

Розділ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342:352.075(477)

Р. Б. Бедрій

ДО ПИТАННЯ ПРО КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

З'ясовано суть децентралізації та місцевого самоврядування, відображену в Європейській хартії місцевого самоврядування та в правових позиціях Конституційного Суду України. Також піддано аналізу положення проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), попередньо схваленого Верховною Радою України 31 серпня 2015 року, в контексті їх відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування. Наголошено, що вказані конституційні зміни обумовлені необхідністю ліквідувати владний дуалізм муніципальних і державних структур на регіональному (районному та обласному) рівні в Україні, який гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад і розвиток місцевого самоврядування в нашій державі.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, конституційні зміни, територіальна громада, правова позиція Конституційного Суду України.

Постановка проблеми. Дослідження проблем децентралізації та місцевого самоврядування в Україні є надважливим і актуальним на сучасному етапі реформування системи публічної влади в нашій державі. Для належної реалізації започаткованих реформ необхідно внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, які були би базою для подальших законодавчих новел у цьому напрямі.

Саме на висвітлення зазначених конституційних змін і спрямована ця розвідка.

Стан дослідження. Проблеми місцевого самоврядування та децентралізації влади були предметом розгляду вітчизняних вчених – представників науки конституційного, муніципального права, зокрема М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Р. Ф. Гринюка, П. Ф. Гураля, П. М. Любченка, Ю. М. Тодики та інших. Проте в розрізі аналізу пропонованих конституційних змін стосовно децентралізації

влади в Україні ці питання потребують подальших ґрунтовних наукових досліджень.

Метою статті є аналіз проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) в контексті його відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р.

Виклад основних положень. З метою з'ясування суті поняття «децентралізація» вбачається за доцільне звернутися до Великого тлумачного словника сучасної української мови, котрий значною мірою базується на матеріалах одинадцятитомного тлумачного «Словника української мови» (1970–1980). Отож децентралізація – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоврядування; скасування або послаблення централізації [1].

Тобто, по суті, децентралізація влади в Україні передбачає розвиток вітчизняного самоврядування та його наповнення реальним змістом. В цьому контексті варто вдатися до тлумачення такого багатогранного та багатоаспектного явища, яким є місцеве самоврядування.

Найперше слід наголосити, що принципи, на яких базується місцеве самоврядування, закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування, схваленої урядами 23 держав і відкритій до підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р. Україна підписала Хартію 6 листопада 1996 р. та ратифікувала 15 липня 1997-го (Закон України №452/97-ВР). До вищезазначених принципів належать такі: 1) місцеве самоврядування є однією із засад будь-якого демократичного режиму; 2) право громадян на участь в управлінні державними справами – це загальне демократичне право, яке може бути безпосередньо реалізоване на місцевому рівні; 3) для забезпечення ефективного та наближеного до громадянина управління необхідним є створення органів місцевого самоврядування, наділених реальною владою; 4) демократичний шлях створення та широка автономія щодо своїх функцій місцевих органів влади; 5) наявність у органів місцевого самоврядування потрібних ресурсів для здійснення їхніх завдань і функцій; 6) надійний захист прав територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Згідно з положенням ст. 2 Хартії, принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у національному законодавстві країни та, в міру можливості, у конституції [2].

У ст. 3 Хартії закріплена концепція місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних

відносин, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це положення жодним чином не забороняє громадянам проводити збори, референдуми або обирати форми будь-якої іншої прямої участі в суспільних справах, дозволеної законом.

Частина перша статті 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Нагадаємо, що Верховна Рада України у серпні 2015 року попередньо схвалила проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), який передбачає таку редакцію частини першої статті 140 Основного Закону: «Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України» [3]. Очевидно, що таке розуміння місцевого самоврядування більшою мірою відповідає положенням статті 3 Європейської хартії, порівняно з чинною редакцією статті 140 Конституції.

Сутність та правова природа місцевого самоврядування знайшли відображення й у правових позиціях Конституційного Суду України. Так, у п. 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), вирішуючи порушені у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України посилається на інше своє Рішення від 26 березня 2002 року, де ним було визначено політико-правову природу органів місцевого самоврядування, котрі не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України (п.п. 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад). І далі у п. 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2009 р. Конституційний Суд України вказує на ознаки місцевого самоврядування, зазначаючи, що гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону

України. З аналізу вказаних конституційних положень, на думку Конституційного Суду, вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, тому, приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Водночас у Рішенні від 16 квітня 2009 р. зазначено, що такі ж положення закріплені у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [4].

