

УДК 342.2:349.6

Н. В. Барбашова

ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕГІОНУ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ

Внесення змін і доповнень до норм чинного законодавства є об'єктивним процесом, який відображає в цілому зміни, які відбуваються в суспільстві. Дане твердження повною мірою справедливо й для обґрунтування необхідності відновлення норм чинної Конституції України. Як указує академік Ю. С. Шемшученко [1], «на сьогодні конституційні норми містять низку суттєвих недоліків», які створюють «перешкоди для здійснення необхідних реформ, адаптації країни до викликів посткризового світу, підриває довіру громадян до державних інституцій та нівелює цінність державного суверенітету». Порушення природнього процесу оновлення і вдосконалення конституційних норм в Україні стало можливим внаслідок домінування протягом тривалого часу в Україні політики над правом.

З метою усунення перешкод конституційному процесу, розробці науково обґрунтованого законопроекту по внесенню змін і доповнень до Основного Закону країни Президентом України була створена Конституційна асамблея у складі відомих вчених-юристів, політиків і фахівців в галузі державного будівництва. Враховуючи структуру Конституції України та виходячи з необхідності вдосконалення норм Основного Закону України, Конституційною асамблеєю передбачено створення цілого ряду комісій, у тому числі з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. В.Я. Тацій підкреслює, що недоліки територіальної організації влади в Україні значною мірою є наслідком недостатньо послідовної імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування та відсутністю власних виконавчих органів місцевого самоврядування на регіональному рівні [2].

Проблемі вдосконалення адміністративно-територіального устрою України присвячено цілий ряд робіт, у яких цілком правильно підкреслювалася неефективність організації і функціонування публічної влади на регіональному та місцевому рівнях [3–6]. Автори відзначали конституційну невизначеність статусу регіону та істотні відмінності в повноваженнях, які мають області України і відповідні територіальні утворення в державах Європейського Союзу. Разом з тим у висновках зазначених робіт продовжує домінувати ідея про винятково посередницьку роль регіонального рівня управління. Зокрема, досить спірна пропозиція В. Артеменка [3] про автономізацію областей, проте не передбачає наділення регіонального рівня влади законодавчою компетенцією. Автор помилково вважає, що метою створення й функціонування Комітету регіонів по Маастрихтському договору є «захист інтересів єврорегіонів». Роль Комітету регіонів полягає в тому, щоб висловлювати та відстоювати точку зору регіонів у ході законотворчого процесу Співтовариства, а також інформувати громадянське суспільство про рішення вищих керівних органів ЄС і через

регіональні й місцеві влади залучати громадян до вироблення рішень, що безпосередньо стосуються їх інтересів [7].

В основі запропонованої А. І. Ганущаком [5] моделі з реформування адміністративно-територіального устрою України лежать соціально-економічні критерії й акцент робиться на укрупненні громад та підвищенні їх статусу. Рейтинг регіонів у цій моделі передбачається залишити без зміни. Автор не в повній мірі враховує досвід адміністративних реформ унітарних держав, таких як Польща й Франція. Підсумком реформ у цих державах стало укрупнення воєводств (Польща) і введення нової територіальної структури — регіону (Франція). Ці зміни були продиктовані, в першу чергу, високою ефективністю регіонального рівня управління та перевагами великих регіонів у рамках європейського міжрегіонального співробітництва.

М. О. Пухтинский вважає, що процес реформування територіальної організації влади та системи публічної адміністрації повинен здійснюватися «на засадах децентралізації, деконцентрації повноважень, субсидіарності, фінансового федералізму, оптимізації організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування» [6]. У роботі не виділяється особливий статус регіону та не розглядається проблема наділення регіонального рівня управління владними повноваженнями.

У контексті вищевикладеного представляється актуальним розглянути питання оптимізації адміністративно-територіального устрою України з позиції екологічного права, основним завданням якого є регулювання суспільних відносин у сферах охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування й забезпечення екологічної безпеки.

