

О. Б. Ковальчук

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук, заслужений юрист України,
доц. кафедри конституційного та міжнародного права

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВНЕСЕНИХ НА РОЗГЛЯД ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

© Ковальчук О. Б., 2015

Дослідження розглядає питання реформування Конституції України, проект закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)”, внесеного Президентом України до Верховної Ради України у 2014 році, правового аналізу його основних положень та вироблення відповідних пропозицій щодо впровадження запропонованих змін.

Ключові слова: конституція, органи місцевого самоврядування, Президент, право, депутат, коаліція.

Е. Б. Ковальчук

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ВНЕСЕННЫХ НА РАССМОТРЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА УКРАИНЫ ИЗМЕНЕНИЙ К КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

Исследование посвящено вопросам реформирования Конституции Украины, рассмотрению проекта закона Украины “О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно полномочий органов государственной власти и местного самоуправления)”, внесенного Президентом Украины в Верховный Совет Украины в 2014 году, правового анализа его основных положений и выработки соответствующих предложений относительно внедрения предложенных изменений.

Ключевые слова: конституция, органы местного самоуправления, Президент, право, депутат, коалиция.

О. В. Kovalchuk

THE LEGAL ANALYSIS OF THE CHANGES INTRODUCED SUPREME SOVIET OF UKRAINE IN CONSTITUTION OF UKRAINE

Research is sanctified to the questions of reformation of Constitution of Ukraine, consideration of project of Law of Ukraine “About making alteration in Constitution of Ukraine (in relation to plenary powers of public and local self-government authorities)”, brought in by President of Ukraine in Supreme soviet of Ukraine in 2014, to the legal analysis him substantive provisions and to making of corresponding suggestions in relation to introduction of offer changes.

Key words: constitution, organs of local self-government, President, right, deputy, coalition.

Постановка проблеми. Недавно активізувалося питання внесення змін до Конституції України. У 2014 р. Президент України вніс до Верховної Ради України проект закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та

місцевого самоврядування)”. Указом Президента України № 119 від 3 березня 2015 року утворена Конституційна комісія, основним завданням якої є розроблення нової редакції Конституції України. Оскільки це питання є предметом дискусій у наукових, політичних та професійних колах суспільства, виникає необхідність у здійсненні правового аналізу запропонованих змін.

Мета роботи – провести правовий аналіз внесеного до Верховної Ради України проекту закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)” та з’ясувати питання, які можуть позитивно вплинути на подальший розвиток нашої держави, а які матимуть негативний результат.

Стан дослідження. Окремі аспекти досліджуваної проблеми висвітлені у працях: О. Барабаша, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, І. Коліушка, В. Федоренка, О. Майданника, Ю. Барабаша, І. Зайця, А. Яковлева, В. Кравченка, В. Погорілка, П. Стецюка, М. Орзіха, М. Козюбри, О. Пушкіної та ін. Думки та бачення науковців з питань реформування Конституції України різняться, оскільки бачення кожного ґрунтується на власному науковому та практичному досвіді.

Виклад основних положень. Конституція – це фундамент, на якому зводиться будівля держави. Вона повинна захищати суспільство від тих, хто здійснює владу, адже у відносинах “держава-індивід” держава є потенційно сильнішою, може застосовувати до індивіда примус. Конституція покликана окреслити довкола кожної людини межі, яких ні держава, ні службовець переступити не може [1, с. 8–9]. Важливо, щоб Конституція України була саме такою.

За останній період в Україні питання розроблення та внесення змін до Конституції України набуло надзвичайно важливого значення. Воно широко обговорюється у громадських та політичних колах, турбує без винятку усіх – від Президента України до громадянина.

Так, у червні 2014 року Президент України вніс до Верховної Ради України проект закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)” [2], що було зумовлено суспільно-політичною ситуацією в державі, військовими діями на сході України, анексією Криму та взятими Україною зобов’язаннями перед Європейським Союзом.

Спробуємо частково проаналізувати, які із запропонованих змін можуть бути корисними, а які потребують доопрацювання.

Зокрема пропонується виключити п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України, яким передбачається, що повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції. Не можемо погодитись з такою позицією, оскільки це свого роду політична відповідальність депутата, адже коли кандидат у депутати визначається, від якої партії він балотується, він одночасно визначається і з політичним напрямком, який він представлятиме. І коли громадянин на виборах віддає свій голос за відповідного депутата, то він довіряє йому саме асоційоване з тією чи іншою політичною силою політичне бачення майбутнього розвитку держави. Інша річ, коли депутат самовисуванець, то такий кандидат не має політичних зобов’язань лише програмні перед виборцями свого округу. Вважаємо, що у цьому випадку потрібно виходити з того, що порушуються права виборця, а вони є первинними у співвідношенні з правами народних депутатів України.

