

*Микола Олександрович Пухтинський,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України
кандидат юридичних наук, доцент
ORCID: 0000-0002-9864-9056*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Науковий аналіз конституційних аспектів типології та реалізації організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіальної організації влади, територіального врядування є актуальним з огляду особливостей правового розвитку країни в умовах війни та післявоєнної відбудови держави, необхідності впровадження багаторівневого належного врядування. Дослідження цих аспектів актуалізується також у рамках планової науково-дослідної теми «Парламентаризм в Україні: сучасний стан, виклики та перспективи розвитку».

Аналіз останніх досліджень. Сучасні проблеми оновлення конституційно-правового, парламентського забезпечення територіального врядування досліджуються в роботах: О. Андрійко, М. Баймуратова, О. Батанова, Т. Бевз, В. Борденюка, А. Колодія, В. Кравченка, А. Крусян, О. Марцеляка, О. Скрипнюка, В. Федоренка, О. Ющика та інших авторів. У них розглядаються теоретичні, конституційні, адміністративно-правові проблеми функціонування публічної влади, особливості її здійснення в діяльності органів законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування. Наразі видається важливим дослідження процесів інституційного, законодавчого забезпечення територіального врядування в контексті завершення трансформації місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою, децентралізації публічної влади в умовах воєнного стану та перспектив конституційного оновлення у повоєнний час.

Метою дослідження є конституційно-правові розвідки формування ефективних механізмів парламентського інституційного та законодавчого забезпечення територіального врядування.

При цьому використовуються діалектичні методи структурно-функціонального аналізу діяльності парламенту України, вивчаються його відповідні регламентні процедури.

Основні результати дослідження. Загрози військової агресії проти суверенітету України передбачають осмислення подальшого розвитку територіального врядування, його парламентського забезпечення. Під територіальним врядуванням розуміється процес публічного управління, який здійснюють суб'єкти місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування, в якому беруть участь центральні органи державної влади, інституції громадянського суспільства. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, територіальне врядування здійснюється на засадах децентралізації публічної влади. Провідну роль у цьому процесі відіграє парламент – Верховна Рада України. Виходячи із конституційно-правового статусу парламенту України, його функціонального призначення та повноважень, до організаційно-правових форм забезпечення розвитку територіального врядування можна віднести: законотворчу, контрольну, науково-експертну, консультативну. Інституційно зазначені форми проявляються в ході сесійних пленарних засідань, у діяльності комітетів парламенту, політичних фракцій, депутатських груп, Рахункової палати, Інституту законодавства Верховної Ради, профільних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України.

Провідною формою парламентського забезпечення розвитку територіального врядування є законотворча діяльність Верховної Ради.

За безпосередньої участі Міністерства розвитку громад та територій України (тодішнього Мін-регіону), профільних комітетів Верховної Ради, народних депутатів України за участю асоціацій органів місцевого самоврядування були розроблені проекти та ухвалені Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, важливі законодавчі акти щодо співробітництва територіальних громад, їх об'єднання, засад державної регіональної політики тощо. Була розпочата також бюджетна та фінансова децентралізація, без здійснення якої підвищення ефективності публічної влади неможливо.

Завдяки використанню законотворчої форми парламентського забезпечення розвитку територіального врядування за короткий проміжок часу, долаючи спротив місцевих і регіональних еліт, завдяки активній позиції громадянського суспільства, наукового середовища вдалося законодавчо і, головне, практично провести докорінну трансформацію базового і субрегіонального рівнів територіального врядування, територіальної організації влади, об'єднати та значно скоротити загальну кількість територіальних громад до 1470 [1] та районів – до 136 [2] та значно зміцнити їх фінансовими ресурсами.

Парламентське законодавче забезпечення територіального врядування стосується також оновлення статусних актів про місцеве самоврядування, про місцеві органи виконавчої влади, законодавче впровадження нових координаційно-контрольних інституцій (префектів-урядників) і, безумовно, оновлення Конституції щодо децентралізації публічної влади.

Законодавче забезпечення в діяльності парламенту планується. Так, у 2015 році була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» [3]. У лютому 2021 року була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік» [4].

У Верховній Раді України головним у законодавчому забезпеченні територіального врядування є Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який супроводжує всі законопроекти у сфері територіального врядування. Цими питаннями опікуються також Комітет з питань бюджету, Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, Комітет з питань правової політики, Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, Комітет з питань аграрної та земельної політики та інші. На законотворчий процес впливають профільні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України.

Здійснення законодавчого забезпечення розвитку територіального врядування стикається з цілим рядом проблем, які на сьогодні насамперед пов'язані із воєнною агресією проти України, порушенням її територіальної цілісності, державного суверенітету, інфраструктурною руйнацією. В цих умовах законодавець вимушений використовувати закладений у статті 132 Конституції принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади щодо територіального врядування, свідченням чого є прийнятий 12 травня 2022 року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [5]. Закон врегульовує питання функціонування військових адміністрацій, розблоковує питання державної служби, спрощує порядок прийняття на роботу та звільнення працівників, визначає напрями прийняття одноособових рішень головами громад.

