

ГРЕЧКО О. О.,
здобувач кафедри
конституційного права України
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.2

ДЕЯКІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЮВАННЯ ПРИНЦИПІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

У статті розглянуто запропоновані законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади принципи територіального устрою України. Здійснено аналіз положень указанного законопроекту, що дає змогу визначення певних рекомендацій для вдосконалення національного законодавства.

Ключові слова: територіальний устрій, конституційні принципи, конституційне реформування, децентралізація, місцеве самоврядування.

В статье рассмотрены предложенные законопроектом о внесении изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации власти принципы территориального устройства Украины. Осуществлен анализ положений указанного законопроекта, что позволяет выработать определенные рекомендации по совершенствованию национального законодательства.

Ключевые слова: территориальное устройство, конституционные принципы, конституционное реформирование, децентрализация, местное самоуправление.

The article deals with the principles of territorial organization of Ukraine that have been proposed by the draft law on introduction of amendments to the Constitution of Ukraine. The approach of the given draft law provisions is carried out which enables the specification of certain recommendations on improvement of the national legislation.

Key words: territorial organization, constitutional principles, constitutional reform, decentralization, local self-government.

Вступ. Сьогодні дедалі більшу увагу науковців, політиків та громадськості привертає ідея територіального впорядкування Української держави та впровадження ефективної організаційної структури державної влади. Необхідність територіального реформування України стала поштовхом для переосмислення ролі і значення принципів територіального устрою як базових координат просторового буття української держави. Їх однозначне розуміння і дотримання у практичній діяльності слугуватиме основою стабільної, незалежної, суверенної, правової Української держави.

Варто зазначити, що процес конституювання принципів територіального устрою України, який перебуває на стадії розроблення і становлення, зумовлює актуальність цього дослідження. Формуванню сучасної теорії принципів територіального устрою України присвячені праці таких українських вчених, як: О.М. Бориславська, А.Б. Гетьман, І.В. Долматов, О.П. Іщенко, В.П. Колісник, Р.А. Колишко, О.Г. Кушніренко, П.М. Любченко, І.Й. Магновський, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, А.О. Селіванов, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал та інших дослідників. Однак на сучасному



етапі бракує комплексного дослідження проблеми конституювання принципів територіального устрою України.

Постановка завдання. Метою статті є розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо розвитку і реалізації норм Конституції України, які закріплюють принципи територіального устрою України, на основі аналізу положень законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Результати дослідження. У статті планується провести аналіз положень законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) стосовно таких принципів територіального устрою, як: децентралізація влади, повсюдність місцевого самоврядування, спроможність місцевого самоврядування, сталий розвиток адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, гарантування місцевого самоврядування та урахування думки мешканців щодо зміни меж, найменування і перенайменування відповідних громад та поселень.

Варто зазначити, що висновком Конституційного суду України від 30 липня 2015 р. № 2-в/2015 [1] законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади був визнаний таким, що відповідає вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України. Але в окремих думках суддів М.М. Гультая, М.І. Мельника, С.В. Саса, І.Д. Сліденка визначаються деякі недоліки та неузгодженості у положеннях законопроекту, які за умови їх конституювання можуть призвести до різного розуміння та застосування окремих норм і, як наслідок, до порушення певних конституційних засад та обмеження прав і свобод людини і громадянина.

У проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 14 липня 2015 р. передбачено таку редакцію ст. 132 Основного Закону: «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [2]. Як бачимо, ця норма містить декілька важливих нових принципів.

Принцип децентралізації як самостійний принцип адміністративно-територіального устрою набуває особливого значення в умовах реформування Української держави. Адже в сучасних дослідженнях децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізовувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених органів та посадових осіб, а втручання в їх діяльність може відбуватися винятково для нагляду за законністю в передбачених законами випадках і відповідних формах [3, с. 14].

