



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.4

Н. Мішина,доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі відбувається активна підготовка до внесення змін і доповнень до Основного Закону України щодо децентралізації влади, у т. ч. в частині, присвяченій місцевому самоврядуванню в державі. Якщо внесення змін і доповнень до Конституції України 1996 р. загалом інколи породжує дискусії щодо доцільності, то конкретизація того факту, що відповідних змін зазнають норми розділу XI «Місьцеве самоврядування», як правило, не викликає зауважень з боку науковців і практиків. І дійсно, черговий етап як адміністративної, так і муніципальної реформи неможливий без таких змін і доповнень.

Неможливо продовжувати здійснення децентралізації публічної влади, не змінивши текст Основного Закону. Варто погодитись із тим, що «конституційна стабільність не має сприйматись надто спрощено, як жорстке заперечення будь-якої конституційної новелізації. Конституційна стабільність має означати стабільність певних конституційних принципів, начал певних конституційних інститутів, але не має розповсюджуватись на окремі деталі конституційно-правового регулювання» [1, с. 165].

Наразі в наукових виданнях майже відсутні статті й аналітичні матеріали, присвячені останнім проектам законів про внесення змін і доповнень до Конституції з питань децентралізації влади

загалом і реформування місцевого самоврядування зокрема. Переважають публіцистичні матеріали в ненаукових періодичних виданнях. Це зумовлено, по-перше, тим, що черговий етап муніципальної реформи був анонсований у нормативних актах лише наприкінці 2014 р., а по-друге, активним проходженням цього етапу. Так, надрукована автором у серпні 2015 р. в часопису «Публічне право» стаття «Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи» вже на момент виходу часопису з друку втратила актуальність у зв'язку з унесенням змін і доповнень до прокоментованого в ній Законопроекту [2]. Отже, існує необхідність проаналізувати текст цього Законопроекту зі змінами та доповненнями.

Мета статті – проаналізувати Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 р. № 2217а [3], ініціатором якого був Президент України.

Уперше Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178 унесено до Верховної Ради України 26 червня 2014 р. Але вже 7 липня 2014 р. до нього було внесено певні зміни (проект відкликано 27 листопада 2014 р.). Невдовзі після цього з доволі незначними змінами до-



опрацьований Проект подано вдруге. Ураховуючи такі ознаки Основного Закону України, як вища юридична сила і стабільність, особливої актуальності набуває як комплексний, так і поста-тейний аналіз положень Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 р. № 2217а (далі – Законопроект № 2217а).

Пояснювальна записка до Законопроект № 2217а свідчить про те, що «метою запропонованих змін є:

- відхід від централізованої моделі управління в державі,
- забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні,
- реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [4].

Однак сформульована мета не збігається зі змістом Законопроект № 2217а, при чому по кожному з наведених пунктів.

Так, «відхід від централізованої моделі управління в державі» почнеться не з унесення таких, що запропоновані, змін і доповнень до Конституції й ними не обмежиться. Положення Законопроект № 2217а регламентують не процес децентралізації повністю, а лише його черговий, далеко не останній, етап.

Застосування статистичного методу вказує на значно більшу деталізацію розділу XI «Місцеве самоврядування» авторами Законопроект № 2217а. На підставі порівняльної таблиці до Законопроект [5], порівняно з поточною редакцією (657 слів), запропонована редакція є майже на 50% більшою за обсягом (1 046 слів).

З одного боку, це є позитивною рисою, адже розділу XI дійсно бракувало деталізації, а багато проблем сучасного українського муніципалізму в ньому не вирішено. З іншого боку, збільшення обсягу будь-якого тексту призводить

до певного «розмивання» змісту, збільшує ймовірність неточностей тощо. Не позбавлений цього й Законопроект № 2217а.

