

---

**Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО, М. О. ПУХТИНСЬКИЙ**

*Юрій Сергійович Шемшученко, академік НАН України, директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

*Микола Олександрович Пухтинський, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ, КОНСТИТУЦІЙНІ, ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Оновлення Конституції, процес конституційно-правової модернізації пов'язані зі становленням цілісної системи публічної влади, публічного управління, врядування в Україні. Зокрема, це стосується територіальної організації публічної влади. *Врядування* в європейському розумінні (*governance*) має дві складових: *інституційну та функціональну*. *Інституційна* – окреслює коло суб'єктів врядування: інститути публічної влади, зокрема, самоврядування, громадянського суспільства, самоорганізації населення, громадян. *Функціональна* – пов'язана із налагодженням процесу належного (*good governance*) врядування, публічного управління під контролем громадянського суспільства.

Саме таку систему врядування було започатковано на майдані і вона має знайти відображення в оновленій Конституції як на загальнонаціональному, так і територіальному рівнях організації публічної влади. У цьому сенсі доречно продумати можливість кореляції відповідних норм першого розділу Конституції України, а саме ст. ст. 5 і 6, і запропонувати наступну проектну редакцію. Щодо ч. 2 ст. 5: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом публічної влади в Україні є народ. Народ здійснює публічну владу і врядування безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування за участю організацій громадянського суспільства». Щодо ст. 6: «Публічна влада в Україні здійснюється на засадах її єдності, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також рівноваги і збалансування її гілок, повсюдності місцевого самоврядування в системі адміністративно-територіального устрою України, взаємодії державної влади та місцевого самоврядування».

**Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».**

Сучасні, проєвропейські концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади<sup>1</sup> мають спиратися на наступні постулати:

1. *Антропологічна, людиноцентристська філософія організації публічної влади*<sup>2</sup>. Револьюційна доба засвідчила нагальність докорінної зміни взаємин між людиною, громадянином, громадянським суспільством і владою, державою, її інституціями та необхідність відображення цих змін на рівні Основного Закону. У Конституції слід відобразити цю нову парадигму, а саме: оновлена Конституція України має забезпечити розбудову цілісної системи врядування в країні, в якій фактичним доменом, володарем є людина, громадянин, громадянське суспільство, народ, а держава, публічна влада та її інститути обслуговують, захищають, представляють інтереси цього домена. Отже, від патерналістської конструкції взаємин, що притаманна чинній Конституції, слід перейти до філософії, ідеології сучасного українського конституціоналізму, спрямованого на антропологічну, людиноцентристську модель суспільних відносин, де на вершині піраміди врядування знаходиться людина, громадянин, громадянське суспільство.

2. *Належне місце врядування (good governance)*<sup>3</sup>, як комплекс взаємовідносин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволення життєвих потреб та інтересів.

3. Відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та додаткових протоколів до неї щодо організаційної, адміністративної, правової, фінансової автономії місцевого самоврядування, а також безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами.

4. Конституційна визначеність основних елементів системи територіальної організації публічної влади.

5. Комплексне законодавче забезпечення функціонування місцевого врядування та самоврядування. Законодавча основа антропоцентричної системи влади з погляду принципу системності має бути забезпечена на трьох рівнях. Конституційно-правовий рівень стосується положень чинної Конституції, проектів змін і доповнень до Конституції в частині територіальної організації влади (далі – ТОВ) та місцевого самоврядування, а також органічних, конституційних законів щодо цієї сфери. Законодавчо-спеціалізований рівень може передбачити пакет законопроектів про засади місцевого врядування, про самоврядування громади, про організацію врядування в районі та області. Законодавчо-галузевий рівень має врегулювати окремі аспекти реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

Отже, конституційна модель територіального устрою, територіальної організації публічної, в тому числі муніципальної, влади, місцевого врядування та самоврядування може виглядати наступним чином.

1. Враховуючи чинну в Україні парламентсько-президентську форму державного правління, необхідність забезпечення цілісної системи публічної влади та публічного управління, а також наближення до населення надання йому доступних адміністративних і громадських послуг, положення Конституції щодо територіальних основ та організації місцевої влади доцільно зосередити в єдиному розділі: «Територіальний устрій, територіальна організація публічної влади, місцеве врядування». Це дасть можливість закласти засади оптимальної системи адміністративно-територіального устрою, належного місцевого врядування, реалізації політики децентралізації державної влади, здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної реформ. Отже, в цьому розділі Конституції мають знайти відображення: принципові засади територіального устрою України та його складові; приписи щодо територіальної організації публічної влади та місцевого врядування, зокрема, конституційні основи територіального устрою України, статусу Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади та засади місцевого самоврядування. Впровадження терміна «міське врядування», який охоплює структурні елементи системи територіального публічного управління, – громади, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, організації громадянського суспільства, – сприятиме комплексному конституційному баченню розбудови місцевої влади.