Закріплення на конституційному рівні принципу децентралізації влади має як переваги, так і недоліки. Потрібно акцентувати увагу на можливих недоліках та ризиках, наприклад, передача повноважень у певні регіони може означати активізацію сепаратистських настроїв із боку населення, що є загрозою для територіальної цілісності України. Поправки до Основного Закону щодо децентралізації можуть нести такий ризик, як фрагментація, матимуть наслідком посилення нерівномірності територіального регіонального розвитку та ін. [4, с. 243].

Судді Конституційного Суду України в окремих думках висловлюються на захист принципу централізації влади. Так, М.І. Мельник зазначає, що у законопроекті фактично пропонується виключити з переліку засад територіального устрою України принцип централізації влади. Указана пропозиція є недостатньо обґрунтованою. Він наводить такі пояснення:

1) централізація влади за умов її здійснення в межах принципу поділу влади, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, інших засад конституційного ладу не дає підстав для висновку про автоматичне виникнення загроз демократичному розвитку держави;

2) децентралізація влади може негативно вплинути на вирішення питань загальнодержавного значення, особливо в нинішніх умовах, коли існує об'єктивна потреба в мак-



симальній мобілізації сил і засобів для вирішення наявних надскладних проблем, пов'язаних, зокрема, із проведенням антитерористичної операції на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей, окупацією Російською Федерацією окремих територій України;

3) пропонуване законопроектом виключення з Конституції України положення про централізацію державної влади зовсім не свідчить про відмову від централізації влади як такої. Так, аналіз обсягу та характеру повноважень префектів, зазначених у запропонованій законопроектом редакції п. п. 1–5 ч. 1 ст. 119 Конституції України (координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади; здійснення нагляду за додержанням цими органами, органами місцевого самоврядування Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм, а також організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації), а також положень запропонованої законопроектом редакції ч. 5 ст. 118 Конституції України щодо принципів взаємодії префектів з Урядом України та Президентом України вказує на те, що здійснення державної виконавчої влади на рівні районів та регіонів реалізовуватиметься на засадах централізації [5].

Такої самої думки дотримується І.Д. Сліденко: «Розглядати запропоновані законопроектом зміни до Основного Закону України виключно в контексті децентралізації влади за умов, коли значна частина норм, навпаки, сприятиме централізації публічної влади, Конституційному Суду України навряд чи можливо, оскільки наукової методології для цього немає» [6].

Отже, системний аналіз законопроекту дозволяє говорити про те, що, попри пропозицію виключити з Конституції України згадку про «централізацію влади» і акцент на «децентралізацію влади», зроблений у його назві, багато положень, які містяться у законопроекті, спрямовані на централізацію влади. У нинішній ситуації це може бути визнано єдиною правильним підходом у забезпеченні незалежності, суверенітету, територіальної цілісності України, належної ефективності здійснення публічної влади та нормальної життєдіяльності країни [5].

На думку С.В. Саса, запропонована у законопроекті нічим не обмежена децентралізація влади на заміну закріпленого в Конституції України збалансованого поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади може призвести до зниження рівня державних гарантій для прав і свобод людини і громадянина [7].

Таким чином, на нашу думку, цілком виправданий чинний принцип «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади», оскільки він передбачає раціональне збалансоване поєднання централізації та децентралізації влади, а ступінь централізації (децентралізації) влади залежить від норм Конституції, які встановлюють повноваження органів публічної влади. Стосовно внесення змін у Конституцію України щодо децентралізації влади варто зауважити, що конституційне реформування у цьому напрямі вимагає нормативного відображення і закріплення принципу децентралізації у положеннях щодо повноважень префектів, принципів їх взаємодії з Урядом і Президентом України та повноважень органів місцевого самоврядування.

Принцип повсюдності місцевого самоврядування передбачає здійснення останнього на всій території України без будь-яких обмежень (не повинно існувати непід'юрисдикційних територій), а також функціонування територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які чітко відмежовані одна від одної [8, с. 242].

