

10. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. Пер. з англ. / М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредні. – К. : АртЕк, 1997. – 624 с.

11. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015

12. Николаев А. М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации / А. М. Николаев. – М., 2012. – 512 с.

13. Э. Х. де Аречага. Современное международное право / Э. Х. де Аречага ; под ред. Г. И. Тункин ; пер. Ю. И. Папченко. – М. : Прогресс, 1983. – 480 с.

14. Council of Europe. Collected Edition of the Travaux Preparatoires. – 1975. – P. 320.

** Медвідь Андрій Богданович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права Львівського торговельно-економічного університету.*

УДК 342.25.(477)

Артем Янчук *

ДО ПИТАННЯ ПРО ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються проблемні питання децентралізації в Україні, аналізується поняття децентралізації, її правова природа та способи реалізації. На підставі здійснених досліджень автор доходить висновку, що на сьогоднішньому етапі розвитку української держави децентралізація в Україні відбувається у двох напрямках – конституційному і законодавчому.

Однак базові, засадничі основи децентралізації, на думку автора, мають відбуватися в межах існуючого правового поля та шляхом внесення змін до чинного законодавства. У статті також наголошується, що в умовах сьогоднішнього в основу децентралізації мають бути покладені питання національної безпеки.

Ключові слова: децентралізація, Конституційна Комісія, Конституція України.

Янчук А. А. К вопросу об отдельных аспектах децентрализации в Украине.

В статье исследуются проблемные вопросы децентрализации в Украине, анализируется понятие децентрализации, ее правовая природа и способы реализации. На основании проведенного исследования автор приходит к выводу, что на сегодняшнем этапе развития украинского государства децентрализация в Украине происходит в двух направлениях – конституционном и законодательном.

Однако базовые, основополагающие основы децентрализации, по мнению автора, должны проходить в рамках существующего правового поля и путем внесения изменений в действующее законодательство. В статье также отмечается, что в сегодняшних условиях в основу децентрализации должны быть положены вопросы национальной безопасности.

Ключевые слова: децентрализация, Конституционная Комиссия, Конституция Украины.

Yanchuk A. O. On some aspects of decentralization in Ukraine.

The problems of decentralization in Ukraine, the concept of decentralization, as well as its legal nature and ways of implementation are examined in the article. On the basis of the conducted research the author comes to the conclusion that at the current stage of development of the Ukrainian state the decentralization is in progress in two directions – the constitutional and the legislative ones.

However, the basic, fundamental grounds of decentralization, in the author's judgment, should take place within the existing legal framework and through amendments to the current legislation. The author also notes that in terms of current situation the decentralization should be based on national security issues.

Keywords: decentralization, the Constitutional Commission, the Constitution of Ukraine.

Після подій, що отримали назву «Революція гідності», нова влада, що прийшла, одним з головних напрямів своєї діяльності проголосила децентралізацію – тобто передачу повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Зазначене завдання було закладене в низку програмних документів, на децентралізації наголошують політики різних політичних поглядів, депутати чи не всіх партій та фракцій.

З огляду на зазначене, на перший план виступає дослідження питань децентралізації, аналіз відповідних змін до Основного Закону України тощо.

Варто зазначити, що питання децентралізації в Україні були і залишаються в центрі уваги українських вчених, які через призму різноманітних питань досліджували дану проблематику. Зокрема, слід відзначити праці таких науковців, як М. О. Баймуратов, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, В. В. Кравченко, О. В. Марцеляк, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, Х. В. Приходько, М. В. Савчин, І. Д. Сліденко, В. Л. Федоренко та ін.

Спробуємо ж з'ясувати, чи зрушив процес децентралізації в Україні з «мертвої точки», на якій стадії він знаходиться, і в якому напрямку необхідно надалі просувати «децентралізаційні» ініціативи.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «децентралізацію» як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходять до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [1, с. 218].

Як зазначав Голова Верховної Ради України (листопад 2014 – квітень 2016), а нині Прем'єр-міністр України Гройсман В. Б.: «серед комплексу реформ, перед необхідністю проведення яких стоїть сьогоднішня Україна, децентралізацію публічної влади без перебільшення можна назвати реформою № 1. Без повноцінного і потужного місцевого самоврядування неможливо побудувати сильну державу. Саме надмірна централізація була чи не найважливішою причиною тих проблем, які доводиться долати Україні після Революції гідності» [2, с. 10].

У документах стратегічного характеру зазначається, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [3].

Крім того, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема, передбачалося забезпечення продовження формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – громад, ефективного розмежування за принципом субсидіарності повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування та органів державної влади; надання громадам права розпоряджатися земельними ресурсами, делегування органам місцевого самоврядування повноважень з надання більшості базових адміністративних послуг [4]. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України також наголошується на необхідності «підготовки проектів законодавчих, а також прийняття підзаконних актів для забезпечення реалізації змін до Конституції України у повному обсязі» [4].

