

УДК 352

О. М. Лоцихін,
 д. ю. н., професор, професор кафедри міжнародного та конституційного права, Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського
 Д. Г. Якубовський,
 студент 6 курсу за напрямом підготовки "Правознавство" навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського
 А. В. Янішевський,
 студент 6 курсу за напрямом підготовки "Правознавство" навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ЯК ОДНА З ЗАСАД І ГАРАНТІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

O. Loshchykhin,
 Doctor of Juridical Sciences, Professor, V.I. Vernadsky Taurida National University
 D. Yakubovskiy,
 student, V.I. Vernadsky Taurida National University
 A. Yanyshvskiy,
 student, V.I. Vernadsky Taurida National University

REFORM OF LOCAL ADMINISTRATION AS ONE OF THE BASIS AND GUARANTOR OF THE CONSTITUTION UKRAINE

У статті дослідники актуалізують значення проблематики забезпечення конституційного ладу України в часи існування загрози національній безпеці та незалежності і непорушності кордонів України. У науковому дослідженні розглянуто проблему особливостей реформування територіальної організації України, зокрема в частині посилення ролі місцевого самоврядування. Авторами акцентується увага на тому, що саме оформлення моделі місцевого самоврядування на засадах демократичності, забезпечення засобів демократії участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування є дієвою гарантією конституційного ладу України.

In this article the authors emphasise the importance maintaining constitutional order in Ukraine in the period when there are threats to national security and independence as well as to the integrity of the national borders. It is determined that implementing high quality decentralisation reform, which will provide effective mechanisms of local self-government bodies functioning, is able to prevent from any usurpation of power in the future.

This research looks at the challenges of reforming the territorial organisation of Ukraine, with a focus on increasing the role of local self-government. The authors emphasise that the forming of the local self-government model on the principles of democracy, providing democratic means of territorial hromadas' participation in making decisions on the issues of local significance, improving the material and financial basis of local self-government, is an effective guarantee of constitutional order in Ukraine.

To demonstrate the importance of the issues examined, the authors examine the concept and characteristics of the constitutional order in Ukraine, its foundations and guarantees, they determine the meaning of these legal institutions.

The analysis of the norms of Constitution of Ukraine, which forms the foundations and guarantees of the constitutional order of Ukraine, is done.

The authors make a detailed analysis of the Concept of reforming local self-government and territorial organisation of power in relation to the model of administrative and territorial system and distribution of the responsibilities among local self-government bodies and bodies of local executive authorities; they point to certain issues in the co-existence of these bodies, which are engrained in the Constitution and in the responsibilities they are in charge of.

Ключові слова: конституційний лад України, місцеве самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, розподіл повноважень, об'єднана територіальна громада.

Key words: constitutional order of Ukraine, local self-government, decentralisation, administrative and territorial system, distribution of power, united territorial hromada.

ВСТУП

Для України питання основ конституційного ладу під час проведення антитерористичної операції та анексії Криму набуває актуальності. Конституція України 1996 р. у Розділі I "Загальні засади" та інших своїх положеннях закріпила основи конституційного ладу України. Вона визначила Українську державу як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову (ст. 1), людину її права і свободи проголосила найвищою соціальною цінністю (ст. 3), народовладдя надійно закріпила як невід'ємну частину конституційного ладу (ст. 5) [1] тощо. Тільки така держава може бути ефективною, сильною, конкурентною в широкому розумінні цього слова, здатна зробити суспільство процвітаючим, створити умови для гідного життя людей.

Питання реформування місцевої влади висвітлено у працях А. Базіра, В. Борденюка, І. Грицяка, І. Драгана, Я. Жовнірчика, М. Киреченка, В. Князева, О. Лазора, П. Любченка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка та ін.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення особливостей реформування територіальної організації України, зокрема в частині посилення ролі місцевого самоврядування.