Варто зазначити, що у реалізації принципу повсюдності на території України існують значні проблеми. Це пов'язано з тим, що на території держави існують так звані «землі, за межами населеного пункту». Фактично перебуваючи у комунальній власності, ці землі юридично не можуть становити матеріальну основу діяльності відповідного місцевого органу місцевого самоврядування і належать до земель відповідного району чи області,



а отже, виникають випадки, коли немає відповідної територіальної громади, яка може володіти цими землями, оскільки у законодавстві України відсутні поняття «територіальна громада району» чи «територіальна громада області». Відповідні регіональні органи місцевого самоврядування представляють спільні інтереси відповідних сіл, селищ, міст, що входять до складу відповідного району чи області.

Щодо цього принципу суддя С.В. Сас зазначає: «Пропонується закріпити таку засаду, як повсюдність місцевого самоврядування. Але є території (об'єкти), наприклад, оборонного характеру, прикордонні тощо з особливим режимом державного управління, діяльність на яких має здійснюватися без будь-якого безпосереднього втручання місцевих мешканців, зокрема шляхом проведення місцевого референдуму. Отже, запроваджені на конституційному рівні можливості втручання місцевих мешканців у зазначені та інші державні справи створює умови для розмивання меж відповідальності держави, а також може призвести до зниження рівня державних гарантій для прав і свобод людини і громадянина, що порушуватиме вимоги ч. 1 ст. 157 Конституції України» [7].

Застосування принципу повсюдності місцевого самоврядування має місце у разі територіального реформування України та у разі зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Вважаємо, що цей принцип потребує законодавчого закріплення у законах про територіальний устрій України та про місцеве самоврядування в Україні.

Спроможність місцевого самоврядування цілком очевидно передбачає наявність в органах та посадових осіб місцевого самоврядування відповідних правових, організаційних, матеріальних, економічних та інших інструментаріїв, необхідних для виконання покладених повноважень, які є значно ширшими, відповідно до закріплення принципу децентралізації. Принцип спроможності місцевого самоврядування змістовно схожий на принцип повноти повноважень місцевого самоврядування. Вважаємо, що у Конституції України доцільно закріпити принцип повноти повноважень, оскільки він термінологічно більш доречний (відноситься до правової термінології) та інформативно більш ємний та зрозумілий. Цей принцип треба віднести до Розділу XI Конституції України «Місьцеве самоврядування».

Стосовно заміни принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів на принцип сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць суддя С.В. Сас вважає, що «відсутність положення про збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів створить на конституційному рівні можливість зниження рівня соціально-економічних прав людини і громадянина в одних регіонах порівняно з іншими» [7]. У цьому разі варто розглянути виникнення і сутність терміна «сталий розвиток».

Термін «сталий розвиток» є офіційним українським відповідником англійського терміна “sustainable development”, дослівний переклад якого з урахуванням контексту може бути «життєздатний розвиток» а за сенсом – «самопідтримуваний розвиток», інколи цей термін тлумачать як «всебічно збалансований розвиток». За визначенням Комісії ООН зі сталого розвитку, його мета – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Автор теорії сталого розвитку Герман Дейлі логічно тлумачить термін «сталий розвиток» як означення гармонійного, збалансованого, безконфліктного прогресу всієї земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), а також окремо взятих країн нашої планети за науково обґрунтованими планами (методами системного підходу), коли у процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, зокрема за етнічними, расовими чи статевими ознаками [9].

Отже, термін «сталий розвиток» є значно ширшим, ніж термін «збалансованість і соціально-економічний розвиток», і передбачає довготривалу далекоглядну політику, розраховану на добробут майбутніх поколінь. На наш погляд, «сталий розвиток» не потребує припису «з урахуванням історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій», оскільки він включає усю сукупність факторів суспільного



буття. У новій редакції Конституції України рекомендовано цей принцип назвати «сталий розвиток адміністративно-територіальних одиниць».