Як показує досвід держав — членів Європейського Союзу, США та інших промислово розвинених країн в останні два десятиліття найбільші успіхи у підвищенні ефективності природоохоронної діяльності були досягнуті за рахунок вдосконалення організаційно-правового механізму охорони навколишнього середовища, а саме, реалізацією на практиці принципу «екологічного федералізму» [8–11].

Поняття екологічного федералізму як принципу управління природоохоронною діяльністю в державі було введено за аналогією з поняттям федералізму як форми державного устрою, в першу чергу, в частині розподілу повноважень між центром і периферією. Екологічний федералізм означає децентралізований принцип управління природоохоронною діяльністю, що передбачає передачу на регіональний рівень владних повноважень, і він не пов'язаний з формою державного устрою.

Уперше на необхідність установлення пріоритету територіального управління в питаннях охорони навколишнього середовища та природокористування вказав Ю. С. Шемшученко. На його думку, «проблеми охорони навколишнього середовища — це проблеми насамперед регіональні» [12, 216]. Відомий фахівець у галузі екологічного права Джонатан Адлер вважає, що неможливо забезпечити однаковий підхід у екологічній сфері для регіонів, що суттєво різняться за своїми географічними, економічними та ін. ознаками. Оскільки регіони

знаходяться ближче до фактичної ситуації, то вони мають більше шансів прийняти відповідні найбільш оптимальні екологічні рішення, ніж національні уряди. З іншого боку, і для громадян істотно простіше вимагати від місцевих органів влади підзвітності та контролювати місцеві екологічні норми [11]. Значені висновки в повній мірі відображають суть екологічних проблем, які мають місце на даний час в Україні.

Виконаний раніше аналіз показав, що процес деволюції (децентралізації) в екологічному праві в європейських країнах носить загальний характер. Він є типовим як для країн з республіканською формою правління, так і для країн з парламентсько-монархічною формою правління. Процеси деволюції відбуваються як у федеративних державах, так і в державах, що вважалися раніше «жорстко унітарними». Аналогічні процеси протікають як у країнах «старої» Європи (Австрія, Італія, Бельгія й ін.), так і в країнах, що недавно увійшли до Європейського Союзу (Угорщина, Чехія, Польща, Латвія й ін.) [9, 13]. «Стимулюючим» дану тенденцію фактом є та обставина, що Європейський Союз заохочує такі устремління і створює спеціальні органи й інструменти для обговорення та вирішення регіональних проблем. Зокрема, таким органом є Комітет регіонів, який є обов'язковою інстанцією за узгодженням документів Євросоюзу, що мають природоохоронну спрямованість.

На європейському правовому просторі у цей час чітко викристалізовується поняття регіону із законодавчими повноваженнями, формулювання якого дано в Декларації щодо регіоналізму в Європі (Базель, 1996 р.) [14]. В Декларації, зокрема, говориться, що регіон є територіальним утворенням державного законодавства, що володіє рівнем, який слідує за рівнем держави; має свою конституцію, статут автономії або інший законодавчий акт, який визначає його як частину правової системи держави на найвищому рівні й встановлює, принаймні, його організацію та повноваження. Регіон сам обирає своє керівництво й встановлює знаки розрізнення його представництва.

Термін «регіон» використовується в Конституції України тільки у ст. 132: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, об'єднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

У частині другій ст. 133 Конституції України міститься перелік адміністративно-територіальних одиниць, які входять до складу України: Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь. Цій перелік адміністративно-територіальних одиниць в інших нормативних актах, наприклад, Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2006 р.), Розпорядженні Кабінету Міністрів «Про затвердження плану заходів на 2011 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» дозволяє кваліфікувати його як перелік регіонів України, що підтверджується Довідником регіонів Європейського фонду з сталого розвитку регіонів [15].

