

A. Demianchenko

ADMINISTRATIVE TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE IN TERMS OF DECENTRALIZATION OF POWER

The article reviews the administrative territorial reform in Ukraine in terms of decentralization of power. Nowadays, the European Union declares the decentralization as progressive means of administrative division and the system of public authorities. Undoubtedly, the idea of decentralization is connected with administrative divisions. The paper presents a theoretical analysis of terminological apparatus. It shows that there are some contradictions with the concepts of administrative divisions. It should be admitted that there are a lot of complicated aspects which are associated with the administrative territorial division in Ukraine, such as an unordered hierarchical structure of administrative units, fragmentation of administrative units at their basic level, etcetera. The author has identified the key principles of successful implementation of administrative-territorial transformation. It should be noted here that the government of Ukraine cannot ignore the principle of goodwill while combining local communities. Secondly, the article reveals that the legal framework is in need of improvement. Thirdly, the principle of rationality must be considered while joining the public and local authorities. Fourthly, the government should implement a pilot project of combining local communities. The author pays attention to Poland's experience in implementing the administrative territorial reform in Ukraine.

Keywords: decentralization, administrative divisions, administrative-territorial reform, local community.

Матеріал надійшов 17.05.2017

УДК : 342.25.724:351/354

Курінний О. В.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ (УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД) ЯК АЛЬТЕРНАТИВА АВТОНОМІЗАЦІЇ ТА ФОРМА ВНУТРІШНЬОГО САМОВИЗНАЧЕННЯ КОРИННИХ НАРОДІВ І НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ*

У статті проаналізовано правові засади створення етнічно однорідних об'єднаних територіальних громад у рамках територіальної реформи й децентралізації в Україні – крізь призму фактичної реалізації компактними корінними народами і національними меншинами України права на внутрішнє політичне самовизначення.

Ключові слова: право на самовизначення, децентралізація, об'єднані територіальні громади, адміністративно-територіальний устрій, національні меншини, корінні народи, автономія.

У статті правові і політичні аспекти творення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) і зміни адміністративно-територіального устрою України буде розглянуто як черговий етап розвитку вітчизняної правової системи та законо-

давчої бази на шляху до визнання і легітимації фактичного внутрішнього самовизначення етнічних груп України: корінних народів і національних меншин. Таке санкціонування внутрішнього самовизначення цілком відповідає засадам

* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).

етнонаціональної політики України, визначеним на початку 1990-х рр.

Місцеве самоврядування може виступати механізмом захисту прав різних (культурних, етнічних, релігійних) груп, а саме якщо ці групи є територіально зосередженими (компактно розселеними), та може стати навіть прийнятним для всього суспільства механізмом фактичного внутрішнього самовизначення етносів у рамках держави. Скажімо, у Швейцарії кантони, де представлені різні етнічні групи, як наприклад, Грізон, схильні передавати громадам більші обсяги компетенцій, насамперед важливі повноваження в етнокультурній сфері. Це дає змогу порівняно малим етнічним групам приймати рішення з актуальних питань. Посилення самоврядування громад сприяє досконалішому захисту прав етносів Швейцарії і по суті забезпечує їхнє внутрішнє самовизначення у межах кантонів. Фактично відбувається зближення децентралізації і самоврядування – із внутрішнім політичним самовизначенням етнічних груп, яке у Швейцарії часто реалізується на рівні комун у межах кантонів [7, с. 108, 112, 120].

1 липня 2015 р. було зареєстровано ініційований Президентом України П. Порошенком законопроект № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). На спільній прес-конференції із президентом Республіки Болгарія П. Порошенко заявив, що зміни до Конституції України в частині децентралізації сприятимуть ще й покращенню розвитку національних меншин України. Президент відзначив такі аспекти реформи, як «надання права територіальній громаді самій обирати владу, передача значної частини фінансових ресурсів територіальній громаді базового рівня, коли громада сама, без огляду на Київ, може визначати напрям використання всієї значної частини фінансового ресурсу... і самостійно вже нести відповідальність перед мешканцями громади за ефективність використання коштів» [8].