Важливою формою парламентського забезпечення розвитку територіального врядування є реалізація контрольних повноважень Верховної Ради передусім у бюджетній сфері, яка також проявляється у законотворчості та в діяльності відповідних парламентських структур: Комітету з питань бюджету, Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики, Комітету з питань антикорупційної політики, а також Рахункової палати. Зокрема, у зазначеній сфері були прийняті закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [6], «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [7].

Прийнято також Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» [8]. На порядку денному забезпечення безперервного виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Для забезпечення ефективного функціонування бюджетної сфери та життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період дії воєнного стану

Уряд, Верховна Рада України, РНБО, центральні органи виконавчої влади приймають низку швидких, оперативних рішень [9].

Важливими є також питання щодо статусу, основних повноважень Рахункової палати як вищого органу аудиту, зокрема, щодо здійснення контролю за використанням бюджетних коштів, наданих на виконання повноважень місцевими державними адміністраціями та на реалізацію делегованих повноважень органами місцевого самоврядування по доходах і видатках. За останні три роки Рахункова палата встановила порушень у сфері адміністрування податків і зборів на 76 млрд грн та виявила 45 млрд грн резервів доходів державного бюджету. За результатами аудитів Рахункової палати у цій сфері вже внесено 14 змін до законів України, прийнято 7 постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України [10]. Науково-консультативну роботу в Апараті Верховної Ради проводить Науково-консультативна рада. Згідно з Положенням про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України Науково-консультативна рада – консультативно-дорадчий орган, що функціонує для залучення висококваліфікованих фахівців у сфері права до законопроектної роботи, підготовки наукових висновків з питань діяльності Верховної Ради України, які потребують наукового забезпечення. Науково-консультативна рада утворюється з числа висококваліфікованих фахівців у сфері права, які погодилися брати участь в її роботі. Членом Науково-консультативної ради може бути фахівець, який має науковий ступінь доктора наук або доктора філософії (кандидата наук), адвокат, суддя у відставці [11].

Науково-експертну, консультативну діяльність щодо парламентського забезпечення, у тому числі розвитку територіального врядування, здійснюють також Головні науково-експертне та юридичне управління Апарату Верховної Ради.

У Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України (ГНЕУ) є кілька основних завдань, зокрема, проведення наукової експертизи законопроектів, оцінка їх концептуального рівня і соціально-економічних і політичних наслідків ухвалення, оцінка законопроектів на відповідність Конституції, підготовка науково обґрунтованих експертних висновків щодо законопроектів для ухвалення рішень ВРУ [12]. Науково-правову діяльність Верховної Ради, окрім ГНЕУ, здійснює Головне юридичне управління та Інститут законодавства ВРУ. За майже 2,5 роки роботи Верховної Ради IX скликання зареєстрували 6921 законопроект, з них висновки Головного науково-експертного управління отримали 2805 (40,5%).

Заступник керівника Апарату Верховної Ради України – керівник Головного юридичного управління організовує наукове та правове забезпечення діяльності Верховної Ради України та її Апарату. Він забезпечує: здійснення наукової та юридичної експертизи законопроектів та проектів інших актів, включених до порядку денного сесії Верховної Ради України, законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України; взаємодію з науковими установами для проведення комплексних експертиз системних законопроектів; візування проектів розпоряджень Голови Верховної Ради України та керівника Апарату Верховної Ради України, що містять правові норми; консультування представників комітетів Верховної Ради України з правових питань на всіх стадіях підготовки проектів законів та інших актів, що приймаються Верховною Радою України; встановлення і розвиток зв'язків з правовими службами парламентів зарубіжних країн з питань парламентського права, розвитку і вдосконалення законодавства, законопроектної роботи, обміну досвідом; за дорученням Голови Верховної Ради України, керівника Апарату Верховної Ради України підготовку відповідних аналітичних матеріалів і пропозицій для Верховної Ради України [13].

Висновки. Одним із напрямів подальшого вдосконалення використання законотворчої, науково-експертної, консультативної форм забезпечення розвитку територіального врядування може стати більш широке використання потенціалу наукових установ у взаємодії з парламентом, зокрема, НАН, НАПрН України, Національного інституту стратегічних досліджень тощо у формах консультативної, експертної діяльності за аналогією норм Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» щодо участі у консультаціях та надання висновків до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку (статті 17–20), для чого доцільно було б внести відповідні доповнення до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», Регламенту Верховної Ради України та передбачити певні позиції у Плані її законопроектної роботи.

Доцільно визначитись із подальшими шляхами завершення оновлення конституційного регулювання всієї системи врядування та, зокрема, територіального врядування у повоєнний час з огляду на декларації про докорінну трансформацію і відновлення України. Таке оновлення має стосуватись не лише децентралізації публічної влади, а комплексно охоплювати головні конституційні інститути.

