

Розділ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342:352.075(477)

Р. Б. Бедрій

ДО ПИТАННЯ ПРО КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано суть децентралізації та місцевого самоврядування, відображену в Європейській хартії місцевого самоврядування й у правових позиціях Конституційного Суду України. Крім того, розглянуто 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 зумовлені необхідністю ліквідації владного дуалізму муніципальних і державних структур на регіональному (районному й обласному) рівні в Україні, який гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад та розвиток місцевого самоврядування в нашій державі.

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

Постановка проблеми. Нині дослідження проблем децентралізації та місцевого самоврядування в Україні є дуже потрібним і актуальним. Як відомо, в нашій державі триває реформування системи публічної влади. Для належної реалізації започаткованих реформ необхідно внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, які були б базою для подальших законодавчих новел у цьому напрямі. Саме на висвітлення зазначених конституційних змін і спрямована ця стаття.

Стан дослідження. Проблеми місцевого самоврядування та децентралізації влади були предметом досліджень вітчизняних учених – представників науки конституційного, муніципального права, зокрема М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Р. Ф. Гринюка, П. Ф. Гуралю, П. М. Любченка, Ю. М. Тодики та ін. Проте зазначені проблеми у контексті аналізу запропонованих конституційних змін щодо

децентралізації влади в Україні потребують подальших ґрунтовних наукових пошуків.

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. Перед тим, як проаналізувати положення проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), доцільно з'ясувати суть поняття «децентралізація».

Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, який значною мірою ґрунтується на матеріалах одинадцятитомного тлумачного «Словника української мови» (1970–1980), децентралізація – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [1].

Тобто децентралізація влади в Україні передбачає розвиток і наповнення реальним змістом вітчизняного самоврядування. Розглянемо суть такого багатоаспектного явища, як місцеве самоврядування.

Насамперед зазначимо, що принципи, на яких ґрунтується місцеве самоврядування, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, схваленій урядами 23 держав і відкритій до підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р. Україна підписала Хартію 6 листопада 1996 р. та ратифікувала її 15 липня 1997 р. (Закон України № 452/97-ВР).

До вказаних принципів віднесено 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 необхідних ресурсів для здійснення їхніх завдань та 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 за можливості в конституції [2].

У ст. 3 Хартії закріплено концепцію 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 не забороняє громадянам проводити збори, референдуми або обирати форми будь-якої іншої прямої участі дозволеної законом.

У ч. 1 ст. 140 Конституції України визначено 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 ч. 1 ст. 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 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, порівняно з чинною редакцією ст. 140 Конституції України.

Зазначимо, що сутність і правова природа місцевого самоврядування відображені 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, які не є органами державної влади, а 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 із життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України (пп. 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 ст.ст. 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України. З аналізу вказаних конституційних положень, на думку Конституційного Суду України, вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та 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 ст. 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 із 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].

Нагадаємо, що згадана у Рішенні Конституційного Суду України ст. 4 Хартії закріплює сферу компетенції місцевого самоврядування. Зазначимо, що для належної реалізації принципу субсидіарності, відображеного у цій статті, в Україні необхідно усунути так зване «конкурування компетенції», яке є в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законі України «Про місцеві державні адміністрації», де чимало повноважень збігаються або значною мірою тотожні. Фахівці вважають, що існуючий нині в Україні такий «дивний» симбіоз муніципальних і державних за своєю природою структур створює лише ілюзію самоврядування на регіональному рівні (районному й обласному) та гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад і 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.

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 нині належать місцевим державним адміністраціям. Нагляд же за дотриманням самоврядними органами законодавства здійснюватимуть префекти, призначувані главою держави.

Так, у ч. 7 ст. 140 Проекту вказано, що «районна, обласна рада, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що відпо-

відно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району, області». У ч. 1 ст. 118 Проекту зазначено: «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти», а у ч. 3 цієї статті вказано, що префекта призначає на посаду та звільняє з неї за поданням Кабінету Міністрів України Президент України [3]. Сподіваємося, що ці зміни дадуть змогу вирішити проблему дуалізму муніципальної та державної влади на регіональному рівні місцевого самоврядування в Україні.

