

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М. І.
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

Конституційний Суд України у Висновку 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 липня 2015 року № 2-в/2015 (далі — Висновок) 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).

Вважаю, що Конституційний Суд України формально підійшов до оцінки відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України, належним чином не обґрунтував основні свої твердження, не зробив застережень стосовно тих положень Законопроекту, практична реалізація яких через наявну недосконалість може призвести до негативних наслідків, зокрема до порушення певних конституційних засад та обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Однією з причин такого підходу стало те, що Конституційний Суд України провів розгляд цієї справи у формі письмового слухання, яке обмежується дослідженням зібраних у процесі конституційного провадження матеріалів. Розгляд цієї справи слід було проводити у формі усного слухання, оскільки для всебічного дослідження її обставин та прийняття обґрунтованого рішення була об'єктивна потреба безпосередньо на пленарному засіданні заслухати учасників конституційного провадження — представників Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, фахівців з питань децентралізації влади та місцевого самоврядування.

1. Констатуючи відповідність Законопроекту вимогам частини другої статті 157 Основного Закону України, Конституційний Суд України, так само як і у Висновку від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, обмежився лише посиланням на те, що Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи на окремих її територіях воєнного або надзвичайного стану, а на момент надання ним Висновку рішення про введення в Україні воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято.

Така аргументація в умовах наявної збройної агресії проти України та здійснення військових дій на окремих її територіях є недостатньою для однозначного висновку про відсутність на сьогодні в Україні умов воєнного або надзвичайного стану. Обмежившись лише механічною перевіркою факту наявності чи відсутнос-

ті указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану, Конституційний Суд України не забезпечив переконливого доведення відсутності правових підстав, які унеможливають внесення змін до Конституції України, а отже, й повної юридичної ясності щодо можливості внесення змін до Конституції України за вказаних умов¹.

2. Так само формально Конституційний Суд України підійшов до з'ясування відповіді на питання про відсутність/наявність у запропонованих Законопроектом змінах положень, які скасовують чи обмежують права і свободи людини і громадянина. Слід зазначити, що мотивувальна частина Висновку жодним чином не узгоджується із завданням єдиного органу конституційної юрисдикції щодо утвердження верховенства Конституції України на всій її території, оскільки виконання цього завдання вимагає належного обґрунтування його рішень.

Очевидним є те, що позиція Конституційного Суду України в питаннях безпосередньої правової охорони Конституції України як фундаментальної гарантії прав і свобод усіх громадян України має бути значно активнішою. Здійснюючи перевірку відповідності Законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону України, Конституційний Суд України не повинен був обмежуватися лише фіксацією і без того таких очевидних фактів, як: наявність чи відсутність указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, наявність чи відсутність прямого вилучення з Конституції України того чи іншого права тощо. Особлива суспільно-правова місія Конституційного Суду України, визначена через закріплення в Конституції України суспільно-важливих завдань та широких повноважень конституційної юстиції, зобов'язує його здійснювати системне та глибоке дослідження законопроектів про внесення змін до Конституції України, які надходять до нього на перевірку.

На жаль, зміст мотивувальної частини Висновку практично не містить мотивів, з яких надано Висновок. Його мотивування по суті зводиться до часткового цитування пропонованих Законопроектом конституційних новел, їх короткого опису та констатації відсутності факту порушення статей 157 і 158 Конституції України.

3. Законопроектом пропонується скасувати інститут голів місцевих державних адміністрацій і запровадити інститут префектів, які здійснюватимуть виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі. При цьому префекти наділяються значно ширшими, порівняно з головами місцевих державних адміністрацій, повноваженнями стосовно органів місцевого самоврядування, зокрема правом здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. При цьому до першого призна-

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. 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 недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 23 червня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=276618>

чення префекта ці повноваження здійснюватиме голова відповідної місцевої державної адміністрації (у Законопроекті передбачено, що це може тривати до 1 березня 2018 року).

Водночас у Законопроекті пропонується позбавити обласні та районні ради права висловлювати недовіру голові місцевої державної адміністрації до моменту призначення префекта. Крім того, у Законопроекті не передбачено інституту висловлення недовіри префекту.

Слід зазначити, що участь громадян в управлінні державними справами забезпечується як безпосередньо через їх волевиявлення на виборах, референдумах тощо, так і опосередковано через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування є представницькими органами, що формуються безпосередньо громадянами — територіальною громадою, а голова місцевої державної адміністрації — призначуваний державний службовець.

Позбавлення ж обласних та районних рад права висловлювати недовіру головам місцевих державних адміністрацій зменшує обсяг засобів правового реагування органів місцевого самоврядування на можливу протиправну чи неефективну діяльність голів місцевих державних адміністрацій, що у підсумку зменшує їх можливості щодо захисту прав і інтересів територіальних громад. На практиці це може призвести до обмеження прав і свобод мешканців поселень відповідної територіальної громади. Відтак можливість висловлення відповідною радою недовіри голові місцевої державної адміністрації є додатковою гарантією реалізації громадянами права брати участь в управлінні державними справами, передбаченого статтею 38 Конституції України.

Такий висновок підтверджується правовою позицією Конституційного Суду України, висловленою у Висновку від 15 січня 2008 року № 1-в/2008, за якою скасування інституту висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації депутатами обласної ради може призвести до обмеження прав громадян, що суперечить вимогам статті 157 Конституції України (пункт 4 мотивувальної та пункт 2 резолютивної частини).