Розкриті Президентом конституційні зміни з питань децентралізації було інтерпретовано у ЗМІ й на порталі Конституційної комісії як такі, що мають значно підвищити можливості територіальних громад на самовизначення [10]. До того ж згідно із пронованими змінами до статті 133 Конституції: «Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України» [4]. Утворення самоврядних ОТГ для етнічних груп України у рамках децентралізації означатиме отже не просто інституційне, функціональне і фінансове самоврядування, а й фактичну територіальну автономізацію таких груп у межах новостворених ОТГ.

Теза про плановане формування «етнічних» ОТГ як специфічну форму фактичної реалізації етносами свого внутрішнього політичного самовизначення дістала підтвердження при підготовці законопроекту про статус корінних народів України на робочій групі під керівництвом Ю. Тищенко й за участі державно-політичних діячів – представників кримськотатарського народу та посадовців Міністерства культури України. А саме, у ст. 2 («Правосуб'єктність корінних народів») погодженого тексту передбачено: «Корінні народи України мають право на самовизначення в Українській державі. Вони встановлюють свій політичний статус у межах Конституції та законодавства України...».

Попри те, що подальші положення частини третьої статті 2 проекту дещо нівелюють політико-територіальний аспект самовизначення («Корінні народи, реалізуючи своє право на самовизначення, мають право на самоврядування в питаннях, що відносяться до їхніх внутрішніх справ, у тому числі стосовно шляхів і засобів фінансування їх представницьких інститутів...»), приписи частини шостої цієї ж статті законопроекту встановлюють цілком однозначний і конкретний механізм адміністративно-територіального втілення політичного самовизначення: «Держава сприяє утворенню територіальних громад, які б відповідали місцям компактного розселення корінних народів України». У випадку кримчаків і караїмів йдеться фактично про ініціативу поєднати якомога більше представників кожного із цих нечисленних корінних народів у межах громади певного населеного пункту чи хоча б його частини.

Логічність таких міркувань впливає із системного тлумачення приписів про самовизначення у законопроектах як про статус корінних народів України, так і власне про статус кримськотатарського народу в Україні [5] – і положень правових актів, названих у преамбулах обох цих «етнополітичних» проектів. У преамбулах обидва згадані законопроекти згадують Декларацію про державний суверенітет України 1990 р., яка, «шануючи національні права всіх народів» (тобто колективні права етнічних груп), у розділі V веде мову про «порядок утворення національно-адміністративних одиниць» [2]. За ст. 2 Декларації прав національностей України 1991 р. Українська держава гарантує всім національностям право на збереження їхнього традиційного *розселення* і забезпечує існування *національно-адміністративних одиниць* [1]. Логічно, що внутрішнє політичне самовизначення народу (етнічної групи) якраз і є його колективним правом, тож планування ОТГ для корінних народів може вважатися формою реалізації і «осучаснення» цього права, декларативно

визнаного за всіма етносами (національностями, народами) України у 1990–1991 рр.

Разом із тим необхідно зауважити, що – за аналогією права – прийнято вести мову про фактичне самовизначення через «власні» ОТГ і **національних меншин**. Ціннісно-декларативною підставою такого їх самовизначення можуть також вважатися уже цитовані положення обох Деклараций 1990-х рр. (що поширюються на всі без винятку етноси України) та приписи Конституції, при цьому конкретні механізми такого самовизначення закріплено у нормативній базі з питань децентралізації.

Реформа пропонує створити спроможні ОТГ, які за площею і чисельністю мешканців наблизитимуться, а часто і перевищуватимуть малі дореформені райони України. Аналогію такої реформи в її етнічному аспекті цілком можна простежити також у радянській політиці низового національно-територіального районування у 1920-х – на початку 1930-х рр. Навіть прогнозована чисельність мешканців пропонуваного потенційно спроможних громад співмірна з нормами, які були встановлені для формування національно-територіальних одиниць: для створення національних районів – 10 тис. осіб [9]. Одразу згадуються паралелі із викладеними заступником голови Раднаркому М. Скрипником принципами радянської етнополітики: «Для національних районів у нас прийнято значно менші розміри – якби це був звичайний район, ми б ніколи його не створили». Схожим є і політико-правовий статус історичних «нацрайонів» і сучасних ОТГ: М. Скрипник наголошував, що «національна сільрада чи національний район – це не лише орган самоврядування, це взагалі не є ніякий орган національної персональної автономії, а це є орган пролетарської влади» [11, с. 45]. Справді, фактичне самовизначення етносів у рамках децентралізації і творення громад аж ніяк не є їхньою автономізацією, не є державотворенням у рамках України.