Із зміною влади на початку 2014 року, після обрання нового Президента та Парламенту України розпочався новий етап конституційного процесу, який ознаменувався створенням Конституційної Комісії, як спеціального допоміжного органу при Президентові України. Конституційна Комісія працює у складі трьох робочих груп, що розробляють зміни до Конституції України за пріоритетними напрямками реформування – децентралізації, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини та громадянина.

Серед іншого, на Комісію було покладено завдання підготовки, за результатами широкого громадського та професійного обговорення, законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України.

На сьогоднішній день уже можна ознайомитися з першими законопроектами про внесення змін до Конституції України, які стали результатом роботи Конституційної Комісії.

Так, своїм рішенням від 26 червня 2015 року Конституційна Комісія схвалила підготовлений робочою групою законопроект про внесення змін до Конституції України і направила його на розгляд Президентові України, який після техніко-юридичного опрацювання схваленого проекту, а також опрацювання прикінцевих та перехідних положень вніс цей законопроект до Верховної Ради України (проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року (доопрацьований 15.07.2015 року) № 2217а (попередньо схвалений 31.08.2015 року) [5].

Метою законопроекту, як зазначається у пояснювальній записці до неї, є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Законопроект був підданий попередньому конституційному контролю. Згідно з Висновком Конституційного Суду України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015, законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) є таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України [6].

Невдовзі Верховна Рада України Постановою від 31 серпня 2015 року № 656-VIII попередньо схвалила відповідний законопроект більшістю від конституційного складу Верховної Ради України [7].

Профільний Комітет Верховної Ради України – Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя 9 грудня 2015 року розглянув на своєму засіданні аналізований проект Закону та вирішив рекомендувати Верховній Раді України поданий Президентом України законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року) прийняти остаточно як закон [8].

Спробуємо ж детальніше проаналізувати цей законопроект на предмет його переваг та недоліків. Так, зокрема, проектом пропонуються зміни щодо децентралізації державної влади в Україні, окремих конституційних положень щодо адміністративно-територіального устрою, а також посилюється конституційно-правовий статус місцевого самоврядування.

Законопроектом передбачено скасування інституту голів місцевих державних адміністрацій та, відповідно, місцевих державних адміністрацій як органів управління на місцях. У той же час, для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів, які призначаються на посади та звільняються з посад за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Законопроектом також передбачено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.

Варто зазначити, що проектом Закону знову пропонується повернути чотирирічний строк повноважень органів місцевого самоврядування, що обрані на чергових місцевих виборах.

Цікавим є також введення нового для конституційного поля України інституту тимчасового державного уповноваженого, який спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради і призначається Президентом України у разі тимчасового зупинення повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради.

Варто зазначити, що попри певні позитивні зрушення, закладені у цьому законопроекті, він не позбавлений і окремих недоліків.

Так, законопроект наділяє Президента України контрольними повноваженнями щодо місцевого самоврядування, в той час як він є главою держави (стаття 102 Конституції України), а місцеве самоврядування окремим видом публічної влади. Зокрема, Президент України тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого у випадках, визначених цією Конституцією, а 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 зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно. І у разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

Для збереження взаємоконтролю, системи стримань і противаг на місцевому рівні чинна Конституція України містить інститут висловлення недовіри обласною чи районною радою голові місцевої державної адміністрації (стаття 118). Натомість відповідні положення пропонується виключити з проекту Закону.

Достатньо складною є окрема термінологія проекту Закону. Так, з одного боку громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України (стаття 133 проекту Закону), а з іншого боку – використовується поняття «територіальна громада», яка здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (стаття 140 проекту Закону).

Крім того, важливим аспектом аналізованої проблематики є також те, що проект Закону виключає визначення місцевого самоврядування, що містилося у статті 140 чинної Конституції України, що, на нашу думку, не сприятиме його розвитку та становленню як самостійного виду публічної влади.

Недостатньо вдалою, на нашу думку, є і побудова норми щодо системи адміністративно-територіального устрою України – «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони» (стаття 133 законопроекту). При цьому у цій же нормі зазначається, що «Автономна Республіка Крим та області є регіонами України». Незрозумілим є такий складний поділ, адже у наступних нормах мова вже йде, зокрема, про районні та обласні ради (не регіональні). Крім того, порівняно з чинною нормою, яка відносить до системи адміністративно-територіального устрою Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, такі адміністративно-територіальні одиниці як міста, райони в містах, селища і села взагалі випадуть з конституційно-правового регулювання згідно з пропонованою редакцією відповідної норми.