Окрім того, у ч. 1 ст. 133 Проекту передбачено нову систему адміністративно-територіального устрою України, яку становлять такі адміністративно-територіальні одиниці, як громади, райони та регіони. У ч. 2 ст. 133 Проекту міститься 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 (ч. 3 ст. 133), до регіонів же віднесено Автономну Республіку Крим та області (ч. 4 ст. 133). Щодо міст Києва та Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою, то їх особливості, згідно з ч. 5 ст. 133 Проекту, визначаються окремими законами. У ч. 6 ст. 133 Проекту зазначено, що «порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей ... визначаються законом», ч. 7 цієї статті гласить, що зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень повинна здійснюватися з урахуванням думки їх мешканців у визначеному законом порядку [3].

Особливу увагу в Європейській хартії місцевого самоврядування приділено фінансовим ресурсам самоврядних органів. Так, згідно з 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 ч. 3 ст. 142, що відповідає ст. 9 Хартії, згідно з яким: «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 насамперед збільшення у них частки надходжень за рахунок місцевих податків і зборів, що є нині складною проблемою, вирішення якої повинно супроводжуватись відповідним законодавчим забезпеченням.

Отже, з вказаного очевидно, 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 було б остаточне прийняття законопроекту щодо децентралізації влади як закону на наступній черговій сесії парламенту, розпочатій у вересні 2015 року, відповідно до порядку, встановленого ст. 155 Основного Закону України.

Однак процес остаточного внесення змін до Конституції України необґрунтовано затягується. Мусимо констатувати, що цьому, на жаль, «посприяло» 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 (далі – Рішення) [6]. Так, у п. 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 виклали 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 свій погляд, М. І. Мельник указує, що, надавши це 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 він, зокрема, констатував: «Питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (ст. 155 Конституції України)» (п. 3 мотивувальної частини). У цьому Рішенні Конституційний Суд України однозначно вказав, констатує суддя М. І. Мельник, 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 судді Конституційного Суду України І. Д. Сліденка з цього приводу також зазначено, що орган конституційної юстиції у Рішенні від 17 жовтня 2002 року здійснив казуальне тлумачення ст. 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 (ст. 155 Конституції України)». Отже, на думку судді, очевидно, що таке тлумачення дає відповідь на питання щодо значення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» чітко й 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. Як відомо, попри критичні зауваження, викладені в окремих думках суддів, рішення Конституційного Суду України має обов'язковий характер, є остаточним і не може бути оскаржене.

Однак сподіватимемось, що такі казуси у діяльності органу конституційної юстиції будуть радше 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 незабаром будуть остаточно затверджені.

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. – С. 201–206.

3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.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 міс-

цевого 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 22.03.16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=305254>.

8. Окрема думка судді Сліденка І. Д. до рішення 1-рп/2016 від 22.03.16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=305254>.

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

Анализируется суть децентрализации и местного самоуправления, нашедшая свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления и в правовых позициях Конституционного Суда Украины. Кроме этого, рассмотрены положения проекта Закона о внесении изменений в Конституцию Украины (касательно децентрализации власти), предварительно одобренного Верховным Советом Украины 31 августа 2015 года, в контексте их соответствия Европейской хартии местного самоуправления. Акцентируется 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 29 червня 2017 р.

УДК 338.43965.012

**П. М. Лепісевич,
М. Д. Курляк**

ЗАХОДИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Окреслено низку проблем, які створюють реальну загрозу продовольчій безпеці України. Розглянуто концепцію організації системи забезпечення продовольчої безпеки нашої держави, де важливе місце та роль у протидії загрозам продовольчої безпеки має належати державі, а саме: забезпечення населення основними групами продовольства та гарантування безпеки відповідних суб'єктів у продовольчій сфері.

Ключові слова: *продовольча безпека, продовольча система, концепція, виробництво, економіка, продовольство, продовольчий ринок, товар, управління, імпорт, торгівля.*

Постановка проблеми. З погляду гарантування продовольчої безпеки потрібно знати не тільки природу виникнення загроз, а й мож-