РЕЗУЛЬТАТ

Незважаючи на те, що нормативне визначення конституційного ладу і його засад наразі в Конституції України відсутні, норми I розділу стають запорукою ефективності Основного Закону, його загального стабілізуючого значення і всієї правової системи. Тому, абсолютно виправданим є твердження академіка О. Скрипнюка, про те, що закріплені в першому розділі Конституції України засади конституційного ладу становлять першооснову для інших положень Основного Закону, для всієї системи чинного законодавства та інших нормативно-правових актів. Уся Конституція має будуватись згідно з положеннями засад конституційного ладу, які є основоположними принципами організації та діяльності держави та утворюють ядро (основи) конституційного ладу України [10, с. 124].

Засади конституційного ладу — це сукупність найбільш важливих принципів, які мають особливе значення і вищу юридичну силу для організації і діяльності держави і суспільства, навіть у порівнянні з іншими конституційними нормами. Ці принципи визначають форму і засоби організації України як держави, забезпечують людині та громадянину права і свободи та характеризують її як конституційну державу, тобто таку, яка характеризується обмеженістю державної влади правом на основі принципу суверенітету народу, якому належить вся повнота державної влади, і забезпеченням цієї обмеженості відповідними конституційними гарантіями.

До засад конституційного ладу Конституція України відносить народовладдя (народний суверенітет); державний суверенітет і незалежність України; республіканську форму правління, яка відповідає вимогам демократії та поділу влади; унітарний устрій України; визнання людини як найвищої соціальної цінності, утвердження і забезпечення її прав і свобод; соціальний захист людини; статус української мови як державної; поділ влади; гарантованість місцевого самоврядування; політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність; вищу юридичну силу Конституції України і пряму дію її норм; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом та інші [7].

Враховуючи науково-теоретичне обґрунтування поняття конституційного ладу, його засад і гарантій, визначаємо, що однією з них є місцеве самоврядування як прояв демократичності суспільства та народовладдя.

З часів проголошення незалежності в Україні та визнання Конституцією України існування місцевого самоврядування (ст. 5 Основного Закону України) [1], відбувалося оформлення моделі його функціонування. І, на жаль, як зауважують і вчені, і політики, сформований дуалізм місцевої влади (існування та виконання тотожних функцій органами місцевого самоврядування, з одного боку, та місцевими органами виконавчої влади — місцевими державними адміністраціями, з іншого боку), обмежував природні можливості

територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тобто протягом тривалого часу за умов проголошення існування місцевого самоврядування, ми спостерігаємо його квазіфункціонування.

Розуміючи неповноцінність моделі і змісту виконуваних функцій місцевого самоврядування, у квітні 2014 р. Уряд схвалив основний концептуальний документ — Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [4], метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі [8].

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформулювати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції [5] перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці — громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції було розроблено та передано на широке публічне обговорення. Важливо, що запропоновані зміни були підтримані суспільством та отримали високу оцінку Венеційської Комісії. На жаль, певні політичні обставини не дозволили Верховній Раді України внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому Урядом з 2014 року розпочато реформу в межах чинної Конституції [8].

У Концепції пропонується трирівневий адміністративно-територіальний: базового (адміністративно-територіальні одиниці — громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці — райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці — Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [6].

Визначається, що: територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною; у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади: на базовому рівні — сільська, селищна, міська ради та їх вико-

навчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади; на районному рівні — районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні — Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [6].

Відповідно до положень Концепції досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади є одним із завдань, що потребує негайного вирішення, та пропонується нова модель розподілу повноважень.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану [6].

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму [6]. Отже, з визначеної мо-

делі розподілу повноважень, виходить, що держава передає повноваження органам місцевого самоврядування за відповідними сферами відання.