Варто також звернути увагу на те, що проект Закону вводить нову термінологію, таку як «поселення», не надаючи даному терміну відповідного пояснення – «територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади».

На нашу думку, даний проект Закону також закладає випадки конкуруючої компетенції. Зокрема, відповідно до статті 144 проекту дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду. Однак, як ми уже зазначали вище, відповідно до цієї ж норми Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України.

Таким чином, проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року) попри певні позитивні зрушення, що містяться у ньому, потребує як сутнісного, так і змістовного доопрацювання з метою реалізації задекларованої мети його прийняття.

Однак внесення змін до Основного Закону – це не єдиний спосіб закріплення правових основ децентралізації. Поряд з децентралізацією, яка відбувається в межах конституційно-правового регулювання, може і повинна проходити децентралізація в межах наявного правового поля або ж шляхом внесення змін до чинного законодавства. З огляду на зазначене, хотілося б навести приклад найуспішнішого, на нашу думку, делегування повноважень органам місцевого самоврядування окремих функцій з надання адміністративних послуг, зокрема в частині державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Так, **26 листопада 2015 року** був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № **834-VIII [9]**, яким Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [10] було викладено в новій редакції.

У цей же день – **26 листопада 2015 року** був прийнятий ще один закон – «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [11], яким було викладено в новій редакції Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [12].

Відповідно до зазначених законів органи державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, а також речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, утворені Міністерством юстиції України в установленому законодавством порядку, припиняють надання послуг у наведених сферах на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць за рішенням Кабінету Міністрів України, прийнятим у разі забезпечення виконавчими органами міських рад міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київською, Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями умов, необхідних для реалізації повноважень у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, а також речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, але не пізніше **30 квітня 2016 року**.

Варто зазначити, що відповідні рішення неодноразово приймалися Кабінетом Міністрів України (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від **20 квітня 2016 р.** № **304-р** «Про припинення надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців деякими органами державної реєстрації, утвореними Міністерством юстиції» [13]), в яких перераховувалися органи державної реєстрації, утворені Міністерством юстиції, які припиняють надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців. Наведене нами рішення було останнім з відповідних рішень Кабінету Міністрів України, і, починаючи з **30 квітня** органи Міністерства юстиції припинили надавати відповідні адміністративні послуги, а, отже, їх можна вважати децентралізованими.

Безумовно, наведений приклад не можна вважати завершенням етапу децентралізації системи надання адміністративних послуг, однак він є наочним прикладом ефективного делегування повноважень органам місцевого самоврядування в певній сфері без очікування змін до Основного Закону України.

Проводячи децентралізацію, необхідно пам'ятати, що даний процес в Україні не може мати і не має аналогів в жодній країні світу, а, отже, зарубіжний досвід відповідних процесів може бути нам корисний швидше з інформаційної, довідкової точки зору. Викликано це, на нашу думку, тим, що процес децентралізації проходить в умовах, які більше сприяють зворотному процесу – централізації, з огляду на окупацію частини території України та збройної агресії на сході України.

При цьому варто зазначити, що проведення децентралізації в умовах штучного «нагнітання» в Україні «сепаратистських» настроїв в різних куточках нашої держави має відбуватися на принципі збалансування питань розвитку і становлення потужного і самодостатнього місцевого самоврядування з питаннями національної безпеки, оборони і збереження міцних підвалин державності.

Підводячи підсумки варто зазначити, що децентралізація в Україні відбувається в двох напрямках – конституційному і законодавчому.

Говорячи про децентралізацію на конституційному рівні, мова в першу чергу йде про проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року), який попри певні позитивні зрушення має і суттєві недоліки, що були відображені нами вище, а отже, потребує доопрацювання.

Однак базові, засадничі основи децентралізації мають відбуватися в межах існуючого правового поля та шляхом внесення змін до чинного законодавства. Позитивні приклади таких процесів уже мають місце в Україні, зокрема, коли мова йде про децентралізацію адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Важливим при процесах децентралізації є також врахування національних інтересів, питань національної безпеки, які в сьогоденних умовах мають бути покладені в основу, стати орієнтиром децентралізації.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

2. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. та вступне слово В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

3. Абзац третьої пункту 5 Стратегії Сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>

5. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. (доопрацьований 15.07.2015 р.) № 2217а (попередньо схвалений 31.08.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

6. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту 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://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15/print1443085228229703>

7. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

8. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від 09.12.2015 на законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

9. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 834-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 1. – Ст. 37.

10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 51. – Ст. 553.

11. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 2. – Ст. 17.

12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

13. Про припинення надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців деякими органами державної реєстрації, утвореними Міністерством юстиції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248983290>

** Янчук Артем Олександрович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України.*