У зазначених нормативних актах відсутні визначення поняття «регіон», перелік його найбільш істотних ознак, не наведена класифікація регіонального рівня управління в ієрархії системи державного управління, а також не згадується про компетенцію регіонального рівня управління. Включення до переліку регіонів України міста Севастополя не узгоджується з загальнопоширеною практикою ідентифікації регіонів Європейського Союзу. Такі територіальні утворення визначаються Євростатом як місцеві адміністративні одиниці (Local Administrative Units или LAU) [16].

Враховуючи високий рівень взаємодії урбанізованих територій столиць з прилеглими сільськими або рекреаційними територіями, а також з точки зору організації ефективної природоохоронної діяльності видається виправданим створення в Україні столичного регіону — Київська область, в який входили б столиця м. Київ та Київська область у сучасних кордонах. В якості прикладу столичних регіонів унітарних держав у Європі можна навести регіони: Мадридський (м. Мадрид), Іль-Де-Франс (м. Париж), Лаціо (м. Рим), Мазовецький (м. Варшава) та ін. Площі таких регіонів, як правило, більш ніж в 10 разів перевищують площі, які займають столиці.

Беручи до уваги європейський досвід розвитку регіонів, їх правовий статус та перспективу європейської інтеграції України, є досить обґрунтованими наступні пропозиції щодо зміни і доповнення окремих статей Конституції України в здійснюваному на даний час у країні конституційному процесі. У ст. 132 Конституції про основи територіального устрою України «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, *поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади...*», пропонується замінити на «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території на *принципу децентралізації публічної влади...*» і далі за текстом.

«Поєднання централізації і децентралізації» по своїй суті без «розшифрування» внутрішньо суперечливо й практично ідентично принципу демократичного централізму, що одержав поширення в комуністичній ідеології. Пропоноване акцентування на децентралізованому здійсненні публічної влади в Україні широко використовується в конституціях унітарних європейських держав: Франції (ст. 1), Польщі (ч. 1 ст. 15), Іспанії (ст. 143) та ін. Особливої уваги заслуговує той факт, що доповнення до ст. 1 Конституції Франції шляхом включення до неї принципу децентралізації було здійснено 28 березня 2003 р., що свідчить про актуальність проблеми організації публічної влади на децентралізованих засадах [17].

Статтю 133 про систему адміністративно-територіального устрою пропонується викласти в новій редакції:

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: регіони (Автономна Республіка Крим та області України), райони, міста, райони в містах, селища і села.

Чинна Конституція України кваліфікує обласні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад

сіл, селищ та міст (ч. 4 ст. 140). Сфера діяльності обласних рад поширюється на затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей та контролювання їх виконання; затвердження обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролювання їх виконання; вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції (ч. 2 ст. 143).

Згідно зі ст. 118 Конституції виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, голови яких призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України і при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Таким чином, Україна є типово централізованою унітарною державою з обмеженим самоврядуванням на регіональному рівні.

Підвищення статусу регіону як об'єкта міжнародного економічного, культурного, екологічного й т. п. співробітництва приводить природно до концепції децентралізованої унітарної держави європейського зразка. Видається важливим проведення науково обґрунтованої адміністративно-територіальної реформи, основною ідеєю якої повинно стати створення в масштабах країни досить потужних, внутрішньо несуперечливих регіонів, що динамічно розвиваються і які у своєму розвитку повною мірою використовували весь позитивний досвід країн Європейського Союзу.

Безсумнівно прогресивним кроком національного законодавця на шляху конвергенції екологічного законодавства України із законодавством Європейського Союзу є прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» [18]. Метою цього Закону України є, зокрема, позбавлення Кабінету Міністрів України від виконання невластивих йому функцій і покладання таких функцій на відповідні міністерства та оптимізація розподілу функцій між територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України та місцевими державними адміністраціями. Законом ліквідуються територіальні органи Мінприроди України, а значна кількість їх повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища передається до місцевих державних адміністрацій. Негативна реакція на цей Закон деяких фахівців і екологічних організацій обумовлена, мабуть, високим ступенем їх адаптації до централізованого способу управління екологічною сферою в країні й необґрунтованою небезпекою руйнування всієї природоохоронної діяльності.