Зазначений аспект важливий. Так, реформу державного й територіального устрою Іспанії було здійснено у протилежний спосіб – шляхом запровадження асиметричної моделі децентралізації, заснованої на специфічних у кожному конкретному випадку домовленостях між центральним урядом і **окремими регіонами**. Запровадження в Іспанії такої асиметричної децентралізації хоч і дало змогу забезпечити належний захист національних меншин держави (аж до реалізації ними внутрішнього політичного самовизначення шляхом фактичного перетворення нацменшин на титульні нації в окремих автономних територіях) [7, с. 77], проте послабило політичну єдність Іспанії і усього її суспільства.

Засадничу конституційну підставу фактичного внутрішнього політичного самовизначення корінних народів і національних меншин України закріплено у ст. 132 Основного Закону, за якою «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, ...з урахуванням... етнічних і культурних традицій». Попри пропонувані зміни, етнічний критерій утворення адміністративно-територіальних одиниць заплановано лишити незмінним і у новій редакції цієї статті Конституції [4].

Зазначені положення деталізовано у приписах законодавчого акта про добровільне об'єднання територіальних громад, а саме у статті 4 («Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад»): «При прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток ОТГ» [3].

Прикметно, що розроблена на виконання відповідного Закону методика уже не містила жодних нормативних натяків на внутрішнє самовизначення або захист меншин: у ній уже взагалі не йшлося про етнічність, натомість творення ОТГ ставилося у залежність від абстрактних «історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [6]. Іншими значущими чинниками утворення нових ОТГ, що так чи так могли стосуватися становища етнічних груп, були добровільність об'єднання (п. 2 Методики), адже особливості етнічного й мовного складу населених пунктів могли як сприяти, так і ставати на заваді їх об'єднанню, а також чинник трудової міграції населення (п. 3).

При цьому у початковій редакції зберігалися норми, що відверто гальмували фактичне внутрішнє самовизначення етнічних груп: «Межі території спроможної територіальної громади визначаються **по зовнішніх межах юрисдикції рад** територіальних громад, що входять до її складу» (п. 7 Методики), «спроможні територіальні громади розташовуються у межах території Автономної Республіки Крим, **однієї області та у разі можливості одного району**» (останній абзац п. 8).

Тож впровадження децентралізаційної реформи і творення новітніх ОТГ відбувалося аж ніяк не безпроблемно. Основними несприятливими тенденціями творення ОТГ на початковому етапі реформи адміністративно-територіального устрою були: спричинене нормативною невизначеністю й бюрократичними складнощами небажання утворювати ОТГ із громадами

сусідніх районів – порушуючи районні межі, а також надто жорстке дотримання схвалених урядом перспективних планів, нав'язуваний «максималізм» територій ОТГ за принципом «район – одна об'єднана громада», за якого міста і селища ініціювали об'єднувальні процеси з усіма навколишніми селами, але при цьому не

гарантували останнім належний статус у створених ОТГ, тож села часто саботували інтеграцію через побоювання залишитися без ресурсів на периферії [12]. Питання дієвості фактичного внутрішнього самовизначення міноритарних етнічних груп України, насамперед національних меншин, досі залишається відкритим і дискусійним.

Список літератури

1. Декларація прав національностей України від 01.11.1991 № 1771-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>. – Назва з екрана.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>. – Назва з екрана.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii. – Назва з екрана.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. – Назва з екрана.
5. Проект Закону про статус кримськотатарського народу в Україні № 6315 від 07.04.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61537. – Назва з екрана.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF/paran10#n10>. – Назва з екрана.
7. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія, 2012. – 128 с.
8. Бусол О. Проблемні питання децентралізації влади в контексті конституційної реформи в Україні / О. Бусол // Громадська думка про правотворення. Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. – 2015. – № 13–14 (95/96). – С. 15–33.
9. Козорог С. Б. Греські національні райони на півдні України у 20–30-ті роки: проблема створення та ліквідації / С. Б. Козорог // Південна Україна. – 1998. – Вип. 1. – С. 193–197.
10. Порошенко П. Децентралізація сприятиме розвитку національних меншин // Конституційна комісія. – 7.07.2015 – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/356>. – Назва з екрана.
11. Скрипник М. Перебудовними шляхами (Проблема культурного будівництва національних меншостей України) / М. Скрипник // Українська мова у ХХ сторіччі: історія лінгводику / за ред. Л. Масенко. – К. : ВД «Києво-Могилянська академія», 2005. – 399 с.
12. Попова О. Реформування громад: «добровільність» без альтернативи [Електронний ресурс] / О. Попова // Дзеркало тижня. Україна. – 9.07.2016. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/reformuvannya-gromad-dobrovilnist-bez-alternativi-.html>. – Назва з екрана.

