

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Саца С. В.
стосовно Висновку Конституційного Суду України
у справі за зверненням Верховної Ради України
про надання висновку щодо відповідності законопроекту
про внесення змін до Конституції України
щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158
Конституції України

На підставі статті 64 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 серпня 2015 року № 2-в/2015 (далі — Висновок).

У Висновку Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) (далі — Законопроект). Погоджуючись в цілому з Висновком, вважаю, що Конституційний Суд України мав би зробити застереження щодо наявних в окремих положеннях Законопроекту ризиків.

Частиною третьою статті 118 Конституції України в редакції Законопроекту визначається порядок призначення на посаду та звільнення з посади префекта Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. На перший погляд, запропонована Законопроектом зміна не викликає жодних застережень. Однак механізм призначення на посаду і звільнення з посади префекта буде ефективним лише за умови, якщо Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України матимуть спільні політичні погляди (або є представниками однієї політичної «команди»). За інших обставин може скластися ситуація, коли подані Урядом України кандидатури на посади префектів не будуть підтримані Президентом України. З огляду на те, що саме на префектів покладається здійснення виконавчої влади в районах і областях, у містах Києві та Севастополі, закріплення в Конституції України норми, яка не гарантує здійснення виконавчої влади на місцях, є недопустимим. Крім того, запропонованими змінами не встановлюється строк повноважень префекта та не визначається, хто може виконувати його обов'язки, якщо префект не може здійснювати свої функції (відпустка, хвороба тощо). Таким чином, на конституційному рівні створюється загроза нефункціонування виконавчої влади на місцях, в результаті чого буде порушено принцип безперервності влади. Такі засадничі положення повинні міститися в Основному Законі України, адже вони є основою для їх законодавчого регулювання і визначають його межі. Відсутність зазначених норм в Конституції України допускає варіації на законодавчому рівні, наслідки яких в частині прав і свобод людини і громадянина неможливо передбачити.

Законопроектом також надається префекту повноваження зупиняти дію актів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду (частина друга статті 144 Конституції України в редакції, запропонованій Законопроектом), але не передбачаються конституційна можливість висловлення йому недовіри органами місцевого самоврядування чи територіальною громадою або інші конституційні механізми відповідальності префекта за ініціативою органів місцевого самоврядування. За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Висновку від 15 січня 2008 року № 1-в/2008, скасування інституту висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної ради може призвести до обмеження прав громадян, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України (абзац шостий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини). Відсутність аналогічного інституту щодо префекта може негативно вплинути на права і свободи людини і громадянина.

Аналіз положень Законопроекту свідчить про те, що префект може зупиняти дію будь-яких актів місцевого самоврядування, зокрема прийнятих за результатами місцевого референдуму. Однак таке повноваження префекта суперечить праву територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів (редакція частини третьої статті 140 Конституції України, запропонована Законопроектом), оскільки за своєю правовою природою результати волевиявлення на референдумі є остаточними, не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Редакцією статті 119 Конституції України, викладеною у Законопроекті, передбачається, що префект на відповідній території: здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм; спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; видає акти, які є обов'язковими на відповідній території; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України. Роль Конституції України в системі законодавства України дає підстави стверджувати, що основні функції для здійснення префектом виконавчої влади мають бути визначені її положеннями. Однак закріплені в Основному Законі України повноваження префекта щодо нагляду (зупинення дії актів місцевого самоврядування із зверненням до суду) та координації (узгодження планів) є недостатніми для здійснення виконавчої влади на відповідній території, якщо вважати, що розпорядча функція стосовно спрямування і організації діяльності територіальних органів виконавчої влади на місцях передбачена лише в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Фактично префект представлятиме виконавчу владу в районах і областях, у містах Києві і Севастополі, а не здійснюватиме її, як це передбачено запропонованою у Законопроекті редакцією статті 118 Конституції України.

У пункті 4 частини першої статті 119 Конституції України в редакції Законопроекту передбачається, що префект «спрямовує і організовує діяльність терито-

ріальних органів центральних органів виконавчої влади», проте ці ж повноваження в повному обсязі належать центральним органам виконавчої влади, зокрема міністерствам. А міжміністерську координацію діяльності здійснює Кабінет Міністрів України (пункт 9 статті 116 Конституції України). Невизначеність форм і меж повноважень префекта із зазначених питань створює на конституційному рівні множинність джерел влади (міністерства і кілька десятків префектів) з одними і тими ж конституційними повноваженнями. Такий спосіб організації державної влади створює на конституційному рівні можливість її перманентної дезорганізації, безвідповідальності, оскільки префекти, згідно із Законом-проектом, не відповідальні перед Кабінетом Міністрів України за свої втручання у повноваження міністерств, а акти префектів з цих питань не можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України.

Конституційний Суд України, аналізуючи запропоноване у Законі-проекті виключення пункту 5 статті 121 Конституції України, згідно з яким на прокуратуру України покладається нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, зазначив, що така зміна перебуває у системному зв'язку з викладеною у Законі-проекті редакцією пунктів 1, 2 частини першої статті 119 Конституції України та не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Однак відповідно до запропонованої у Законі-проекті редакції пунктів 1, 2 частини першої статті 119 Конституції України префект не наділений повноваженнями нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, виключення з тексту Основного Закону України цього положення може призвести до звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, адже в Конституції України не визначено органу чи посадової особи, яка повинна здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина.