2. Система адміністративно-територіального устрою країни закладає основи розбудови територіальної організації влади. Тому зазначений розділ Конституції доцільно розпочати з визначення системи адміністративно-територіального устрою. При цьому необхідно розмежувати штучно утворювані державою адміністративно-територіальні одиниці (з метою організації системи управління на відповідній території, надання населенню доступних публічних послуг) від природних територіальних поселень людей (село, селище, місто). Змішування цих категорій веде до дезорганізації системи адміністративно-територіального устрою.

До системи адміністративно-територіального устрою України доцільно віднести регіони (Автономну Республіку Крим, області, міста Київ та Севастополь), райони, громади.

Статус адміністративно-територіальних одиниць, які становлять систему адміністративно-територіального устрою, порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою необхідно визначити у спеціальному законі. Слід підтвердити в Конституції спеціальний статус міст Києва та Севастополя, який має визначатися законами України.

Наступні конституційні положення цього розділу повинні визначити організацію інститутів публічної влади в Автономній Республіці Крим, у системі місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування. Конституційний статус Автономної Республіки Крим має природу адміністративно-політичної автономної одиниці у складі України та дорівнювати статусу регіонального самоврядування. У Конституції України доцільно визначити сфери предметів відання органів публічної влади Автономної Республіки Крим, питань, які належать до компетенції представницького і виконавчого органу автономії, позначити статус, порядок формування представницького й виконавчого органу автономії, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, положення щодо актів республіканських органів влади, дії та порядку зупинення дії нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Виходячи із адміністративно-територіального устрою, формування системи місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування залежить від ступеня реалізації принципу субсидіарності – максимального наближення надання публічних послуг населенню, розмежування повноважень, що мають належати органам виконавчої влади від власних повноважень органів місцевого самоврядування. У цьому зв'язку доцільно визначити систему місцевого врядування: **«Систему місцевого врядування складають: громади, місцеві органи публічної влади – представницький та виконавчий органи Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; організації громадянського суспільства, – які беруть участь у вирішенні питань державного та місцевого значення».**

У Конституції, з урахуванням процесу децентралізації державної влади, має бути визначена система місцевих органів виконавчої влади, в тому числі функціонального призначення інституту «державних уповноважених» (префектів), які повинні діяти на рівні областей, районів, у містах зі спеціальним статусом. Міське самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, районів, областей, у містах зі спеціальним статусом.

В умовах реальної загрози суверенітету, територіальній цілісності України державна присутність у регіонах має бути реальною та дієвою і не обмежуватись лише «контрольно-наглядовими» функціями. Державні представники мають бути позбавлені функцій та повноважень щодо державного управління місцевими справами, вирішення питань місцевого значення, які доречно передати виконавчим органам районних і обласних рад. Проте вони мають зберегти суто державницькі повноваження. Про це свідчить і зарубіжний досвід функціонування, зокрема, префектів у Франції, воєвод у Польщі. Так, на воєводу покладаються наступні функції: політико-представницька – представник Уряду в регіоні; наглядова – за територіальним управлінням (врядуванням) у воєводстві; забезпечення громадського правопорядку і колективної безпеки; контроль за використанням державної власності.

Доцільно зазначити, що державні уповноважені відповідальні перед Президентом України та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Державні уповноважені призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра України Президентом України, який має право звільняти їх з посади.

Виходячи зі змішаної форми правління, відомої біблейської істини «Кесарю кесарево, а Богу Богове» («кожному своє») щодо виконання саме державних функцій державними уповноваженими, а також враховуючи досвід функціонування аналогічних інститутів у Франції, Польщі, місцеві органи виконавчої влади мають на відповідній території, з одного боку, забезпечувати реалізацію повноважень Президента України, як глави держави, а з іншого – повноваження вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. З огляду на це державні уповноважені на відповідній території мають виконувати наступні функції, які доцільно визначити в Конституції: 1) контрольно-наглядову щодо додержання прав і свобод громадян, Конституції України, законів, указів Президента України, актів Кабінету Міністрів України з боку територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також щодо актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. З реалізації цієї функції державний уповноважений відповідальний перед Президентом України; 2) забезпечення організації виконавчої влади щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, взаємодії місцевих органів виконавчої влади з місцевим самоврядуванням; 3) управлінські, виконавчо-розпорядчі в **окремих** сферах (соціально-економічного прогнозування розвитку регіонів, транспорту і зв'язку, науки, освіти, культури, охорони здоров'я, використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля, оборонної роботи та мобілізаційної підготовки, соціального захисту тощо), у визначених законом межах. З реалізації цих функцій державний уповноважений підконтрольний Кабінету Міністрів України.

