

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Гультая М. М.
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 щодо Висновку Конституційного Суду України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015 (далі — Висновок), у резолютивній частині якого 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).

Оскільки Законопроект відповідає положенням статті 157 Конституції України, я підтримую Висновок у цілому. Проте вважаю за необхідне висловити окремі застереження стосовно змін, які Законопроектом пропонується внести до статей 85, 118, 140, 144 Конституції України.

1. Запропонованими Законопроектом змінами до статті 118 Конституції України в районах і областях, у містах Києві та Севастополі запроваджується нова посада в системі органів виконавчої влади — префект, який, як встановлюється цими змінами, є державним службовцем.

Надання префекту функції здійснення виконавчої влади означає, що він є її уповноваженим представником. Це обумовлюється й тим, що префект згідно із запропонованими Законопроектом змінами до Основного Закону України під час здійснення своїх повноважень несе відповідальність лише перед Президентом України, а також підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України.

Відповідно до чинної редакції статті 118 Конституції України обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь; якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (частини дев'ята, десята).

Запропонована в Законопроекті заміна посади голови місцевої державної адміністрації посадою префекта передбачає встановлення такого конституційно-правового статусу префекта, який дозволяє йому уникнути конституційно-правової відповідальності — висловлення недовіри органами місцевого самоврядування та подальшої відставки з посади.

У зв'язку з пропонуваним у 2008 році внесенням змін до Конституції України щодо виключення процедури висловлення недовіри та відставки голови місцевої державної адміністрації Конституційний Суд України у своєму Висновку від

15 січня 2008 року № 1-в/2008 наголошував, що скасування інституту висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної ради, в тому числі і можливості настання відповідних наслідків, може призвести до обмеження прав громадян та суперечить вимогам статті 157 Конституції України.

Вважаю, що скасування конституційно-правового інституту висловлення недовіри представнику виконавчої влади — префекту — може призвести не до децентралізації влади, а до збільшення адміністративного впливу префекта на територіальні громади з одночасним уникненням ним відповідальності перед територіальними громадами та органами місцевого самоврядування (районними та обласними радами).

Наведене дає підстави вважати, що скасування конституційно-правового інституту висловлення недовіри представнику виконавчої влади на місцях, яким у змінах, викладених у Законопроекті, визначається префект, може створити передумови для обмеження права громадян на місцеве самоврядування.

2. Запропонованими у Законопроекті змінами до статті 140 Конституції України з її частини першої виключається положення, відповідно до якого місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Вважаю, що вказане положення Конституції України перебуває у системному зв'язку з правом громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (частина перша статті 38 Основного Закону України).

Право територіальної громади на місцеве самоврядування не є декларативним. Саме тому в частині першій статті 140 Конституції України встановлено місцеве самоврядування як колективне право громадян, що проживають на певній території (село, селище, місто), яке в контексті її статті 38 слід розглядати як право, визнане в громадянському суспільстві, проявом якого є проголошення України демократичною та правовою державою у статті 1 Конституції України.

З метою забезпечення колективного права громадян на місцеве самоврядування у статті 7 Конституції України зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Вважаю, що виключення з частини першої статті 140 Конституції України положення про місцеве самоврядування, яке визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, може призвести до обмеження цього права та права громадян на участь в управлінні державними справами.

3. Запропонованими Законопроектом змінами до статті 144 Конституції України, зокрема, передбачено:

— надання Президенту України та префекту повноваження зупиняти дію актів місцевого самоврядування у випадку їх невідповідності Конституції України;

— надання Президенту України повноваження тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради з одночасним призначенням тимчасового державного уповноваженого.

Відповідно до Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; ніхто не може узурпувати державну владу (частини друга, четверта статті 5 Конституції України).

За запропонованими Законопроектом змінами префект наділяється неконтрольованим повноваженням зупиняти дію актів місцевого самоврядування, а Президент України — повноваженням тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради з одночасним призначенням тимчасового державного уповноваженого.