Такі зміни до Конституції України знижують рівень гарантій прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 22 Конституції України) щодо відповідальності держави перед людиною за свою діяльність (частина друга статті 3 Конституції України), а отже, не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Аналізуючи положення статті 140 Конституції України в редакції Законі-проекті на відповідність вимогам частини першої статті 157 Основного Закону України, Конституційний Суд України зазначив, що зміни щодо визначення громади як первинної адміністративно-територіальної одиниці вже розглядалися Конституційним Судом України. Проте стосовно запропонованої у Законі-проекті редакції частини сьомої статті 140 Конституції України варто було б зазначити про застереження, яке зробив Конституційний Суд України у Висновку від 15 січня 2008 року № 1-в/2008, про те, що надання виконавчим органам районних і обласних рад права представляти спільні інтереси громад може призвести до порушення принципу функціонального розмежування органів місцевого самоврядування та покладення на них не властивих їм повноважень (абзац дванадцятий підпункту 4.6 пункту 4 мотивувальної частини).

Також слід зазначити, що деякі запропоновані Законі-проекті зміни до Конституції України викладені заплутано і незрозуміло та порушують закони логі-

ки і системного підходу до аналізу і, відповідно, розуміння адміністративно-територіальної структури держави.

Зокрема, у запропонованій Законопроектном редакції частини першої статті 113 Конституції України термін «грумада» використано на позначення адміністративно-територіальної одиниці, тоді як в українській мові він застосовується на позначення об'єднання (колективу) людей. Внаслідок цього відбувається пересмикування смислів цього поняття, в тому числі розробниками Законопроектном.

У редакції частини другої статті 140 Конституції України, запропонованій Законопроектном, поняття «територіальна грумада» вжито саме у значенні «об'єднання людей»: «Територіальну грумаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної грумади». Якщо це значення поняття «територіальна грумада» розглядати у контексті частини першої статті 133 Конституції України в редакції Законопроектном, то матимемо: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: мешканці поселення чи поселень, райони, регіони».

Така сама нісенітниця виходить, якщо таку підстановку розкритого поняття «грумада» зробити у частині другій статті 133 Конституції України в редакції Законопроектном: «Територія України поділена на (мешканців поселення чи поселень). (Мешканці поселення чи поселень) є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України». Алогізм стає ще яскравішим, якщо зважити на те, що поняття «територія України» є, зокрема, географічним поняттям, що окреслює певний простір.

В редакції частини першої статті 143 Конституції України, запропонованій Законопроектном, зокрема, передбачається, що територіальна грумада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування грумади відповідно до закону: управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує бюджет відповідної грумади і контролює його виконання; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; встановлює місцеві податки і збори; забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції. Незрозуміло, в якому значенні термін «територіальна грумада» застосовано у наведеній редакції цієї правової норми: сукупність мешканців поселення чи поселень відповідної грумади (відповідно до частини другої статті 140 Конституції України в редакції Законопроектном) чи адміністративно-територіальна одиниця (згідно з частинами першою, другою статті 133 Конституції України в редакції Законопроектном).

Із змісту Законопроектном неможливо з'ясувати, як співвідносяться між собою грумади (на які поділена територія України) й області; як співвідносяться райони й області, зокрема, чи може один район входити до складу кількох областей; чи може грумада об'єднувати поселення на території різних районів.

Викладені двозначності, незрозумілості, плутанина, алогізми у запропонованих у Законопроектном змінах до Конституції України не дають можливості громадянам (у тому числі державним, муніципальним службовцям) однозначно розуміти конституційний зміст таких змін. Оскільки громадяни не зможуть зрозуміти зміст положень Конституції України у запропонованих Законопроектном редакціях, то

вони не зможуть знати їх зміст, тому розглянуті зміни до Конституції України, запропоновані Законопроектом, не відповідають частині першій статті 57 Конституції України, яка гарантує кожному право знати свої права і обов'язки. Отже, Законопроект може порушувати вимоги частини першої статті 157 Конституції України.

Викладеною у Законопроекті редакцією частини першої статті 132 Конституції України пропонується закріпити в ній таку засаду, як повсюдність місцевого самоврядування. В українській мові термін «повсюдність» стосується місцевості, території. Але є території (об'єкти), наприклад, оборонного характеру, прикордонні тощо з особливим режимом державного управління, які призначені для гарантування державою прав і свобод людини (всього українського народу) відповідно до статті 3 Основного Закону України і діяльність на яких має здійснюватися без будь-якого безпосереднього втручання місцевих мешканців, у тому числі шляхом проведення місцевого референдуму.

Отже, запроваджені на конституційному рівні можливості втручання місцевих мешканців у зазначені та інші державні справи створює умови для розмивання меж відповідальності держави, а також може призвести до зниження рівня державних гарантій для прав і свобод людини і громадянина, що порушуватиме вимоги частини першої статті 157 Конституції України.

