

The author notes that in the context of historical retrospectives: a) military organization of primitive society «solder» its members and acted as a catalyst precursor and the state; b) the state military organization organized society is the basis for the emergence of defensive functions of the state and the phenomenon that determines its defense.

Keywords: *military organization of society and the state, the defense function of the government, national defense, law support of regulatory defense functions of the state*

УДК 342.4(477)

С. А. Панасюк

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ВІД 26.06.2014 РОКУ І ПОЛОЖЕННЯ ТА ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ

У даній статті проаналізовано текст проекту Закону України про внесення змін до Конституції України № 4178а, що був внесений Президентом України 26.06.2014 р., щодо його відповідності тексту та базовим принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: *Європейська хартія місцевого самоврядування, проект Закону України про внесення змін до Конституції України, переклад термінів, імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. При підписанні та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [1] (далі: Хартія), Україна взяла на себе обов'язок неухильно дотримуватись принципів, що закладені в тексті Хартії [2].

Хартія є базовим документом, що визначає основні принципи запровадження якісного європейського місцевого самоврядування.

Процес імплементації принципів Хартії має відбуватись постійно, а всі законодавчі ініціативи, якщо вони зачіпають питання існування, організації діяльності та реформування місцевого самоврядування, повинні аналізуватись на відповідність положенням Хартії.

Президент України Петро Порошенко, 26.06.2014 року, вніс до Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) № 4178а [3] (далі: Законопроект).

Даний законопроект, на нашу думку, має бути обов'язково проаналізований щодо його відповідності положенням Хартії, з метою покращення імплементації принципів Хартії в законодавство України та недопущення можливості внесення змін до Основного Закону, що суперечать тексту та принципам Хартії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та міжнародні експерти неодноразово наголошували на наявності проблем щодо імплементації принципів Хартії в законодавство України. А тому, подальше погіршення ситуації та відсутність аналізу проектів нормативно-правових актів, що можуть зачіпати сферу повноважень місцевого самоврядування, може повністю нівелювати процес імплементації принципів Хартії та європейської інтеграції України.

Так, В. В. Кравченко наголошує на неповному відтворенні принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Автори підручника «Муніципальне право України» зауважують на недоліках

законодавчого закріплення положень ст. 5 Хартії [5, с. 147].

На важливості принципів, що закладені в Хартії зазначають і автори колективної монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» [6, с. 723].

Викладення основного матеріалу. Як зазначається в пояснювальній записці до Законопроекту: «Метою запропонованих змін є вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління, а також реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування».

Отже, метою Законопроекту, в тому числі, є і реформа місцевого самоврядування.

На нашу думку, Законопроект, що покликаний реформувати конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, має відповідати принципам, що закладені в Хартії та покращити процес імплементації цих принципів в законодавство України. Тому, проаналізуємо текст Законопроекту щодо його відповідності положенням Хартії та дотриманню її принципів.

Важливою зміною, що міститься в Законопроекті та впливає на адміністративно-територіальний устрій та систему місцевого самоврядування в Україні, є положення статті 133 Законопроекту: «Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади».

Отже, вводяться чіткі три рівні адміністративно-територіального устрою України.

В частині 5 статті 133 Законопроекту дається тлумачення терміну громада: «Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території».

Отже, громада визнається базовим рівнем здійснення місцевого самоврядування.

Відповідно до частини 1 статті 140 Законопроекту: «Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Вищезазначене положення є дуже важливим для розуміння суті місцевого самоврядування та його суб'єктів.

У вітчизняних наукових колах [4; 6; 7], не перший рік, продовжується дискусія щодо розуміння суті ключового терміну, що використовується в Хартії – «local authority».

Нагадаємо, що в статті 3 Хартії зазначається: «Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population».

Відповідно до тексту офіційного перекладу Хартії [7]: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Тобто, відповідно до офіційного перекладу Хартії суб'єктом права на місцеве самоврядування є орган місцевого самоврядування.