Разом з тим, незважаючи на позитивну оцінку Закону, слід підкреслити, що він носить половинчастий характер. Це пов'язано, перш за все, з відсутністю в ньому норм, що регулюють законодавчі повноваження регіонального рівня

влади. Прийняття Закону висвітило необхідність внесення змін у чинну Конституцію, зокрема, у норми, що закріплюють правовий статус регіону. На необхідність конституційного закріплення в правовій системі України самостійного напрямку, орієнтованого на нормативне регулювання регіональних суспільних відносин, раніше вказували у своїх роботах В. К. Мамутов [19, 24], В. Д. Волков [20].

Оскільки в чинній Конституції України вже закріплений державно-правовий статус Автономної Республіки Крим (розділ X), то в змінену Конституцію необхідно додати спеціальний розділ про державно-правовий статус областей України і компетенції регіонального (обласного) рівня управління. У даному розділі Конституції повинні бути присутніми статті, які визначають правовий статус області, цілісність території України, компетенцію регіонального рівня влади.

Пропонується така редакція статті Конституції України, яка визначає правовий статус області в Україні:

Стаття II. Основи статусу області в Україні

1. Статус області в Україні визначається Конституцією України та статутами відповідних областей.

2. Області України є рівноправними її суб'єктами, невід'ємними частинами України без права виходу з неї.

3. Область в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

4. Статус області України може бути змінений за взаємною згодою України і області України відповідно до Конституції України.

Зміст інших статей даного розділу повинен бути орієнтований на європейський досвід і перспективу входження України до Європейського Союзу. У контексті викладеної вище аргументації представляється обов'язковим закріплення в Конституції України охорони довкілля, як предмета виняткового ведення області.

У цій статті авторка ставила перед собою завдання не формулювання всіх норм рекомендованого до включення в текст Конституції розділу, а обґрунтування з точки зору організації ефективної природоохоронної діяльності адміністративно-територіального устрою України та конституційне закріплення правового статусу регіонів України.

Становлення правової системи регіону в Україні має з необхідністю супроводжуватися формуванням понятійного апарату, зокрема з визначенням терміна «регіон», його співвідношенням з поняттям «суб'єкт територіального устрою України», перелік яких наведений у частині другій ст. 133 Конституції України. Регіональні суспільні відносини визначають специфіку регіональної правової системи й зміст регіонально-правових норм. Вважаємо важливим, щоб формування понятійного апарату відбувалося відповідно до рекомендацій Асамблеї європейських регіонів, викладених у Декларації щодо регіоналізму в Європі. Гармонізація законодавства у сфері правового регулювання регіональних суспільних відносин, без сумніву, позитивно вплине на

участь регіонів України в політичному житті Європейського Союзу шляхом взаємодії з європейськими регіонами під патронатом Асамблеї європейських регіонів.