У зв’язку з вищенаведеним вбачається неприйнятною пропозиція виключити ч. 6 ст. 81 Конституції України, де передбачено, що у разі невходження народного депутата України,

обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції, його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення. Адже ми не можемо відходити від практики застосування політичної дисципліни, інакше потрібно змінювати змішану виборчу систему на суто мажоритарну.

Водночас можна вважати слушною пропозицією в ч. 1 ст. 82 Конституції України, що Верховна Рада України є повноважною за умови обрання і складення присяги не менше, як двома третинами народних депутатів України від її конституційного складу. Ця норма створює цілісну картину, за яких умов парламент набуває повноважень приймати відповідні рішення.

Також видаються вдалим запропоновані редакції ч. 5 – 7 ст. 83 Конституції України щодо формування парламентської коаліції. Однак ч. 8 ст. 83 Конституції України в пропонуваній редакції визначає, що у Верховній Раді України гарантується діяльність парламентської опозиції і цим обмежується. Думаємо недостатньо лише зазначити, що діяльність гарантується, варто передбачити конкретні положення щодо прав опозиції з метою уникнення конфліктних ситуацій у парламенті.

В ч. 9 ст. 83 Конституції України пропонується передбачити, що організація і порядок діяльності парламентської коаліції та парламентської опозиції у Верховній Раді України встановлюються законом про Регламент Верховної Ради України. Вважаємо, що не варто в Основному Законі робити посилання на конкретний нормативний акт, оскільки закон у цьому випадку виступає як нормативний акт, яким затверджується процедурний документ – регламент Верховної Ради України, таким документом згодом може бути і постанова парламенту.

Ч. 10 ст. 83 чинної Конституції України стосовно положення, що депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, передбачені Конституцією, пропонується виключити. Така пропозиція вважається правильною, адже усуне можливість маніпуляцій щодо створення та належного функціонування парламентської коаліції.

П.п. 12-1 та 12-2 ст. 85 проекту Конституції України пропонується надання згоди на призначення на посаду Президентом України Голови Служби безпеки України, Голови Державного бюро розслідувань; висловлення недовіри Голові Державного бюро розслідувань, що має наслідком його відставку з посади. Правильнішими вбачаються положення чинної Конституції України, де визначено, що Верховна Рада України призначає та звільняє з посади за поданням Президента України Голову Служби безпеки України та передбачає таке саме положення щодо Голови Державного бюро розслідувань, адже в Україні існує парламентсько-президентська форма правління.

Також не можна погодитись з пропозицією передбачити в п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституції України виключення положення щодо надання парламентом згоди на звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України. Така практика існувала донедавна і призвела до узурпації влади колишнім Президентом України та жахливих наслідків для народу України.

Щодо ст. 106 Конституції України вважаємо неприйнятною пропозицію надати Президенту повноваження достроково припинити повноваження органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному Конституцією.

Таким випадком передбачається встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішення органу місцевого самоврядування Конституції України, що є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень органу місцевого самоврядування.

Ми не повинні забувати, що орган місцевого самоврядування обирається територіальною громадою. Своєю чергою, територіальні громади наділені правом місцевого самоврядування, тобто правом особисто або шляхом формування органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в порядку, визначеному Конституцією та законами України [3, с. 487].

Ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною, передбачає, що будь-який адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів [4].

Тому не виникає заперечень при пропозиції надати Президенту України права за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняти дію рішення органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності. Ніхто ж не припиняє повноважень Верховної Ради України, якщо Конституційний Суд України визнає той чи інший закон, прийнятий нею, неконституційним, такий закон втрачає юридичну силу. Отже, вважаємо, що Президент не має права припиняти повноваження органу місцевого самоврядування, оскільки це є прямим порушенням прав територіальної громади.

Пропонується виключити ст.ст. 118 і 119 Конституції України, які визначають порядок формування та повноваження місцевих державних адміністрацій, що вважаємо доцільним, оскільки це відповідає загальнодержавному курсу, який взято на децентралізацію повноважень органів державної виконавчої влади шляхом їх передачі органам місцевого самоврядування з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів.