У Конституції слід зазначити, що розмежування повноважень між державними уповноваженими та органами місцевого самоврядування визначається у законах України або в Законі України «Про засади місцевого врядування в Україні».

5. Конституційні положення щодо місцевого самоврядування доцільно визначити з урахуванням принципу конституційно-правової економії. Основи його організації мають регулюватись Конституцією. Функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування – спеціальними законами; специфічні форми організації та діяльності – у статутах громад.

У Конституції слід визначити територіальну основу місцевого самоврядування, матеріальні та фінансові засади його функціонування, порядок формування органів місцевого самоврядування, особливості його здійснення на регіональному рівні, гарантії місцевого самоврядування.

**У Конституції доцільно дати визначення місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом та спроможністю жителів громади самостійно та через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, формою самоорганізації населення, організації системи надання йому доступних послуг».**

За Конституцією територіальною основою місцевого самоврядування має стати громада. Громадою є адміністративно-територіальна одиниця та спільнота жителів, що проживають на її території. Громада є первинним рівнем місцевого самоврядування, має власні представницькі, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Представницьким органом місцевого самоврядування первинного рівня має бути рада громади. Її депутати обираються жителями громади, які мають право голосу, строком, що визначений Законом. Такий самий строк повноважень встановлюється і для обраного жителями громади голови громади. Слід встановити, що активним виборчим правом користуються жителі громади, а пасивним – громадяни України.

У Конституції доцільно визначити, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси громад, є обласні та районні ради. Депутати до них обираються пропорційно до чисельності населення відповідних громад їх жителями, які мають право голосу, строком, що визначений Законом. Із числа депутатів обирається голова обласної, районної ради. Обласна, районна рада формує власний виконавчий орган.

Доцільно встановити, що в містах із спеціальним статусом (Київ, Севастополь) система місцевого самоврядування відокремлена від місцевих органів виконавчої влади. Місцеве самоврядування в таких містах має власні виконавчі органи, жителі міст обирають відповідних голів, які не суміщають посади з іншим мандатом.

У процесі подальшої трансформації територіальної організації влади, системи врядування та місцевого самоврядування необхідно спиратися, зокрема щодо: вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, зміцнення його матеріальних та фінансових засад, розмежування відповідних повноважень стосовно

надання публічних послуг, розвитку форм партисипативної демократії, змін у статусі органів місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях, а також місцевих органів виконавчої влади, етапів здійснення модернізації, – на положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 року<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Проблеми теорії конституційного права України / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Парламентське вид-во, 2013. – С. 411–436.

<sup>2</sup> Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11.

<sup>3</sup> Стрельцов В. Ю. Формування та розвиток концепції європейського врядування / В. Ю. Стрельцов : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://referatu.net.ua/newreferats>

<sup>4</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua/control/ru/newsnpd](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/newsnpd)

#### Резюме

**Шемшученко Ю. С., Пухтинський М. О. Концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади.**

У статті розглядаються концептуальні, конституційні, політико-правові аспекти оновлення Конституції України в контексті територіальної організації публічної влади, врядування та самоврядування.

**Ключові слова:** конституція, публічна влада, територіальна організація влади, врядування, місцеве самоврядування.

#### Резюме

**Шемшученко Ю. С., Пухтинський Н. А. Концептуальные, конституционные, политико-правовые начала территориальной организации публичной власти.**

В статье рассматриваются концептуальные, конституционные, политико-правовые аспекты обновления Конституции Украины в контексте территориальной организации публичной власти, управления и самоуправления.

**Ключевые слова:** конституция, публичная власть, территориальная организация власти, управление, местное самоуправление.

#### Summary

**Shemshuchenko Y., Pukhtynskiy M. Conceptual, constitutional, political and law basis territorial organization of public authority.**

The article consider conceptional, constitutional, political and law aspects modernization constitution of to context territorial organization of public authority, governance and self-government.

