади в суспільстві й державі, який поряд з іншими принципами визначає систему демократичного владарювання в нашій країні. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає встановлення децентралізованої системи публічної влади, інших (аніж в умовах централізації та концентрації влади) основ взаємодії державної влади та влади територіальних громад.



Фундаментальною конституційною проблемою регіональної політики та децентралізації влади на сучасному етапі державотворення є відсутність чіткої доктринальної основи місцевого самоврядування, невизначеність його політико-правової природи та перспективних напрямів розвитку. Саме це не дає змоги впродовж тривалого періоду належно окреслити напрями системно-структурної організації місцевого самоврядування, чітко виокремити його функції та компетенцію, вибудувати ефективний механізм взаємодії та контролю між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Проблему ефективного функціонування публічної влади та управління в Україні неможливо розв'язати без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування. Адже саме на конституційному рівні закріплюється принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування, зафіксовані базові засади його організації та функціонування, тобто, по суті, встановлено параметри національної муніципальної моделі та перспективні напрями регіональної політики.

Одразу після прийняття Конституції України її положення щодо місцевого самоврядування стали предметом критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків, що й актуалізувало потребу внесення змін до Основного Закону у відповідній частині, детермінувавши появу низки відповідних проектів. Адже розділ Конституції про місцеве самоврядування є еkleктичним, у ньому містяться та системно поєднані між собою норми, які не можна поєднувати ніколи. Йдеться про фактичну декларативність статусу територіальних громад, архаїчність адміністративно-територіального поділу, формальність місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, насамперед відсутність у районних та обласних рад своїх виконавчих комітетів. Цим радам, зокрема, надано достатньо повноважень, які не можуть бути реалізовані апіорі, бо в рад немає виконавчих комітетів, у зв'язку з чим вони делегують ці повноваження відповідним районним та обласним державним адміністраціям. Запровадження принципу перехресного делегування повноважень, коли, з одного боку, держава делегує повноваження місцевому самоврядуванню, з другого – місцеве самоврядування делегує повноваження державній виконавчій владі, не має аналогів у цивілізованому світі, адже в класичних формах місцевого самоврядування згідно із законом отримує повноваження від держави й не може бути зворотного делегування.

Велика кількість офіційних законопроектів щодо внесення змін до Конституції України та їхніх версій, концептуальна суперечливість змін до Конституції законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, № 2952-VI від 1 лютого 2011 року, № 586-VII від 19 вересня 2013 року, № 742-VII від 21 лютого 2014 року призвели до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування.

Більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які розроблялися та ініціювалися парламентськими фракціями, окремими народними депутатами або главою держави останніми роками, прямо або опосередковано були пов'язані з питаннями регіональної політики, децентралізації влади та удосконалення системи місцевого самоврядування. Такі пропозиції мали косметичний характер, стосувалися, наприклад, лише термінів обрання депутатського корпусу місцевого самоврядування або передбачали ґрунтовніші зміни відповідного розділу Конституції та всієї конституційної моделі місцевого самоврядування як термінологічного, так і змістового характеру.

Вагомий концептуальний потенціал як в аспекті осмислення політичного бачення перспективних напрямів регіональної політики, децентралізації влади та розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування, так і розуміння потенційних сценаріїв у розвитку муніципальної реформи містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи низки політичних партій та громадських організацій, хоча й вони не пропонували оптимальних «рецептів» щодо формування ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування.

Вагомим напрацюванням мала й Конституційна асамблея, утворена у 2012 році Президентом України. Так, проектом Концепції внесення змін до Конституції України, який 21 червня 2013 року прийняла за основу Конституційна асамблея, передбачалося, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життязабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку». Попри ліквідацію Президентом України Петром Порошенком Конституційної асамблеї 1 грудня 2014 року, розроблені нею концептуальні позиції в частині щодо місцевого самоврядування, за всієї їх дискусійності, не втратили своєї актуальності.

Пропозиції щодо зміни конституційної моделі місцевого самоврядування передбачені й у проекті закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонованому в квітні 2014 року Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а також у проекті закону «Про внесення змін до Конституції України», внесеному Президентом Петром Порошенком 26 червня 2014 року (реєстр. № 4178а).

Кінець 2014-го – початок 2015 року засвідчили прагнення глави держави, керівництва парламенту та уряду до рішучих дій у сфері регіональної політики, децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, яка, по суті, вступила в нову фазу та переводиться у новий формат. Свідченням того є видання Президентом Петром Порошенком Указу № 119/2015 від 3 березня 2015 року про утворення Конституційної комісії як спеціального допоміжного органу при Президентові України. У центрі уваги Конституційної комісії, поряд з проблемами прав людини та ефективного правосуддя, перебувають питання децентралізації влади та удосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Ураховуючи ці тенденції, вважаємо за потрібне висловити своє бачення майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування.

На нашу думку, вимогою часу є не тільки косметична редакція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України, а й зміна філософії всієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Місцево самоврядування має сприйматись як феномен, що одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами й водночас інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави. Отже, насамперед слід визначитися з усією муніципальною парадигмою, яка має бути покладена в основу його конституційної та законодавчої моделі.