З огляду на те, що згадана у Рішенні Конституційного Суду України стаття 4 Хартії закріплює сферу компетенції місцевого самоврядування, слід зазначити, що для належної реалізації принципу субсидіарності, відображеного у цій статті, в Україні необхідно усунути так зване «конкурування компетенції», яке має місце в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законі України «Про місцеві державні адміністрації», де багато повноважень збігається повністю або значною мірою тотожні. На думку фахівців, присутній нині в Україні такий «дивний» симбіоз муніципальних і державних за своєю природою структур породжує лише ілюзію самоврядування на регіональному рівні (районному та обласному) і гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад та розвиток місцевого самоврядування в нашій країні [5, с. 99]. Вирішення цієї проблеми вбачається у створенні на базі районних та обласних державних адміністрацій виконавчих органів місцевого самоврядування.

Нагадаємо, що проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) передбачає створення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях для здійснення управлінських функцій, які на сьогодні належать місцевим державним адміністраціям. Нагляд же за дотриманням самоврядними органами законодавства будуть здійснювати префекти, призначувані главою держави. Так, у частині 7 статті 140 Проекту вказано: «Районна, обласна рада, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району, області». Частина

ж 1 статті 118 Проекту гласить: «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти», а у частині 3 цієї статті зазначено, що префекта призначає на посаду та звільняє з неї за поданням Кабінету Міністрів України Президент України [3]. Хотілося б вірити, що такі зміни дозволять вирішити проблему дуалізму муніципальної та державної влади на регіональному рівні місцевого самоврядування в Україні.

Крім того, у частині 1 статті 133 Проекту передбачено нову систему адміністративно-територіального устрою України, яку складають такі адміністративно-територіальні одиниці, як громади, райони та регіони. Частина 2 статті 133 Проекту містить положення, згідно з яким: «Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України» [3]. Далі в аналізованій статті йдеться про те, що декілька громад становлять район (частина 3 статті 133), до регіонів же віднесено Автономну республіку Крим та області (частина 4 статті 133). Щодо міст Києва та Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою, то їх особливості, згідно з частиною 5 статті 133 Проекту, визначаються окремими законами. У частині 6 статті 133 Проекту вказано, що «порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей ... визначаються законом», частина ж 7 цієї статті гласить, що зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень повинна здійснюватися з урахуванням думки їхніх мешканців у визначеному законом порядку [3].

Особливу увагу в Європейській хартії місцевого самоврядування приділено фінансовим ресурсам самоврядних органів. Так, відповідно до ст. 9 Хартії, органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [2].

Нагадаємо, що проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) містить нове положення частини 3 статті 142, що відповідає статті 9 Хартії: «Держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України» [3]. Проте вбачається, що реальному наповненню місцевих бюджетів в Україні сприятиме передовсім збільшення у них частки надходжень за рахунок місцевих податків і зборів, що є сьогодні складною проблемою, вирішення якої повинно супроводжуватись відповідним законодавчим забезпеченням.

Отже, з наведеного випливає, що проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), попередньо схвалений Верховною Радою України у серпні 2015 року, більшою мірою відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, порівняно з чинною редакцією Основного Закону України у цій частині. Тому логічним і правильним, здавалося б, було остаточне прийняття законопроекту щодо децентралізації влади як закону на наступній черговій сесії парламенту, розпочатій у вересні 2015 року, відповідно до порядку, встановленого статтею 155 Основного Закону України.

Проте процес остаточного внесення змін до Конституції необґрунтовано затягується. Мусимо констатувати, що цьому, на жаль, «посприяло» Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України з приводу офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016 (далі – Рішення) [6]. Так, у пункті 1 резолютивної частини Рішення зазначено, що «наступною черговою сесією Верховної Ради України є чергова сесія парламенту, яка має відбутися відповідно до положень розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону України та Регламенту Верховної Ради України і на якій законопроект про внесення змін до Конституції України, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосує не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України». Стосовно цього Рішення низка суддів Конституційного Суду виклала Окрему думку. Зокрема, суддя Конституційного Суду України М. І. Мельник у своїй Окремій думці, зазначає, що «Рішення є неправильним за своєю суттю і таким, що спотворює зміст статті 155 Конституції України, передбачає передумови для нелегітимної зміни Основного Закону України та серйозно послаблює конституційно-правовий механізм його охорони» [7]. Аргументуючи свою точку зору, М. І. Мельник зазначає, що, надавши вказане офіційне тлумачення, Конституційний Суд України проігнорував свою попередню правову позицію з цього питання, викладену ним у Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі щодо повноважності Верховної Ради України, в якому, зокрема, констатував: «Питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (стаття 155 Конституції України)» (пункт 3 мотивувальної частини). За М. І. Мельником, у цьому Рішенні Конституційний Суд

України однозначно вказав на можливість прийняття такого законопроекту лише на безпосередньо наступній (за номером) черговій сесії парламенту, а не на будь-якій іншій черговій сесії [7].