Так, у статті 133 (розділ IX) чітко визначено 3 види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади; зазначено, що «громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України». Водночас, відповідно до статті 140, «територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади». Варто зазначити, що визначення поняття громади (іменник, що, ймовірно, вказує на ціле) як одиниці в системі адміністративно-територіального устрою, а територіальної громади (прикметник плюс іменник, що логічно вказує на частину цілого за ознакою, на якій наголошує прикметник) – як мешканців поселення багато в чому не витримує критики. Крім того, навряд чи подібна зміна термінології є доцільною з огляду на значну кількість нормативно-правових актів, унесення змін і доповнень до яких буде необхідним у разі впровадження такої термінологічної новели.

Безперечно, позитивним (і довгоочікуваним) є надання обласним і районним радам можливості створювати власні виконавчі органи (стаття 140). Однак поки що не дуже зрозуміло, що саме на практиці відбуватиметься з місцевими державними адміністраціями в областях і районах. Так, у статті 118 запропоновано закріпити, що «виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти». Цілком імовірною є ситуація, що префект фактично замінить голову місцевої державної адміністрації, очоливши цей колегіальний орган виконавчої влади. Це може сприяти розвитку бюрократизму на рівні районів та областей.

Ще одне зауваження стосовно префекта стосується того, що йому пропонується надати право зупиняти з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України дію актів місцево-



го самоврядування з одночасним зверненням до суду. Видається, що в цьому випадку має місце поєднання двох видів контролю за органами місцевого самоврядування – адміністративного (втручання префекта) й судового, що навряд чи є бажаним. Адже це ставить під загрозу той рівень незалежності органів місцевого самоврядування, який гарантується для них чинним законодавством України.

У Пояснювальній записці до Законопроекту згадується «забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні». Досягнення цієї мети так само навряд чи може відбутись тільки й виключно на підставі запропонованих змін і доповнень. Тим більше, що побудова ефективної системи територіальної організації державної влади в Україні навряд чи можлива без зміни такого, що застарів і не виправдовує себе в умовах конкуренції в різних сферах суспільного життя, уніфікованого підходу до організації місцевого самоврядування в селах, селищах і містах із різною кількістю населення (певні кроки в цьому напрямі зроблено з введенням інституту старост і з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.).

Нарешті, навряд чи «реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» гальмує необхідність унесення змін і доповнень до Основного Закону. Європейська хартія місцевого самоврядування була ратифікована Україною та є частиною національного законодавства. Проблеми з практичною реалізацією її норм, у т. ч. норм, що проголошують принцип субсидіарності, аж ніяк не пов'язані з текстом Конституції, скоріше, пов'язані з браком і/або відсутністю відповідної політичної волі.

Викликає зауваження й те, як саме пропонується внести зміни про прин-

цип субсидіарності до тексту Основного Закону. У статті 143 запропоновано закріпити, що «розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності». Варто зазначити, що навряд чи доцільно використовувати настільки складну та незрозумілу для пересічної особи без юридичної освіти термінологічну конструкцію, як «принцип субсидіарності» (адже Основний Закон за стилем викладення й мовою має бути доступним для сприйняття широкому колу осіб, які не завжди є фахівцями з правознавства). Для того щоб наблизити зміст Конституції до європейських муніципальних стандартів, зовсім не обов'язково уніфікувати термінологію на рівні Основного Закону, який, за традиційним підходом, має бути зрозумілим для будь-якої особи. Натомість ефективним було б викладення змісту принципу субсидіарності так, щоб людині без спеціальної освіти стали б зрозумілими основи розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей (додамо, й органами виконавчої влади).

Не вбачається наближення до муніципальних стандартів і у відсутності деполітизації місцевих виборів. У статті 141 пропонується визначити, що «право голосу на виборах голови громади, депутатів ради громади, районної, обласної ради мають мешканці відповідної громади (громад) – громадяни України, які досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років і не визнані судом недеєздатними». Порівняно зі статтею 70 чинної редакції Конституції, «право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недеєздатними». Такий повтор у тексті Основного Закону видається небажаним. Можливо, у разі деполітизації місцевих виборів через надання права голосу на них не тільки громадянам України, а й іноземним



громадянам, і особам без громадянства в цьому був би сенс. Також деполітизація політичних виборів була б логічним кроком у напрямі активізації процесів європейської інтеграції та могла б супроводжуватись ратифікацією Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р.