Література

1. Шемшученко Ю. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні // *Право України*. — 2012. — № 8. — С. 28–34.
2. Тацій В. Я. Конституційна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи подальшої реалізації // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. — 2009. — № 6. — С. 14–23.
3. Артеменко В. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.csi.org.ua/www/?p=272# more-272.
4. Тварковська Л. І. Актуальні проблеми конституційно-правового регулювання територіального устрою України та деяких європейських країн // *Держава і право*. — 2010. — Вип. 50. — С. 215–219.
5. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Ю. І. Ганущак. — К. : Легальний статус, 2012. — 348 с.
6. Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні // *Право України*. — 2012. — № 8. — С. 68–77.
7. Committee of the Regions [Електронний ресурс]. — Режим доступу : europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_en.htm.
8. Малышева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе / Н. Р. Малышева. — К. : Фірма «КІТ», 1996. — 233 с.
9. Барбашова Н. В. Проблеми деволуції в екологічному праві України : монографія / Н. В. Барбашова. — Донецьк : Апекс, 2007. — 268 с.
10. Oates E. Wallace. A Reconsideration of Environmental Federalism // *Resources for the Future*. — 2001. — Nov. — P. 1–54.
11. Jonathan H. Adler. A New Environmental Federalism: Environmental policymakers are increasingly turning to the states for solutions to today's environmental problems // *Forum for Applied Research & Public Policy*. — 1998. — Vol. 13.
12. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. — К. : *Наук. думка*, 1989. — 229 с.
13. Барбашова Н. В. О совершенствовании организационно-правового механизма управления природоохранной деятельностью в Украине // *Экономика и право*. — 2010. — № 2. — С. 101–106.
14. Декларация о регионализме в Европе: Ассамблея регионов Европы, Базель (1996) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ru/DR_RUSSE.pdf.
15. Довідник Регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.fedre.org/ru/content/spravochnik-regionov-evropy.
16. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) // *Official Journal of the European Union*. L 154. — 2003. — Vol. 46. — P. 1–41.
17. Constitution of 4 October 1958 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/.
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон від 16.10.2012 № 5456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5456-17.
19. Мамутов В. Нова Конституція України та права регіонів // *Регіональна економіка*. — 1997. — № 3. — С. 22–27.
20. Волков В. Регіональне самоврядування в Україні: необхідність сучасності чи відгук минулого? / В. Волков, Є. Кулаков // *Правничий часопис Донецького університету*. — 2005. — № 2. — С. 14–20.

Анотація

Барбашова Н. В. Правовий статус регіону в Україні та його конституційне закріплення. — Стаття.

Досліджено проблему оптимізації адміністративно-територіального устрою України з позиції екологічного права в рамках конституційного процесу, який протікає в даний час в країні. Обґрунтовано необхідність децентралізації публічної влади в Україні і конституційного закріплення статусу регіонів із законодавчими повноваженнями.

Ключові слова: право, Конституція України, охорона довкілля, децентралізація, регіон, компетенція.

Аннотация

Барбашова Н. В. Правовой статус региона в Украине и его конституционное закрепление. — Статья.

Исследована проблема оптимизации административно-территориального устройства Украины с позиции экологического права в рамках конституционного процесса, который протекает в настоящее время в стране. Обоснована необходимость децентрализации публичной власти в Украине и конституционного закрепления статуса регионов с законодательными полномочиями.

Ключевые слова: право, Конституция Украины, охрана окружающей среды, децентрализация, регион, компетенция.

Summary

Barbashova N. V. The legal status of the region in Ukraine and its constitutional recognition. — Article.

The problem of optimization of the administrative-territorial structure of Ukraine was studied from the standpoint of the environmental law in the constitutional process which occurs in the country nowadays. It was founded that the decentralization of public authority in Ukraine and strengthening constitutional status of regions with legislative powers are essential.

Keywords: law, the Constitution of Ukraine, the environment, decentralization, region, competence.

УДК 342.922

О. І. Миколенко

ДИСПОЗИТИВНІСТЬ ТА ПУБЛІЧНІСТЬ ЯК ВЛАСТИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Поняття «диспозитивність провадження» та «публічність провадження» є суперечливими за змістом як в науці адміністративного права, так і в процесуальних юридичних науках. Частина науковців визнають «диспозитивність» і «публічність» принципами юридичного процесу, інша частина науковців розглядає їх не як принципи, а як категорії, що є значно більшими та вагомішими за принципи, а представники третьої частини науковців не визнають «диспозитивність» і «публічність» принципами юридичного процесу, оскільки їх не було нормативно закріплено у відповідних кодексах України [1, 27].

Не викликає сумніву той факт, що «публічність» превалює над «диспозитивністю» в будь-якому виді юридичного процесу. Навіть в цивільному про-