Автор у своїх працях [9; 10] не погоджується із положеннями офіційного перекладу та вважає коректним наступний переклад параграфу (абзацу) 1 статті 3 Хартії: «Місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих співтовариств (жителів територіальних громад, жителів громад) в межах закону, регулювати (впорядковувати) та управляти значною часткою публічних справ, під їх власну відповідальність, та в інтересах місцевого населення».

Окремим питанням є те, що розуміти під терміном «жителі громад», а що розуміти під «місцевим населенням».

Якщо, жителі громад є первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування та можуть його реалізовувати самостійно або через відповідні органи (шляхом участі у виборах та референдумах), то під жителями територіальної громади необхідно розуміти осіб, що мають виборче право, тобто громадян України, а місцеве населення – всі особи, що фактично проживають/перебувають на відповідній території як з правом голосу, так і без (іноземці, апатриди, особи без громадянства, біженці тощо).

Підтвердженням нашого доктринального тлумачення, що саме жителі громади мають виборче право є положення частини 1 статті 141 Законопроекту: «Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування»

Також, підтвердженням етимологічності змісту терміну «жителі громади» є положення частини 4 статті 141 Законопроекту: «жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях».

В діючій редакції Конституції України 1996 року [11] суб'єктом права на місцеве самоврядування визнається територіальна громада – жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителі кількох сіл, селища та міста.

Виходячи із положень Законопроекту, суб'єктом права на місцеве самоврядування лишаються саме люди (жителі певної місцевості та члени відповідної людської спільноти /громади/).

Отже, Законопроектом затверджується право місцевих жителів на місцеве самоврядування, а не органів місцевого самоврядування, що наділяються відповідними повноваженнями, чим держава підтверджує своє бачення терміну «local authority», саме як сукупності осіб, місцевих жителів, місцевих співтовариств, жителів громад.

Проаналізувавши вищезазначені положення статті 140 Законопроекту, можна дійти висновку, що в ній відображені наступні принципи, що закріплені в статті 3 Хартії:

- принцип реальності місцевого самоврядування, що передбачає право та спроможність жителів громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.
- принцип підзаконності місцевого самоврядування, що здійснюється в межах законів та конституції;
- принцип можливості делегування права на місцеве самоврядування до демократично обраних місцевих органів.

На нашу думку, вищезазначені положення законопроекту є позитивним уточненням позиції держави щодо джерела права на місцеве самоврядування.

Проте, при виокремленні групи осіб, що мають виборчі права та є первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування, вводячи нові рівні адміністративно-територіального устрою України, автори Законопроекту, по суті, запроваджують повномасштабні адміністративно-територіальну та муніципальну реформи, що приведе до необхідності напрацювання величезної кількості законопроектів та інструкцій щодо їх реалізації.

Автор вважає, що насадження реформи «згори» (шляхом внесення кардинальних змін до конституції), без проведення масштабних підготовчих заходів, може призвести до багатьох проблем щодо якісної реалізації вищезазначених реформ.

В частині 2 статті 140 Законопроекту зазначається перелік органів місцевого самоврядування: «Органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова

громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчий орган ради».

Також, статтею 140 Законопроекту передбачено створення районних та обласних рад (як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси відповідних громад), та їх виконавчих органів.

Право на створення рад або зборів (директивних органів місцевого самоврядування) та їх виконавчих органів передбачено в восьмому параграфі (абзаці) преамбули та параграфі (абзаці) 2 статі 3 Хартії.

Також, в Законі проєкті зазначається можливість створення органів самоорганізації населення.

Важливою новелою Законопроекту є закріплення на рівні конституції (ч. 6 ст. 140 Законопроекту) принципу субсидіарності: «Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності».