Перевагою законопроекту є закріплення принципу урахування думки мешканців щодо зміни меж, найменування і перенайменування відповідних громад та поселень (ст. 133 Конституції України). Принцип урахування думки громадян, які проживають на відповідній території, у вирішенні питань територіального устрою України передбачає: право громадян України вирішувати питання зміни території України шляхом проведення всеукраїнського референдуму (ст. 73 Конституції України); право громадян вирішувати питання про зміни в територіальному влаштуванні адміністративно-територіальних одиниць, у яких вони проживають, на місцевому референдумі, громадських слуханнях або через діяльність місцевих органів влади, громадських організацій (питання щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, утворення, ліквідацію, злиття або розділення адміністративно-територіальних одиниць, перейменування адміністративно-територіальних одиниць, вулиць тощо).

Недоліком є запропоновані у законопроекті зміни стосовно принципу гарантування місцевого самоврядування. Із ч. 1 ст. 140 Конституції України виключається положення, відповідно до якого місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. На думку М.М. Гульгата, це може призвести до обмеження цього права та права громадян на участь в управлінні державними справами. Суддя зазначає: «Право територіальної громади на місцеве самоврядування не є декларативним. Саме тому в ч. 1 ст. 140 Конституції України встановлено місцеве самоврядування як колективне право громадян, що проживають на певній території (село, селище, місто), яке в контексті ст. 38 треба розглядати як право, визнане у громадянському суспільстві, проявом якого є проголошення України демократичною та правовою державою у ст. 1 Конституції України. Для забезпечення колективного права громадян на місцеве самоврядування у ст. 7 Конституції України зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [10].

Висновки. На основі проведеного аналізу положень законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади можна зробити такі висновки. Закріплення принципу децентралізації на конституційному рівні є недостатньо обґрунтованим. Цілком виправданий чинний принцип «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Стосовно внесення змін у Конституцію України щодо децентралізації влади варто зазначити, що ступінь централізації (децентралізації) влади визначають норми Конституції, які встановлюють повноваження органів публічної влади. Принцип повсюдності місцевого самоврядування потребує законодавчого закріплення у законах про територіальний устрій України та про місцеве самоврядування в Україні. Замість принципу спроможності місцевого самоврядування у Конституції України доцільно закріпити принцип повноти повноважень місцевого самоврядування, який потрібно віднести до Розділу XI Конституції України «Місцеве самоврядування». Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій варто замінити на принцип сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Перевагою законопроекту є закріплення принципу урахування думки мешканців щодо зміни меж, найменування і перенайменування відповідних громад та поселень. Недоліком законопроекту є виключення ч. 1 ст. 140 Конституції України, відповідно до якої місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Отже, деякі положення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади визнані недостатньо науково обґрунтованими і потребують подальших наукових розроблень та досліджень. Врахування вказаних у статті рекомендацій щодо конституювання принципів територіального устрою України слугуватиме вдосконаленню норм Конституції України і, як наслідок, сприятиме розвитку правової системи української держави.



Список використаних джерел:

1. Висновок Конституційного суду України від 30 липня 2015 р. № 2-в/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/05-2015.pdf>.
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1/c1/rada.gov.ua.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
4. Федотов Д.В. Децентралізація влади в Україні: переваги, недоліки, ризики. Принципи сучасного конституціоналізму та Основний закон України : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (4–5 листопада 2016 р.). – Х. : Права людини, 2016. – С. 243.
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України М.І. Мельника щодо висновку Конституційного суду України № 2-в/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/05-2015.pdf>.
6. Окрема думка судді Конституційного Суду України І.Д. Сліденка І.Д. щодо висновку Конституційного суду України № 2-в/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/05-2015.pdf>.
7. Окрема думка судді Конституційного Суду України С.В. Саса щодо висновку Конституційного суду України № 2-в/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/05-2015.pdf>.
8. Іщенко О. Принципи адміністративно-територіального устрою України / О. Іщенко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 238–243.
9. Сталий розвиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Сталий_розвиток.
10. Окрема думка судді Конституційного Суду України М.М. Гульгая щодо висновку Конституційного суду України № 2-в/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/05-2015.pdf>.