О. Kurinniy

DECENTRALIZATION (UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES CREATION) AS THE ALTERNATIVE TO AUTONOMIZATION AND A FORM OF INNER SELF-DETERMINATION OF INDIGENOUS PEOPLES AND NATIONAL MINORITIES IN UKRAINE

The article analyzes the legal basis of creating monoethnic united territorial communities in the frames of the territorial reform and decentralization in Ukraine – through the prism of de facto realization of the right to inner self-determination by the geographically concentrated indigenous people and national minorities in Ukraine. Taking into account Russian-inspired military intervention in Ukraine that resulted in Russian annexation of the Crimea, the main attention in the article is paid to de facto inner self-determination of the “continental” national minorities of Ukraine.

In its decentralization initiative, Ukraine may consider the intentions and final results of polar alternative experiences of Switzerland and Spain, as the Swiss cantonal system widely recognizes the subsidiarity principle of the significantly high level of cultural affairs autonomy for its cantons and municipalities. To the contrary, Spain implemented regionalization policy based on the unique political agreements of the state with each of its “problematic” regions, which only encouraged the irredentist inspirations and secessionist movements of such subjects.

In this context it is necessary to stress that the so called de facto inner self-determination of the national minorities, according to the Ukrainian decentralization reform, in no ways means their autonomization or statehood-building, but only their territorial organization, effective participation in local self-governance,

and financial / infrastructure capacity building (if not talking about the Crimean Tatar people, who probably will get their ethnic-based autonomy in frames of the unitary Ukraine).

At the same time, despite the clear self-determination provisions mentioned in the 1990s political declarations and Constitution, the controversy rules of the 2015 Decentralization Act caused systematic difficulties for ethnic minorities' practical self-determination if it needs unification of several localities in a "cross-district" or "cross-regional" way.

Keywords: right to self-determination, decentralization, united territorial communities, administrative division, territorial structure, indigenous peoples, autonomy.

Матеріал надійшов 05.05.2017

УДК 351.74:342.922

Ищенко Ю. В.

МІСЦЕВИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ПУБЛІЧНОГО РЕСУРСУ ПОЛІЦІЇ*

У статті досліджено механізм цивільного контролю за діяльністю Національної поліції на місцевому рівні організації публічної влади. Проаналізовано види та обсяг публічного ресурсу, який використовує Національна поліція. Розглянуто особливості взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Визначено проблемні аспекти організації демократичного цивільного контролю за діяльністю Національної поліції. Надано пропозиції щодо удосконалення організації цивільного контролю органів місцевого самоврядування за ефективністю використання публічного ресурсу органами Національної поліції.

Ключові слова: публічний ресурс, Національна поліція, цивільний контроль, розподіл публічного ресурсу, органи місцевого самоврядування.

Невід'ємною умовою забезпечення розвитку демократії в Україні є запровадження цивільного контролю над правоохоронними органами, зокрема над поліцією, яка служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Прийняття 2 липня 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» стало першим кроком на шляху реформування системи правоохоронних органів в нашій державі. Поліція, яка замінила всім нам знайому міліцію, потребує не менше уваги та контролю з боку суспільства.

Тому питання організації демократичного цивільного контролю за діяльністю поліції залишаються на порядку денному.

Базове законодавство України про демократичний цивільний контроль за діяльністю поліції закріплено, передусім, у законах України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» [1] та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [2].

Система органів публічної влади в Україні має декілька рівнів. Одним із найскладніших є місцевий рівень організації публічної влади.

* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).