Згідно з реформою, кожна рада буде створювати власний виконавчий орган, тобто на рівні області та районів мають з'явитися виконавчі комітети рад, які й будуть виконувати рішення відповідних рад. Слід зауважити, що вказана модель розподілу повноважень не визначає їх для місцевих органів виконавчої влади — місцевих державних адміністрацій, хоча їхнє подальше функціонування Концепцією передбачено. Виходячи з вказаного, реформа передбачає існування у новій моделі місцевих державних адміністрацій, а конкретних повноважень для них не визначила. Звісно повноваження, що визначені для них Законом України "Про місцеві державні адміністрації" зберігають чинність. У такому випадку, мова про розподіл повноважень йти взагалі не може, тому що вказані Концепцією сфери повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та існуючі повноваження місцевих державних адміністрацій повторюють одна одну.

З цього приводу слід зауважити, що відповідно до проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" [5], який був попередньо схвалений Постановою Верховної ради України № 656-VIII від 31.08.2015 р., змінами вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні у громаді. З метою нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Оскільки проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" схвалений лише попередньо та були спроби його доопрацювання саме в частині статусу префекта (Проект Постанови про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [6], то давати прогноз стосовно повної ліквідації місцевих державних адміністрацій ще зарано. Можливо з успішним протіканням реформування місцевого самоврядування (утворенням громад), місцеві державні адміністрації втрачатимуть частину своїх та делегованих повноважень від представницьких органів місцевого самоврядування.

Варто вказати, що перебудова територіальної організації відповідно до умов Концепції, є не єдиною спробою посилити роль місцевого самоврядування. Також передбачено цілу низку заходів щодо створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування повноважень. У рамках її реалізації прийнято Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [3] і у 2015 році стартував процес об'єднання територіальних громад та створення

спроможних об'єднаних громад. У результаті виборів до місцевих рад у 2015—2016 роках сформовано 366 об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 1800 колишніх місцевих рад. 30 квітня та 29 жовтня 2017 року перші вибори пройшли ще у 248 ОТГ. 24 грудня 2017 року обиратимуть своїх місцевих лідерів ще у 51 об'єднаній громаді [8]. Для стимулювання громад до об'єднання, а також з метою забезпечення ресурсної бази бюджетів ОТГ для фінансування видаткових повноважень Бюджетним кодексом України (далі — Кодекс) визначено особливості формування бюджетів цих громад (ч. 4 ст. 67 Кодексу), зокрема:

1) бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто законом про державний бюджет на плановий рік цим бюджетам затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. Це — базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, інші субвенції та дотації, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів [2]. Слід зауважити, що бюджети громад, які не об'єдналися, не отримують міжбюджетні трансферти із державного бюджету;

2) до бюджетів ОТГ, крім доходів, що отримували бюджети до їх об'єднання, зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб. Раніше цей податок зараховувався до районного бюджету [8];

3) за рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме: видатки на утримання закладів бюджетної сфери — освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення [8]. Джерелом фінансування видатків є як доходи, закріплені Кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету (базова дотація, освітня та медична субвенції, інші дотації та субвенції);

4) бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. Така система вирівнювання передбачає, що місцевим бюджетам з рівнем податкоспроможності (середні надходження на 1 мешканця) нижче 0,9 середнього показника по Україні для підвищення рівня їх забезпеченості надається базова дотація (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9) [8].

Отже, аналіз основних напрямів реформування місцевого самоврядування дозволяє стверджувати, що напрямок укрупнення територіальних громад та наділення їх фінансовою самостійністю та спроможністю є перспективним для нашої країни. Дійсно сильні і потужні громади можуть забезпечити не тільки нормальні умови і послуги для місцевого населення, але й поступовий розвиток економіки, залучення інвестицій, як національних, так і іноземних.

Звісно, протікання реформи є досить повільним. Згідно з положеннями Концепції її виконання приходить на кінець 2017 року [5]. Але, насправді, до завершення оформлення місцевої влади та територіальної організації України ще необхідно здійснити багато важливих заходів, як нормативного, так і організаційного характеру. В першу чергу, принципово важливим є приведення чинного законодавства у відповідність до

напрямків Концепції, зокрема щодо затвердження адміністративно-територіального устрою, передачі повноважень державою територіальним громадам, розпорядження територіальними громадами земельними ресурсами, розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні, державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та іншого.