При переході від воєнного у повоєнний стан врядування, територіальної організації влади, територіального врядування при використанні організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіального врядування доцільно збалансувати сучасні рейки поєднання централізації і децентралізації, поступово повернутись і перейти на шлях широкій децентралізації публічної влади.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 35. Ст. 259. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>.
2. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
3. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 31. Ст. 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>.
4. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік: Постанова Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України. *Голос України*. 30.12.2014 р. № 252 -1.
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України. *Голос України*. 30.12.2014 р. № 252 -1.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи: Закон України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/197646.html>.
9. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>.
10. Цезар Огонь: Рахункова палата виявила 45 млрд грн резервів доходів держбюджету. URL: <https://prozahid.com/tsezar-ohon-za-3-roky-rakhunkova-palata-vyavyla-45-mlrd-hrn-rezerviv-dokhodiv-derzhbiudzhetu/>
11. Про Науково-консультативну раду при Голові Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 30 грудня 2021 року № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/21-%D1%80%D0%B3#Text>.
12. Науково-правова діяльність БР: які функції виконує ГНЕУ та скільки коштів виділяють на фінансування. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/11/25/infografika/polityka/naukovo-pravova-diyalnist-vr-yaki-funkczii-vykonuye-hneu-ta-skilky-koshtiv-vydilyayut-finansuvannya>.
13. Про розподіл обов'язків між Керівником Апарату Верховної Ради України та заступниками Керівника Апарату Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 20 травня 2020 року № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199/20-%D1%80%D0%B3#Text>.

References

1. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsentriv terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 16 kvitnia 2020 roku № 562-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2020. № 35. St. 259. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>.
2. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 lypnia 2020 roku № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
3. Pro Plan zakonodavchoho zabezpechennia reform v Ukraini: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 4 chervnia 2015 roku № 509-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2015. № 31. St. 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>.
4. Pro Plan zakonoproektnoi roboty Verkhovnoi Rady Ukrainy na 2021 rik: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 2 liutoho 2021 roku № 1165-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>.

5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2022 roku № 2259-IXh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.
6. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn: Zakon Ukrainy. *Holos Ukrainy*. 30.12.2014 r. № 252 -1.
7. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy: Zakon Ukrainy. *Holos Ukrainy*. 30.12.2014 r. № 252 -1.
8. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo pryvedennia u vidpovidnist polozhen biudzhethnoho zakonodavstva u zviazku iz zavershenniam administrativno-terytorialnoi reformy: Zakon Ukrainy. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/197646.html>.
9. Osoblyvosti biudzhethnoho protsesu v umovakh voiennoho stanu. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>.
10. Tsezar Ohon: Rakhunkova palata vyaviyla 45 mlrd hrn rezerviv dokhodiv derzhbiudzhetu. URL: <https://prozahid.com/tsezar-ohon-za-3-roky-rakhunkova-palata-vyaviyla-45-mlrd-hrn-rezerviv-dokhodiv-derzhbiudzhetu/>
11. Pro Naukovo-konsultativnu radu pry Holovi Verkhovnoi Rady Ukrainy: Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 30 hrudnia 2021 roku № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/21-%D1%80%D0%B3#Text>.
12. Naukovo-pravova diialnist VR: yaki funktsii vykonuie HNEU ta skilky koshtiv vydiliaiut na finansuvannia. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/11/25/infografika/polityka/naukovo-pravova-diyalnist-vr-yaki-funktsii-vykonuye-hneu-ta-skilky-koshtiv-vydilyayut-finsansuvannya>.
13. Pro rozpodil обов'язків між Керівником Апарату Верховної Ради України та заступниками Керівника Апарату Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 20 травня 2020 року № 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199/20-%D1%80%D0%B3#Text>.

Пухтинський М. О. Організаційно-правові форми парламентського забезпечення розвитку територіального врядування

У статті розглядаються конституційно-правові проблеми використання організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіального врядування з урахуванням особливостей врядування воєнного стану і перспектив подальшого використання цих форм у повоєнний час. Досліджуються специфіка забезпечення трансформації територіального врядування у законодавчій, бюджетній сферах, у науково-експертній, консультативній діяльності парламенту. Висловлюються пропозиції щодо подальшого вдосконалення реалізації організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіального врядування.

Ключові слова: конституція, парламент, врядування, територіальне врядування, парламентське забезпечення розвитку територіального врядування.

Pukhtinsky M. O. Organizational and legal forms of parliamentary support for the development of territorial governance

The article considers the constitutional and legal problems of using organizational and legal forms of parliamentary support for the development of territorial governance, taking into account the peculiarities of martial law and the prospects for further use of these forms in the postwar period. The specifics of ensuring the transformation of territorial governance in the legislative, budgetary spheres, in scientific-expert, advisory activities of the parliament are studied. Suggestions are made for further improvement of the implementation of organizational and legal forms of parliamentary support for the development of territorial governance.

A number of conclusions are made, in particular, that it is expedient to determine further ways to complete the renewal of constitutional regulation of the entire system of governance and, in particular, territorial governance in the postwar period given the declarations of radical transformation and restoration of Ukraine. Such an update should concern not only the decentralization of public power, but also the main constitutional institutions.

In the transition from military to post-war government, territorial organization of power, territorial governance using organizational and legal forms of parliamentary support for the development of territorial governance, it is advisable to balance the current rails of centralization and decentralization, gradually return to broad decentralization of public power.

Key words: constitution, parliament, governance, territorial governance, parliamentary support for the development of territorial governance.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-47