У ст. 106 пропонується передбачити право Президента України призначати та звільняти з посад представників Президента України в регіонах та районах. Представники Президента України в регіонах будуть координувати діяльність представників Президента України в районах. Слушним видається право призначати представників у регіонах, однак вважаємо, що призначення представників у районах призведе до ситуації, за якої представники у регіонах будуть з тих чи інших причин приховувати те, що робиться в районах щодо виникнення різних корупційних схем, оскільки Президент має мати прямий зв'язок безпосередньо з представником, а не через представників вищого рівня чи Главу Адміністрації, його заступників тощо. Таке положення призведе до ситуації, коли з часом інститут представника Президента перетвориться на подібні до вже існуючих місцеві державні адміністрації.

Пропонується відповідна система адміністративно-територіального устрою, яка б складалась з регіонів, районів та громад.

Під громадою розуміють утворену у порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальну одиницю, яка включає один або кілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.

Юридично грамотним вважаємо визначення поняття територіальної громади дане в ст. 1 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5], під якою розуміються таке: жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Тому, на нашу думку, запровадження терміна “громада” як адміністративно-територіальна одиниця не відповідає змісту цієї норми, і може створити відповідні труднощі та непорозуміння під час застосування цього терміна на практиці.

Варто враховувати, що єдність і цілісність державної території передбачає, що усі складові частини території держави (адміністративно-територіальні одиниці) перебувають у нерозривному зв'язку і є елементами однієї системи, що характеризуються внутрішньою єдністю [3, с. 486]. Тому потрібно чітко і недвозначно визначити адміністративно-територіальні одиниці.

Також ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає, що зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

У ст. 140 пропонується зазначити, що органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, здійснюють визначені законом повноваження, які, враховуючи обсяг і характер завдань, вимог досягнення ефективності та економії, якнайкраще можуть бути здійснені на цьому рівні. Сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною компетенції своїх виконавчих органів. Вважаємо, що з метою уникнення невизначеності чи дублювання повноважень, варто чітко виписати основні повноваження органів місцевого самоврядування на рівні Конституції та уникати запровадження делегування повноважень на будь-якому рівні.

Ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що головні повноваження і функції місцевих властей визначаються конституцією або законом. Місцеві власті у межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяє місцева влада, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом.

Крім того, знову пропонується у ст. 141 передбачити обрання голови обласної ради зі складу депутатів ради.

Однак доцільнішим вбачається запровадити обрання голів обласних рад територіальними громадами з метою відображення справжніх інтересів територіальних громад у відповідних обласних радах і створити з них другу палату парламенту під час запровадження двопалатної структури для безпосереднього представлення інтересів територіальних громад у Верховній Раді України. Такий підхід дасть змогу більшою мірою реалізувати децентралізацію органів державної влади.

Висновки. Аналіз цього питання показує, що думки і підходи учених-юристів, практиків є різноманітними, однак питання є надто важливе і потребує всебічного обговорення і врахування думок різних юридичних шкіл, практиків, політиків, громадських організацій та громадян. Так, зміни потрібні нам якнайшвидше, але без глибокого аналізу та врахування думок та пропозицій усього суспільства вони залишаться недосконалими.

Зміни не можна пропонувати відірвано від практики, зокрема не можна пропонувати ту чи іншу норму до Конституції, якщо відсутнє реальне бачення визначення відповідного питання на рівні законодавчому та підзаконному. Також не буде сприятливим внесення змін до Конституції України окремими частинами у різні періоди часу, як це пропонується зробити.

Є сподівання, що Конституційна комісія, утворена відповідно до Указу Президента № 119 від 3 березня 2015 року [6], яка вже розпочала свою роботу, стане тим майданчиком напрацювання виважених змін до Конституції України, який буде готовий до справді широкого всенародного предметного обговорення. Основною метою змін до Конституції України повинно бути закріплення на найвищому рівні положень щодо реального розвитку держави у напрямку реалізації і захисту прав громадян України в усіх сферах суспільного та державного життя.

1. Осятинський В. Твоя Конституція. – Варшава (Програмна ініціатива “Права людини і правосуддя” Міжнародного фонду “Відродження”). – 2014. – 123 с. 2. Проект закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)” № 4178а від 26.06.2014 р. та № 1655-VII від 02.09.2014 р. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 3. Актуальні проблеми конституційного права України: підруч. / за заг. ред. проф. А. Ю. Олійника – К.: “Центр учбової літератури”, 2013. – 554 с. 4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. 6. Указ Президента України № 119 від 3 березня 2015 року “Про Конституційну Комісію”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.