Те саме стосується і запропонованої у Законопроекті нічим не обмеженої децентралізації влади (зміни до статті 132 Конституції України) на заміну закріпленого в Конституції України збалансованого поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. У світі немає держав із повністю децентралізованою владою.

У Законопроекті пропонується виключити зі статті 132 Основного Закону України положення про збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Відсутність цієї норми створить на конституційному рівні можливість зниження рівня соціально-економічних прав людини і громадянина в одних регіонах порівняно з іншими.

З частини третьої статті 142 Конституції України Законопроектом пропонується виключити положення, за яким «держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування». Така зміна не є своєчасною, оскільки не враховує, що із двадцяти семи суб'єктів — адміністративно-територіальних одиниць (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) — лише декілька є донорами, які самостійно забезпечують себе фінансами та наповнюють доходами державний бюджет України, а решта — реципієнти, які потребують фінансової допомоги від держави. Виключення зазначеного положення з частини третьої статті 142 Конституції України знижує рівень конституційних соціально-економічних гарантій держави для мешканців дотаційних територіальних громад, чим обмежує їхні права і свободи.

Згідно із запропонованими Законопроектом редакціями пункту 8¹ частини першої статті 106 та частини третьої статті 144 Конституції України Президент України за певних обставин тимчасово зупиняє повноваження складу ради громади, районної, обласної ради. Водночас у частині шостій статті 144 Конституції України в редакції Законопроекту передбачається дострокове припинення

Верховною Радою України повноважень не складу ради, а ради як органу, визначеного у частині четвертій статті 140 Конституції України в редакції Законопроекту. Незрозуміло, який конституційний сенс закладено у припинення повноважень складу ради. Постає питання, чи це дає право припиняти повноваження окремих депутатів, чи їх окремі депутатські повноваження. Така невизначеність статусу депутатів не дає їм можливості усвідомлено виконувати свої обов'язки, суперечить гарантії знати свої права і обов'язки, встановленій у частині першій статті 57 Конституції України, чим обмежує права і свободи людини і громадянина.

У Законопроекті розділ XV «Перехідні положення» Конституції України пропонується доповнити пунктом 18, згідно з яким особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом. У той же час у Законопроекті не визначено строку дії зазначеного положення та жодних критеріїв для законодавчого регулювання цього питання. Це означає, що у разі зміни політичної ситуації, складу Верховної Ради України парламент зможе встановлювати нові правила місцевого самоврядування на вказаних територіях. Навіть за відсутності обставин, які зумовили необхідність внесення таких змін до Основного Закону України, забезпечити однаковий порядок місцевого самоврядування на всій території України можливо буде лише шляхом внесення змін до Конституції України. Отже, зазначеним положенням Законопроекту запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей на невизначений строк, що може вплинути на права і свободи громадян, які там проживають (їх скасування чи обмеження).

Конституційний Суд України у Висновку мав би звернути увагу на недотримання законодавчої техніки у структурі Законопроекту (положення Конституції України, до яких вносяться зміни, викладені не в хронологічному порядку), а також на необхідність узгодження понять у тексті Основного Закону України. Зокрема, поняття «територіальний устрій», яке міститься у розділі IX Конституції України, змінюється на «адміністративно-територіальний устрій», однак в пункт 13 частини першої статті 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами України визначається територіальний устрій України, відповідні корективи не вносяться. Крім того, окремі зміни, запропоновані у Законопроекті, не узгоджуються з іншими змінами, викладені нечітко, містять прогалини. Наприклад, відповідно до запропонованої Законопроектом редакції частини другої статті 119 Конституції України акти префекта є обов'язковими на відповідній території, тоді як у редакції частини першої статті 144 Конституції України, запропонованій Законопроектом, акти місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання на відповідній території. У пункті 16 частини першої статті 92 Конституції України в редакції, запропонованій Законопроектом, передбачається, що виключно законами України визначається статус Києва як столиці України. Водночас згідно з редакцією частини п'ятої статті 133 Конституції України, викладеною у Законопроекті, особливості Києва, Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами. До того ж, не закріплюється на конституційному рівні категорія «місто» стосовно Києва та Севастополя.

Відповідно до редакції частини третьої статті 141 Конституції України, запропонованої Законопроектом, не може бути обраним головою громади, депутатом

ради громади, районної, обласної ради громадянин, який відбуває покарання за вчинення злочину чи має судимість за вчинення умисного злочину. Однак у чинній частині третій статті 76 Конституції України, яка стосується складу Верховної Ради України, застосовується формула «має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку».

Частиною шостою статті 133 Конституції України в редакції Законопроекту визначено, що порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначається законом, але порядок ліквідації поселень не встановлено.

Це далеко не вичерпний перелік неточностей, неузгодженостей, прогалин у змінах до Конституції України, запропонованих Законопроектом, що є недопустимим для Конституції України та може призвести до неоднозначного розуміння її норм.

Суддя Конституційного Суду України

С. САС