

Шлях до децентралізації через конституційну реформу



Анатолій СЕЛІВАНОВ,
доктор юридичних наук,
професор, академік Національної
академії правових наук України

32

Система органів територіального управління складається із суб'єктів права самостійного вирішення питань, які стосуються місцевих громад на певній території. В основу діяльності органів територіальної компетенції покладено інтереси населення, громадян, які мають украй обмежені права забезпечення своєї життєдіяльності. З цього випливає природа централізованого й децентралізованого управління, накопичуються проблеми. Але вони потребують системного розв'язання, бо стосуються таких категорій, як компетенція, юрисдикція, обсяг владних повноважень тих органів, що представляють інтереси населення й зобов'язані вирішувати його справи.

Сучасна дискусія про розподіл компетенції між центральною та місцевими владами (територіальними громадами) є квінтесенцією реформи й ключовим засобом побудови нового соціального порядку. Настав час, коли держава повинна вирішити головне питання: в кого має бути влада (територіального управління), в якому обсязі та яких сферах соціального життя.

Не буде зайвим підкреслити, що реформа територіальної компетенції і владоспроможність громад означає насамперед конституційне закріплення нової моделі децентралізації влади, яка має на меті самодостатність місцевого самоврядування як «другого обличчя» владних повноважень. Чому ця ідея сьогодні є головною для суспільства й потребує пошуку простих відповідей на складні запитання? Адже теоретична конституційно-правова думка повинна поєднати з практикою і реаліями життя багаторічні зусилля членів парламенту, громадських об'єднань, учених-конституціоналістів у виявленні насамперед оптимальних конституційних формул нової «громадівської» концепції самоврядування, оскільки «державницька» концепція виявилася неприйнятною. Що сьогодні слід сприймати і визнати реаліями для переходу до нової конституційної моделі самоврядування територіальних громад?

Протягом останніх років очевидно була контрдемократична тенденція – подальша концентрація повноважень центральної вла-

ди. Це означає, що владна вертикаль у Конституції України й законах про Кабінет Міністрів України, про органи виконавчої влади (держадміністрації) досягла зміцнення імперативних правовідносин за схемою «суб'єкт-об'єкт». Конституційні цінності та принципи самоврядування опинилися на другому, а то й на третьому плані. А функція і спроможність реальної установчої влади народу більше схожі на абстракцію, в яку вже мало хто вірить у суспільстві.

Характерно, що під впливом вказаних обставин народ перетворився на символічний суб'єкт влади, коли між ними було втрачено прямий зв'язок і виникла прірва у визнанні авторитету й легітимності центральної влади. Конституційний принцип гарантування місцевого самоврядування передбачає створення «розумного законодавства», яке концептуально не визначено. Чи не тому знову чуто голос скептиків децентралізації і відчувається схильність певної частини населення до «твердої руки» як живлення авторитаризму й тоталітарного режиму? Реформа категорично не сприймає такий управлінський підхід у побудові регіональної і адміністративно-територіальної політики. Законодавча влада у формуванні та реалізації регіональної політики визначила принципи, які поки що абстрактно проголошують рівні можливості доступу «об'єктів регіональної політики» (за новим визначенням у законодавстві) до ресурсів природно-територіаль-

ного знаходження та забезпечення державної фінансової підтримки регіонального розвитку, передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління, координації довгострокових стратегій планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевих рівнях тощо. Відображення цих принципів у Законі України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 5 лютого 2015 року зумовлюється пріоритетами державної регіональної політики й визначенням законодавства, яке створює правову основу формування та проведення цієї політики. Особливість вказаного закону полягає в тому, що сфера дії правових норм не збігається з конституційними нормами, які є правостановлювальними для всіх суб'єктів влади (органів держави і місцевого самоврядування) й тому їхнє верховенство не забезпечує для територіальних громад їх визнання вказаними суб'єктами. Децентралізація як концептуальна ідея в сенсі названого вище закону не пов'язується з адміністративно-територіальною організацією історично розселених людей і сформованих громад, і тому мета концепції розподілу влад, розмежування права (компетенції) повинна дати відповіді на запитання: хто є владою (в законі вказується чомусь на «об'єкт регіональної політики», але незрозуміло, хто розпоряджається владою і хто має бути виконавцем волі територіальних громад). Отже, важливо побачити в новій конституційній моделі (як правовій пер-

спективі реформ), що населення села, селища, міста, району, регіону також може об'єднатися в макро-регіон або мікрорегіон і скласти частину території України або території самого регіону. Об'єднання не позначається на правовому статусі територіальної громади, яка є суб'єктом правостановлення і правореалізації. Такий підхід вказує на необхідність первісного унормування в Конституції права громадян, які проживають в адміністративно-територіальних одиницях, мати власну правосуб'єктність щодо центральної влади у відносинах до реалізації права (розпорядчого характеру й користування об'єктами комунального права) бути «другим обличчям» влади. Закон «Про засади державної регіональної політики» намагається в невластивий для територіального управління і самоврядування спосіб визначити такі категорії, як територіальний простір і правовий простір у значенні понять цього закону. Більше того, нову юридичну лексику важко поєднати з правом управління своєю діяльністю територіальних громад і органів самоврядування. Вживаються невластиві для правового регулювання терміни, зокрема «макрорегіон», «мікрорегіон». «Об'єктами» державної регіональної політики є «територія», «інструменти державної підтримки міжрегіональної інтеграції», «індекс регіонального людського розвитку» тощо. Навіть правознавцям важко з цим розібратися.