Такі дії Президента України, префекта можуть створити передумови для перебирання повноважень органів місцевого самоврядування, поставити під загрозу здійснення місцевого самоврядування на відповідних територіях України.

Зупинення на окремих територіях України дії актів місцевого самоврядування префектами, тимчасове зупинення Президентом України повноважень голів громад, складів рад громад, районних, обласних рад з одночасним призначенням тимчасового державного уповноваженого може призвести до того, що органи виконавчої влади переберуть повноваження органів місцевого самоврядування, та обмежить здійснення місцевого самоврядування на окремих територіях держави, що суперечить положенням частин другої, четвертої статті 5, статті 7 Конституції України.

4. Звертаю увагу на ряд неузгодженостей, які мають місце в Законопроекті.

4.1. У пропорованих Законопроектом змінах до пункту 30 частини першої статті 85 Конституції України повноваження Верховної Ради України призначати чергові вибори органів місцевого самоврядування не передбачено.

У Законопроекті відсутня вказівка на те, який орган державної влади здійснює призначення чергових виборів органів місцевого самоврядування.

Призначення чергових виборів органів державної влади є конституційним повноваженням Верховної Ради України, яке стосується здійснення передбачених частиною першою статті 38 Конституції України прав громадян обирати і бути обраними, зокрема до органів місцевого самоврядування.

Тому Законопроект, враховуючи редакцію пункту 30 частини першої статті 85 Конституції України, яка не передбачає повноваження Верховної Ради України призначати чергові вибори органів місцевого самоврядування, потребує уточнення в частині визначення суб'єкта, якому це повноваження має бути надано. Таке уточнення, наприклад, можна було б включити як окремий пункт до пропорованих Законопроектом змін до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

4.2. Наявна неузгодженість у змінах до статті 144 Конституції України, оскільки і Президенту України, і префекту надано повноваження зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України.

По-перше, здійснення однакових за змістом повноважень Президента України і префекта може призвести до їх дублювання та до неефективного виконання посадовими особами своїх службових обов'язків, безвідповідальності цих осіб.

По-друге, не конкретизовано підстав зупинення дії актів місцевого самоврядування префектом.

Така підстава, як невідповідність актів місцевого самоврядування Конституції та законам України, є загальною та недостатньо чіткою. У поєднанні з повноваженням здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, передбаченим у пропонуваному Законопроекті змінах до статті 119 Основного Закону України, префекту фактично надається необмежена можливість зупинити дію актів місцевого самоврядування з будь-яких підстав.

4.3. У пропонуваній у Законопроекті редакції статті 144 Конституції України передбачено, що «Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно».

Ця зміна стосується виключно діяльності Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, якому в Конституції України присвячено розділ XII «Конституційний Суд України» (статті 147–153).

Водночас у Законопроекті пропонується доповнити, зокрема, частину першу статті 150 Конституції України пунктом 1¹, за яким до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питання за зверненням Президента України про відповідність Конституції України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради.

Оскільки запропонована Законопроектом зміна щодо невідкладності розгляду Конституційним Судом України звернення Президента України стосується, насамперед, діяльності Конституційного Суду України, то вона мала б бути внесена саме до статті 150 Конституції України.

Переконали, що скасування інституту висловлення недовіри представнику виконавчої влади — префекту, виключення положення частини першої статті 140 Конституції України щодо місцевого самоврядування як права територіальної громади, нечіткість та непослідовність викладення в Законопроекті повноважень Президента України, префекта щодо зупинення актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України, а також відсутність визначеності в пропонуваному Законопроекті змінах до Основного Закону України щодо встановлення суб'єкта, до повноважень якого належить призначення чергових виборів органів місцевого самоврядування, можуть призвести до різного розуміння та застосування окремих норм і, як наслідок, створення передумов для зосередження повноважень в органах виконавчої влади, що суперечить проголошенню України демократичною, соціальною та правовою державою.

Суддя Конституційного Суду України

М. ГУЛЬТАЙ