Аналіз Законопроекту № 2217а також указує на те, що внаслідок унесення відповідних змін до Конституції може відбутися розбалансування виконавчої гілки влади. Запропоновані зміни мають вельми комплексний характер щодо розділу XI «Місцеве самоврядування», але не стосовно розділу VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

Крім того, під час комплексного аналізу Законопроекту № 2217а привертає увагу й можливість відходу від послідовного відстоювання обраного для подальшого розвитку України різновиду виду республіканської форми правління – парламентсько-президентської. Навряд чи збільшення впливу Президента України на органи місцевого самоврядування сприятиме відходу від президентсько-парламентського виду республіканської форми правління до парламентсько-президентського.

Так, варто зазначити, що одна з норм статті 118 передбачає, що «префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України». Логічним виглядало б усунення глави держави від цього процесу. Також зазначимо, що не йдеться про відкликання префекта в т. ч. за ініціативою більшості депутатів районних та обласних рад.

Посилення впливу Президента на місцеве самоврядування можливе й завдяки статті 144. У Законопроекті в цій статті запропоновано, що «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. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради». Наступні положення встановлюють, що «Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, виданий відповідно до частини третьої цієї статті. 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».

Нині процес унесення змін до Основного Закону України про децентралізацію публічної влади триває. 30 липня 2015 р. Конституційний Суд України надав Висновок 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 (№ 2-в/2015). У резолютивній частині Висновку зазначено, що Конституційний Суд визнав Законопроект таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України [6]; до Висновку додано 4 окремі думки суддів: М.М. Гультая, М.І. Мельника, І.Д. Сліденка, С.В. Саса. Зауважимо, що в окремих думках не йдеться про проблеми, порушені в статті. А отже,



перспективи подальших досліджень убачаються в належному науковому забезпеченні сучасного етапу муніципальної реформи в Україні.

Із вищевикладеного можна дійти висновку, що для закладення в Конституції України належного підґрунтя для досягнення задекларованої мети сучасного етапу муніципальної реформи навряд чи достатньо внесення до Основного Закону змін і доповнень, передбачених Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 р. № 2217а.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, муніципальна реформа, принцип субсидіарності, публічна влада.

У статті досліджуються перспективи муніципальної реформи в Україні з погляду їх майбутнього конституційного підґрунтя, яке буде сформовано в разі внесення до Основного Закону змін і доповнень, передбачених Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 р. № 2217а. Проаналізовано зміст цього Проекту, виявлено його переваги й недоліки.

В статье исследуются перспективы муниципальной реформы в Украине с точки зрения их будущих конституционных основ, которые сформируются в случае внесения в Основной Закон изменений и дополнений, предусмотренных Проектом Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины (о децентрализации власти)» от 15 июля 2015 г. № 2217а. Проанализировано содержание данного Проекта, выявлены его преимущества и недостатки.

The author analyses the future of the municipal reform in Ukraine, as it is seen if the changes to the Constitution will be passed. The article analyses the newest draft of Law “On the Constitutional Amendments (On Decentralization of Public Power)”, dated July, 15, 2015. The author analyses pluses and drawbacks of this Draft.

Література

1. Гуцан Н.Ф. Акты конституционной юстиции в системе источников российского права : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.Ф. Гуцан. – СПб., 2009. – 197 с.

2. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н.В. Мішина // Публічне право. – 2015. – № 3. – С. 67–72.

3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 15 липня 2015 р. реєстраційний номер 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

4. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 15 липня 2015 р. реєстраційний номер 2217а. Пояснювальна записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351886>.

5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 15 липня 2015 р. реєстраційний номер 2217а. Порівняльна таблиця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351887>.

6. 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 № 2-в/2015 : Висновок Конституційного Суду України від 30 липня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 64. – Ст. 2138.