Принцип субсидіарності закріплений в параграфі (абзаці) 3 статті 4 Хартії: «Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy» (Публічні обов'язки повинні, в більшості випадків, здійснюватись, бажано, тими місцевими співтовариствами (жителями громади), які є найближчими до місцевого населення. Перерозподіл (передача) обов'язків іншим співтовариствам має враховувати міру та природу завдань, та вимоги щодо ефективності та економії).

Нагадаємо, що під місцевими співтовариствами розуміється суб'єкт права на місцеве самоврядування (владний організм, джерело публічної влади), а не всі жителі відповідної місцевості.

Положення статті 142 Законопроекту відображають принцип належного та гарантованого забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, що закріплюється в ст. 9 Хартії.

Так, в частині 1 статті 142 Законопроекту зазначається: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, надходження місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад».

Вищезазначені положення Законопроекту відповідають положенням параграфу (абзацу) 1 статті 9 Хартії: «Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers» (Місцеві співтовариства мають бути наділені правом, в межах національної економічної політики, на власні достатні (адекватні) фінансові ресурси, якими вони мають вільно розпоряджатись).

Також, в частині 1 статті 142 Законопроекту відображаються положення параграфу (абзацу) 3 статті 9 Хартії: «Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate» (Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих співтовариств має отримуватись (надходити) із місцевих податків та зборів (надходжень), розмір котрих вони мають повноваження встановлювати в рамках закону).

В частині 2 статті 143 Законопроекту, зазначено: «Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України».

Вищезазначене відповідає положенням параграфу (абзацу) 2 статті 9 Хартії: «Local

authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law» (Фінансові ресурси місцевих співтовариств мають відповідати компетенції, що передбачена конституцією та законом).

Єдине, що видається не зовсім послідовним, це визначення власником та розпорядником фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Адже, в попередніх статтях Законопроекту, було чітко визначено первинного суб'єкта права на місцеве самоврядування та можливість приймати ним рішення безпосередньо, а тому, право на фінансові ресурси та їх розпорядження мають саме жителі громади, які можуть розпоряджатись фінансами, шляхом прийняття відповідного колективного рішення.

Окремою гарантією фінансових ресурсів місцевого самоврядування є і положення частини 3 статті 142 Законопроекту: «Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

Дане положення, на нашу думку, має на меті унеможливити непередбачені витрати місцевого самоврядування через втручання в їх діяльність органів державної влади.

Новелою є положення частин 2 та 3 статті 144 Законопроекту: «Дія рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності».

Встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування Конституції України є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування».

Вищезазначені положення мають на меті замінити положення частини 2 статті 144 Конституції України: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду».

Дане положення видається досить неоднозначним. Адже, звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності кожного рішення органу місцевого самоврядування, на думку автора, значно затягне процес вирішення питання по суті.

Окремо, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на проблемі захисту кордонів місцевих співтовариств.

Відповідно до положень статті 5 Хартії: «Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute» (Зміни в кордонах місцевих співтовариств не можуть відбуватись без попередньої консультації із зацікавленою місцевою спільнотою, можливо, шляхом проведення референдуму, де це дозволяється законом/статутом).

Проблема незахищеності кордонів територіальних громад, яку автор висвітлював у своїй праці [12], на жаль, не була вирішена в запропонованому Законопроекті.

Нагадаємо, що повноваженнями щодо зміни меж міст наділена Верховна Рада України: «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Вищезазначені положення лишились у Законопроекті, а нових норм щодо гарантування цілісності та

непорушності кордонів місцевих співтовариств (територіальних громад, громад) в Законопроекті – не має.

Окремо, постає питання щодо інституту представників Президента України, що можуть стати новими перепонами до самостійності жителів громад та джерелом конкуренції компетенції між місцевим самоврядуванням та державною владою.

Висновок. Вважаємо, що зареєстрований Президентом України проект Закону України про внесення змін до Конституції України, має позитивні положення щодо визначення правосуб'єктності жителів громад (як первинного суб'єкта права на місцеве самоврядування) та нової організації адміністративно-територіального устрою України, що в цілому відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Проте, наявна загроза для реальної та якісної реалізації вищезазначених змін, через необхідність запровадження реформ «знизу» та необхідність запровадження масштабних змін до законодавства України, є досить високою.