**Key words:** constitution, territorial organization of public authority, governance, local self-government.

**О. М. КОСТЕНКО**

*Олександр Миколайович Костенко, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, завідувач відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

**«ЛЮДСЬКИЙ ФАКТОР» – ОСНОВНИЙ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ЗАСІБ**

*Сьогодні стає все очевиднішим, що основним чинником, який стоїть на заваді забезпечення правопорядку в Україні, є корупція. Сучасна корупція в нашій країні є особливим різновидом корупції – **корупцією кризового типу**. Що це означає? З одного боку, вона породжена соціальною кризою в Україні, а з іншого, – вона, будучи породженням кризи, створює ґрунт для її поглиблення. Така корупція має здатність зводити нанівець будь-які реформи в країні, а також спричиняє відчуженню України у світовому просторі. Тому вона стає **політичною проблемою № 1** для нашої держави.*

Саме корупційна злочинність справляє найбільший руйнівний вплив на правопорядок в Україні, на основі якого лише і може розбудовуватися благополуччя кожного громадянина. Так вже влаштовано суспільне життя людей, що найбільше від корупції страждають пересічні громадяни, а найбільшу вигоду мають ті, хто може скористатися з «благ» корупції. У цьому її особливий злочинний характер.

Проте сподівання українців, які потерпають від корупції, на ефективну протидію залишаються до цих пір марними. А ті, хто має від «корупцізації» суспільства вигоди, чинить шалений спротив антикорупційним заходам, пропонуючи, зокрема, так «боротися» з цим явищем, аби їхнім власним корупційним інтересам не було шкоди. Такий стан речей вимагає **антикорупційного реформування українського суспільства**.

Однак наразі в Україні суть будь-якого реформування зводиться до оперування інституційними чинниками, тобто до маніпуляцій із законодавством та адміністративними інструментами. Але ці чинники здатні впливати лише на крону, при цьому коріння «дерева» наших суспільних проблем залишається ураженим. Соціальна культура громадян, що включає в себе, зокрема, і моральну культуру людини, – це і є той чинник, яким досі зневажали українські реформатори і який неодмінно має бути покладений в основу антикорупційного реформування в Україні. **Ілюзію щодо можливості успішних інституційних (тобто, законодавчих й адміністративних) реформ в Україні без вдосконалення зазначеного «людського фактора», складовою якого є моральна культура людини, необхідно подолати!**

Державні інституції та інституції громадянського суспільства – це лише **соціальні інструменти**, які мають використовуватися людьми відповідно до стану їхнього «людського фактора», тобто відповідно до рівня їхньої моральної культури. А жодні інструменти не «працюють» самі по собі, без приведення їх у дію людьми. Більше того, як будуть «працювати» будь-які інструменти в руках людей – це залежить від стану «людського фактора». Отже, якщо весь зміст реформ у суспільстві зводиться лише до вдосконалення соціальних інструментів, ігноруючи при цьому необхідність розвитку «людського фактора», то це не дасть очікуваних результатів. Образно кажучи, таке реформування нагадує вдосконалення приладу, яким ніхто не уміє користуватися. Яка користь від такого вдосконалення? Така ж користь і від антикорупційних реформ, не пов'язаних з розвитком «людського фактора»! **Українським реформаторам, очевидно, слід усвідомити цю закономірність щодо співвідношення між соціальними інструментами, які використовуються людьми у їхній суспільній практиці, і тим «людським фактором», який має приводити у дію ці інструменти (зокрема, інститути законодавчої, виконавчої і судової влади, а також різноманітні інститути громадянського суспільства тощо).** Отоді вони будуть озброєні ефективною методологією реформування українського суспільства.

Якість життя кожного члена суспільства не залежить лише від якості державних інституцій чи інституцій громадянського суспільства. Вона визначальним чином залежить від стану «людського фактора», тобто від соціальних властивостей кожного члена суспільства, з якими громадянин вступає у суспільні відносини. Зокрема, від стану «людського фактора» у лікаря, в якого громадянин лікується, у вчителя, який нас вчить, у підприємця, товари чи послуги якого ми споживаємо, у чиновника, до якого ми звертаємося, в учасника дорожнього руху, поруч з яким ми рухаємося тощо. Наприклад, якщо моральна культура («людський фактор») нашого сусіда не є розвиненою до європейського рівня, то жити по-європейськи нам не вдасться! Якими б по-європейськи реформованими не були законодавчі акти України, що регулюють діяльність державних інституцій і інституцій громадянського суспільства, життя в Україні не стане європейським, якщо при цьому в нашій країні не буде розвинений до європейських стандартів «людський фактор». Так, зокрема, жодне антикорупційне реформування українського законодавства чи адміністративних інституцій не здатне забезпечити приборкання корупції в Україні, якщо громадяни не матимуть розвиненої моральної культури, яка має антикорупційні властивості.