Любченко П., аналізуючи роль і місце органів місцевого самоврядування в механізмі забезпечення конституційного ладу, зауважує, що значення їх визначається сутністю і здатністю вирішувати конкретні завдання на місцевому рівні різних сферах життєдіяльності, а саме: вони можуть відігравати роль "сигнальної" системи про появу джерел небезпеки чи збільшення загроз; своєчасно виявляти й попереджати виникнення кризових ситуацій, конфліктів і суперечностей; контролювати діяльність і виконання рішень органів державної влади; залучати широкий загал громадськості до практичної діяльності по забезпеченню національної безпеки, стабілізації обстановки, досягненню громадянського миру та злагоди; формувати громадську думку та впливати на неї, на розвиток правосвідомості та правової культури населення [9, с. 65].

ВИСНОВОК

Підсумовуючи, варто зазначити, що сильна і самодостатня громада, в якій забезпечується демократія участі, за якої члени територіальної громади безпосередньо або через представницькі органи вирішують питання місцевого значення і мають на це матеріально-фінансовий ресурс, — є однією з вихідних засад і гарантій конституційного ладу України та дієвим механізмом його забезпечення.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // *Голос України*. — від 23.07.1996. — 1996 р. — № 30. — Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // *ВВР України*. — від 24.12.2010 — 2010 р. — № 50. — № 50—51. — С. 1778. — Ст. 572.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад України: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // *Голос України*. — від 04.03.2015. — № 39.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // *Урядовий кур'єр*. — від 11.04.2014 — № 67.
5. 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
6. Проект Постанови про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 3805 від 22.01.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57712
7. Возгрін С.Ю. Співвідношення конституційного ладу України та його засад / С. Ю. Возгрін // *Електронний ресурс*. — Режим доступу: <http://intkonf.org/>

vozgrin-syu-spivvidnoshennya-konstitutsiyного-ladu-ukrayini-ta-yogo-zasad/

8. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>

9. Любченко П. Місцеве самоврядування як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу і форма реалізації народовладдя в Україні [Електронний ресурс] / П. Любченко // *Вісник Національної академії правових наук України*. — 2013. — № 4. — С. 58—66.

10. Скрипнюк О. Конституційний лад в Україні: методологічні проблеми розвитку та вдосконалення в контексті конституційної модернізації / О. Скрипнюк // *Вісник Академії правових наук України*. — 2012. — № 4. — С. 123—134.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", *Holos Ukrainy*, vol. 30, art. 141.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "Budget Code of Ukraine", *VVR Ukrainy*, vol. 50, 50-51, art. 572.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About voluntary association of territorial communities of Ukraine", *Holos Ukrainy*, vol. 39.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine", *Uriadoviy kur'ier*, vol. 67.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "The Draft Law of Ukraine on Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power)", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (Accessed 01 Dec 2017).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), "Draft Resolution on further work on the Bill on Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power)", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57712 (Accessed 01 Dec 2017).
7. Vozgrin S.Yu. "Correlation between the constitutional order of Ukraine and its foundations" [Online], available at: <http://intkonf.org/vozgrin-syu-spivvidnoshennya-konstitutsiyного-ladu-ukrayini-ta-yogo-zasad/> (Accessed 01 Dec 2017).
8. "State policy, legislative developments, interim results of the first stage of decentralization of power in Ukraine", [Online], available at: <http://decentralization.gov.ua/about> (Accessed 01 Dec 2017).
9. Liubchenko, P. (2013), "Local self-government as a factor in ensuring the stability of the constitutional order and the form of realization of democracy in Ukraine", *Visnyk Natsional'noi akademii pravovykh nauk Ukrainy*, vol. 4, pp. 58—66.
10. Skrypniuk, O. (2012), "The Constitutional System in Ukraine: Methodological Problems of Development and Improvement in the Context of Constitutional Modernization", *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, vol. 4, pp. 123—134.

Стаття надійшла до редакції 09.12.2017 р.