Історичний та сучасний європейський досвід свідчить, що перспективнішим і таким, що відповідає національним муніципальним традиціям, є громадівський підхід.

Саме громадська концепція місцевого самоврядування вперше знайшла своє втілення у перших конституційних актах на Європейському континенті. Наприклад, у Конституції Королівства Бельгія 1831 року було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд із законодавчою, виконавчою та судовою й була рівноправною з ними. Відтак на рівні Основного Закону було визнано теорію «вільної громади». Ця традиція зберігається в бельгійському законодавстві й нині, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгія (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Також громадівську концепцію місцевого самоврядування втілено в законодавстві Австрійської Республіки, Швейцарської Конфедерації, Республіки Польща тощо.

Громадівський підхід дає змогу чітко визначити природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспекти місцевого самоврядування. Адаже громадівська теорія з моменту її виникнення була пов'язана не тільки з пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й з осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства. Ці акценти дуже важливо розуміти та реалізовувати у процесі здійснення регіональної політики, проведення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування в сучасній Україні.

По-перше, на конституційному рівні необхідно чітко та всебічно врегулювати статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначити особливості її правосуб'єктності. На сьогодні статус територіальної громади в законодавстві має вкрай аморфний та незавершений характер, а її роль у практиці здійснення місцевого самоврядування є символічною.

Тому необхідно створити оптимальні конституційно-правові умови для реалізації принципу визнання та гарантування місцевого самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Треба посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, причому з посиленням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим законом. У тексті Конституції, мабуть, варто зафіксувати положення про те, що держава гарантує всі права територіальних громад, зробивши акцент на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи, як це передбачено конституціями деяких європейських держав.

По-друге, у тексті Конституції доцільно закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування – це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади, який здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Така конституційна регламентація створювала б правові умови для формування в Україні муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й по вертикалі – на державну та муніципальну.

По-третє, на конституційному рівні слід закріпити основні принципи місцевого самоврядування, децентралізації та регіональної політики. Зокрема, це принципи визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантованості, гуманізму, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, народодовладдя і виборності, законності, поєднання державних та місцевих інтересів, субсидіарності, повсюдності, публічності й прозорості, правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової самостійності й спро-

можності, судового захисту прав місцевого самоврядування тощо.

Лише частина цих принципів дістала закріплення в чинній Конституції України та в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Такі фундаментальні демократичні принципи регіональної політики, децентралізації публічної влади та місцевого самоврядування є обов'язковими для виконання, особливо державою. Саме вони мають стати ціннісними орієнтирами для подальшої побудови конституційно-правової основи місцевого самоврядування згідно з європейськими традиціями та стандартами.

По-четверте, необхідно перейти до повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях: від громадівського до субрегіонального та регіонального. Сьогодні на практиці місцеве самоврядування, по суті, здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів воно фактично має символічний характер. Ідеться про необхідність запровадження в Україні принципу повсюдності місцевого самоврядування. Як свідчить європейський досвід, це створило б конституційно-правові умови для посилення організаційної автономності та активізації функціональної спроможності територіальних громад, визначило б чіткі територіальні межі їхньої самоврядної діяльності, зрештою, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо.

По-п'яте, на рівні Конституції доцільно визначитися зі статусом та колом питань місцевого значення, які в законодавстві та на практиці дістають своє втілення в конкретних функціях та повноваженнях суб'єктів місцевого самоврядування, і насамперед правах людини в конкретних сферах муніципального життя. Виходячи з європейських муніципальних традицій, зокрема спираючись на принципи Європейської хартії про місцеве самоврядування, необхідно закріпити положення про те, що стосовно питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати всі функції та повноваження, за винятком тих, які покладено на органи державної влади Конституцією та законами України.

Рецепцією муніципального досвіду європейських країн, де діє принцип, згідно з яким місцевому самоврядуванню «дозволено все, що не заборонено», не тільки стане свідченням того, що держава «довіряє» територіальним громадам та своїм громадянам, поважає їхні муніципальні свободи та дає можливість вільно (хоча й у рамках Конституції та законів) обирати напрями своєї муніципальної діяльності, а й створить правові умови для формування дієздатних та відповідальних за своє муніципальне життя територіальних громад, сприятиме включенню широкого кола суспільних відносин, які виникають на муніципальному рівні, до питань місцевого значення, а також децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

По-шосте, на конституційному рівні доцільно закріпити статус асоціацій місцевого самоврядування, посилити право територіальних громад утворювати такі асоціації і захищати за їхньою участю свої муніципальні права. Підвищення асоціації на конституційний рівень і відповідного права територіальних громад – це насамперед орієнтир для держави, щоб вона рахувалася з місцевим самоврядуванням. Європейський досвід свідчить, що асоціації місцевих влад є активними та ефективними учасниками законодавчого процесу у сфері місцевого самоврядування, що мають серйозний вплив на стан державної регіональної політики.

На нашу думку, врахування цих концептуальних позицій під час внесення змін до Конституції України в частині щодо місцевого самоврядування сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування місцевого самоврядування.