В Окремій думці суддя Конституційного Суду України І. Д. Сліденко з цього приводу також висловився, що орган конституційної юстиції у Рішенні від 17 жовтня 2002 року здійснив казуальне тлумачення статті 155 Конституції України, зазначивши, зокрема, таке: «Питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (стаття 155 Конституції України)». Таким чином, на думку судді, очевидно, що таке тлумачення дає відповідь на питання щодо значення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» чітко і однозначно: це дві послідовні (одна за одною) чергові сесії Верховної Ради України, оскільки послідовний – це той, що настає, відбувається, здійснюється безпосередньо один за одним (Академічний тлумачний словник української мови). Власне 51 народному депутату України, з огляду на нерозуміння ними цього положення, зазначає суддя, слід було звернутися за відповіддю до Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 [8].

Висновки. Проте, як відомо, попри критичні зауваження, викладені в Окремих думках суддів, Рішення Конституційного Суду має обов'язковий характер, є остаточним і не може бути оскаржене.

Тож сподіватимемося, що такі казуси у діяльності органу конституційної юстиції будуть радше прикритим винятком, ніж правилом, та, зважаючи на надзвичайну важливість процесів децентралізації на сучасному етапі розвитку нашої держави, Верховна Рада України не зволікатиме з розглядом цього питання і відповідні зміни до Конституції України будуть остаточно затверджені найближчим часом.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – 5-те вид. – К.; Ірпінь: Перун, 2005.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство про місцеве самоврядування: збірник офіційних текстів законів. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 208 с.

3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.l.c1.rada.gov.ua>

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів

місцевого самоврядування) (16 квітня 2009 р.) № 7-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/docs/567>.

5. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія / О. В. Батанов. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=305254>.

7. Окрема думка судді Мельника М. І. до рішення 1-рп/2016 від 22.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=305254>.

8. Окрема думка судді І. Д. Сліденка до рішення 1-рп/2016 від 22.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=305254>.

Бедрий Р. Б. К вопросу о конституционных изменениях относительно децентрализации власти в Украине

Вьяснено суцність децентрализації и місцевого самоуправління, отраженную в Европейской хартии местного самоуправления и в правовых позициях Конституционного Суда Украины. Также проанализированы положения проекта Закона о внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти), предварительно одобренного Верховным Советом Украины 31 августа 2015 года, в контексте их соответствия Европейской хартии местного самоуправления. Акцентировано внимание на том, что указанные конституционные изменения обусловлены необходимостью ликвидации дуализма власти муниципальных и государственных структур на региональном (районном и областном) уровне в Украине, который тормозит процесс становления дееспособных территориальных сообществ и развитие местного самоуправления в нашем государстве.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, конституционные изменения, территориальное сообщество, правовая позиция Конституционного Суда Украины.

Bedriy R. B. To the question on the constitutional amendments on decentralization of power in Ukraine

The essence of decentralization and local self-government reflected in the European Charter of local self-government and in legal positions of the Constitutional Court of Ukraine has been analyzed. The regulations of the law draft (the bill) on amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power), previously approved by the Supreme Council of Ukraine on August 31, 2015 in the context of their compliance with the European Charter of local self-government have also been studied. In particular, it has been specified that the law

draft on amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the decentralization of power) provides for the creation of executive authorities of local self-government at the district and regional levels for the implementation of administrative functions that belong to the local state administrations. The supervision for compliance with the self-governing authorities of legislation will be carried out by prefects appointed by the head of the state. It has been noted that mentioned constitutional amendments are stipulated by the need to eliminate the dualism of the power of municipal and state structures at a regional (district and regional) level in Ukraine, which slows down the process of formation of viable territorial communities and the development of local self-government in our country.

In addition, the critical analysis of the Decision of Constitutional Court of Ukraine concerning the constitutional provision of 51 deputies of Ukraine regarding an official interpretation of the regulation «at the next regular session of the Supreme Council of Ukraine», contained in Article 155 of the Constitution of Ukraine, as for March 15, 2016 under No 1-pn/201 has been presented, as it has been «postponed» the implementation of constitutional amendments on the decentralization of power.

Key words: *decentralization, local government, constitutional amendments, local (territorial) community, legal position of the Constitutional Court of Ukraine.*

Стаття надійшла 15 серпня 2016 р.

УДК 35.084.3:343.35

**М. О. Піщанська,
Я. П. Павлович-Сенета**

МІЖНАРОДНА ДІЯЛЬНІСТЬ ТА ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Присвячено аналізу міжнародної діяльності та функціонуванню органів влади зарубіжних країн, неурядових організацій у сфері протидії корупції. Здійснено порівняння поглядів сучасних дослідників-фахівців різних галузей, зокрема щодо нормативно-правових актів, які містять характеристику цього соціального явища.

Висвітлено позитивний зарубіжний досвід, що може бути використаний для боротьби з корупцією в Україні. Акцентовано, що корумповані відносини витісняють правові, етичні взаємини між людьми, поступово стають нормою поведінки, що на сучасному етапі розвитку Української держави вимагає активного пошуку шляхів протидії корупції.

Ключові слова: *корупція, хабарництво, непотизм, зловживання владою, нігілізм.*