Навіть поверхневий аналіз положень статей 140-144 Законопроекту, дає зрозуміти, що вони відображають в собі принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та можуть бути позитивно сприйняті Венеціанською Комісією (European Commission for Democracy through Law – Venice Commission), та європейськими експертами.

Звісно, існують недоліки та небезпеки щодо запровадження майбутніх реформ, в контексті пропозицій Законопроекту, та можливості збільшення влади в руках Президента України.

Проте, в цілому, проект Закону України про внесення змін до Конституції України, на нашу думку, може бути необхідним поштовхом до початку реформ в Україні та подальшої європейської інтеграції нашої держави.

Тому, українська влада, науковці та громадськість мають зрозуміти всю важливість необхідності аналізу законодавчих ініціатив Президента України, конструктивної критики та внесення пропозицій щодо необхідних коректив.

Лише у спільній співпраці та в умовах жорсткого громадському контролю за діями влади, можливо побудувати наше спільне європейське майбутнє.

Список використаної літератури

1. Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
3. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
4. Кравченко В. В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування»/ В. В. Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2. – С. 38 – 41.
5. Муніципальне право України : підруч. / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций та ін.; за ред. М.О. Баймуратова. – К. : Правова єдність, 2009. – 720 с.
6. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : моногр. / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
7. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 229 с.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
9. Див.: Панасюк С. А. Проблеми перекладу тексту Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті якісної імплементації її положень / С. А. Панасюк // Вісник

Маріупольського державного університету. Серія: Право. - 2012. – Вип. 3-4. - С. 200 – 205.

10. Див.: Панасюк С. А. Актуальні проблеми розуміння, визнання та реалізації принципу місцевого самоврядування в законодавстві України / С. А. Панасюк // Вісник Центральної виборчої комісії. –2013. – №2. – С. 70 – 73.

11. Конституція України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Див.: Панасюк С. А. Захист територіальних кордонів місцевих співтовариств: реалії та перспективи імплементації принципу Європейської хартії місцевого самоврядування в законодавство України / С. А. Панасюк // Держава і право : зб. наук. пр. –2013. – Вип. 62. - С. 459-466.

Стаття надійшла до редакції 3.07.2014 р.

S. A. Panasyuk

DRAFT LAW OF UKRAINE ON AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE FROM 26.06.2014, AND THE PROVISIONS AND PRINCIPLES OF THE CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: AN ANALYSIS OF COMPLIANCE

This article examines, the text of a draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, that was introduced by the President of Ukraine Petro Poroshenko on 26 June 2014, about its correspondence to the principles of the European Charter of Local Self-Government

After the ratification of the European Charter of Local Self-Government, Ukraine has undertaken a commitment to realisation of provisions of the European Charter of Local Self-Government and for implementation of its principles in domestic legislation.

We remind that in accordance with Article 2 of the European Charter of Local Self-Government: «The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution».

Also, in accordance with Article 4, paragraph 1 of the European Charter of Local Self-Government: «The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute».

Also, article has proposal for improving the text of a draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine in order to bring them in to line with the European principles of local self-government in the context of the European integration of Ukraine.

Keywords: *the European Charter of Local Self-Government, the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, translation of the terms, implementation of the principles of the European Charter of Local Self-Government.*

УДК 341.64

Я. С. Пасічник

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ**

Метою статті є дослідження окремих питань діяльності Міжнародного кримінального суду як засобу здійснення міжнародного правосуддя на сучасному етапі розвитку системи міжнародної кримінальної юстиції. Міжнародний кримінальний суд є постійним органом, уповноваженим здійснювати юрисдикцію щодо осіб, відповідальних за найбільш серйозні міжнародні злочини, і доповнює національні органи кримінальної юстиції. У статті розглядаються передумови створення Міжнародного