Без надмірної критичності значимо, що в Розділі І цього закону не витримана конституційно-правова типологія, а це ускладнює праворозуміння своєчасного й важливого закону та знижує рівень регулювання суспільних відносин, оскільки викликає різні підходи в правотлумаченні й потребує роз'яснення понять і термінів. Наприклад, у п. 2 ст. 8 закону вказується, що розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України... забезпечує формування державної регіональної політики. Проте слід замислитися над цим положенням, яке має у зворотному зв'язку визначити: політика, як сукупність принципів і пріоритетів, зумовлює розроблення Державної стратегії регіонального розвитку.

До визначення мети й обсягу проведення децентралізації управління та переходу до збалансованої самостійності громад та їхніх органів, тобто автономії їхніх повноважень у територіальному просторі держави з власними юрисдикційними органами, яким буде надано можливість здійснювати локальне праворегулювання, важливо врахувати реальний стан державного управління. Йдеться про те, що держава може мати не тільки адміні-

стративно-територіальний, а й військово-адміністративний поділ (Росія це провела указом президента від 20 вересня 2010 року. – *СЗ РФ. – 2010. – № 39. – Ст. 4929*). При цьому такі одиниці як регіони, райони, села, селища, міста, можуть мати особливий тимчасовий статус, певний територіальний простір військових округів із функціями протистояння агресору тощо.

Порівняльний аналіз Закону «Про засади державної регіональної політики» з положеннями Конституції свідчить, що він належить до правового явища, яке останнім часом виникло. Його можна визначити як «надмірна конституційно-правова індукція». Сутність цього явища полягає в тому, що нові положення законів, які стосуються повноважень місцевого самоврядування, поволі стають регуляторами більш принципових питань, ніж закріплені в самій Конституції. Отже, відбувається позаконституційне розширення предметів відання в поточному законодавстві, що стримує конституційні реформи. Втрачається їхня пріоритетність, і порушується конституційний правопорядок. Мабуть, природно, що навіть орієнтири на європейське право не можуть виходити за межі конституційних принципів і цінностей. Нинішню ситуацію слід сприймати як «суспільний поштовх» до конституційної реформи, але погоджуватися й нейтрально ставитися до нових смислових навантажень у законах, які створюють конституційні неузгодженості у відносинах територіального управління і самоврядування, навряд чи потрібно, навіть теоретично. Тож зрозумілим видається визначення «розумного законодавства» як поняття, узгодженого з конституційними вимогами й обсягом регулювання державної компетенції на територіях.

Не можна відносити до «розумного законодавства» положення законів, які замість гарантій і зобов'язань держави щодо місцевого самоврядування, розширення прав і свобод у самозабезпеченні територіальних громад залишають існування паралельних державних органів з численним апаратом управління, хоча децентралізація повноважень має подолати монополію державної виконавчої влади. Далі залишати паралельні структури на місцях (обрайдержадміністрації і виборні органи самоврядування) стає вразливим та неефективним, що може звести нанівець реформу з децентралізації управління. Особливо це стосується суб'єкта права власності – населення, яке об'єднано в територіальні громади. Саме для населення територіальний простір має цінність не тільки як майнова, матеріальна цінність землі, основних

засобів виробництва, надр, інфраструктури тощо. Цінність територіального простору слід поєднувати з правовим простором, що означає право на самостійність органів самоврядування із раціонально обмеженим розпорядженням прибутками і ресурсами на своїй території. Важливо в процесі формування концепції конституційної децентралізації передбачити «предмет і об'єкт у праві», що означає територію у праві, соціально-економічну самостійність у праві, місцеві податки та платежі у праві тощо. У такому ключі ми досить швидко маємо вийти на модель концепції першочергових змін, що не потребують системного підходу в конституційній реформі, яка передбачатиме реформу судової влади, прокуратури тощо. Реформа має бути зрозумілою для населення та прийнятною в парламенті. Не розриваючи інтегративних зв'язків об'єктів державного управління, концепція має показати функціональну природу самостійності території регіонів, запровадження критеріїв для формування нової конституційної моделі й відповідно надалі «розумного законодавства». Саморегулювання у визначених межах у регіонах, містах – регіональних центрах навіть за наявності «неформального права» повинно будуватися на конституційних гарантіях. Концепція децентралізації має розглядатися в контексті суспільного сприйняття і схвалення представниками всіх рівнів «місцевої влади» (від регіонів до сіл і селищ) щодо відповідності критеріям: «цілі – потреби – можливості – засоби – результати». Отже, концептуальні підходи необхідно розкривати перед суспільством і обґрунтовувати мотивацію за вказаними вище критеріями. Динаміка в цьому процесі сьогодні вкрай важлива, зважаючи на конституційний строк виборів до всієї системи місцевих органів самоврядування. Це, на наш погляд, є стандартом політичної активності держави, яка відповідно до статті 7 Конституції України гарантує місцеве самоврядування, що є «другим обличчям влади» – влади населення на своїй території. Це підтверджується конкретними намірами Голови Верховної Ради України Володимира Гройсмана: «Ключова реформа – реформа місцевого самоврядування. Я переконаний, що якщо ми не створимо належну систему управління державно, де основою є місцеве самоврядування, навряд чи вдасться здійснити секторальні реформи – і економічні, і гуманітарні». А вчасні, готові послужити своєму суспільству, цілком можуть допомогти народним депутатам України досягти в цій ключовій реформі якісного результату.