Викладене обґрунтування та наведена правова позиція Конституційного Суду України певною мірою стосуються і проблеми неможливості висловлення обласною та районною радою недовіри відповідному префекту. За визначенням Законопроектом статусом префект здійснюватиме не лише наглядові, але й управлінські функції, які багато в чому дублюють функції голови місцевої державної адміністрації.

Виходячи зі своєї попередньої правової позиції Конституційний Суд України мав би у Висновку зробити застереження щодо запобігання можливому обмеженню прав і свобод людини і громадянина в результаті скасування інституту висловлення недовіри обласними та районними радами відповідному голові місцевої державної адміністрації, а так само префекту.

4. Конституційний Суд України мав підстави зробити у Висновку певні застереження щодо запропонованої Законопроектом редакції статті 144 Конституції України, що містить суперечливі, недостатньо обґрунтовані приписи, які на практиці можуть безпідставно обмежити права і свободи людини і громадянина.

По-перше, вказана конституційна новела встановлює кількох суб'єктів, уповноважених зупиняти дію актів місцевого самоврядування, передбачає різні підстави для такого зупинення, а також різний порядок перевірки на відповідність Конституції та законам України цих актів. Так, дію акта місцевого самоврядування можуть зупинити: префект — з мотивів його невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду; Президент України, якщо акт не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Зазначене нововведення дозволить двом різним суб'єктам владних повноважень зупиняти дію одного і того ж акта місцевого самоврядування та ініціювати одночасний розгляд звернень стосовно нього двома різними судами — судом загальної юрисдикції та Конституційним Судом України.

Зокрема, Законопроектом пропонується наділити префекта правом зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України «з одночасним зверненням до суду». Таким чином, у Законопроекті передбачено, що розгляд вказаного звернення префекта здійснюватиметься судом загальної юрисдикції. Це підтверджується і пунктом 1¹, яким у Законопроекті пропонується доповнити частину першу статті 150 Конституції України. За цими змінами до компетенції Конституційного Суду України належить вирішення питання щодо відповідності Конституції України актів місцевого самоврядування лише за зверненням Президента України. З цього випливає, що запропонованими Законопроектом змінами до Основного Закону України на суди загальної юрисдикції покладається обов'язок перевіряти акти місцевого самоврядування на відповідність їх Конституції України за ініціативою префекта.

У той же час, префект, формулюючи позовні вимоги до суду, не зможе вимагати визнати відповідний акт місцевого самоврядування неконституційним (оскільки це виключна прерогатива Конституційного Суду України), як і не зможе ставити питання про визнання його незаконним (адже йдеться про перевірку відповідності такого акта Конституції України). Відтак, у Конституцію України пропонується закласти норму, яка завідомо не зможе бути реалізована на практиці.

Відповідно до статті 8 Основного Закону України в Україні визнається і діє принцип верховенства права; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії. Отже, Конституцією України надається достатньо повноважень судам загальної юрисдикції безпосередньо застосовувати її норми навіть в разі дії чинного, але неправового закону чи іншого нормативно-правового акта. Водночас Основним Законом України в жодному разі не допускається можливості підміни судами загальної юрисдикції виключних повноважень Конституційного Суду України.

Таким чином, право префекта зупиняти дію акта місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до суду загальної юрисдикції (який, судячи з усього, має здійснити перевірку відповідності цього акта нормам Основного Закону України) за наявності виключного права глави держави звертатися до Конституційного Суду України з того ж самого приводу, створює загрозу для системи правової охорони Конституції України,

уможливорює порушення виключної юрисдикції Конституційного Суду України, що може мати наслідком обмеження певних конституційних прав громадян.

По-друге, запропонованою у Законопроекті редакцією статті 144 Конституції України встановлюються необґрунтовано широкі підстави для зупинення Президентом України дії актів місцевого самоврядування, а також для тимчасового зупинення ним повноважень голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради. Так, самостійною конституційною підставою для прийняття вказаних рішень Президентом України є, зокрема, ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що створює загрозу національній безпеці. Загрози національній безпеці визначаються у статті 7 Закону України «Про основи національної безпеки України». Відтак, у разі зупинення Президентом України акта місцевого самоврядування, який створює загрозу національній безпеці, Конституційний Суд України змушений буде фактично здійснювати перевірку такого акта не на відповідність Конституції України (що є його конституційним призначенням), а на предмет відповідності іншим критеріям, що виходить за межі його компетенції.

По-третє, пропонувані Законопроектом новели не визначають граничного строку, на який Президент України може зупинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Єдиним положенням запропонованої у Законопроекті редакції статті 144 Конституції України, яке встановлює абстрактний орієнтир такого строку, є припис, що Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно. Слід зазначити, що у запропонованих Законопроектом змінах також не встановлюються часові межі для діяльності тимчасового державного уповноваженого, який призначається Президентом України для спрямування та організації діяльності виконавчого комітету органу місцевого самоврядування, повноваження якого були зупинені.

Така конституційна невизначеність створює передумови для ситуацій, за яких повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування будуть залишатися зупиненими протягом тривалого часу. До цього варто додати, що відповідно до запропонованої Законопроектом редакції частини шостої статті 144 Конституції України, у разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, їх повноваження Верховною Радою України достроково припиняються та призначаються позачергові вибори, для організації та проведення яких також потрібен певний час. Таким чином, протягом тривалого часу відповідна територіальна громада буде позбавлена права повною мірою здійснювати місцеве самоврядування, а отже, й самостійно вирішувати суспільні справи місцевого значення та управляти ними.

Викладене дозволяє поставити під сумнів забезпечення домірності заходів щодо зупинення актів місцевого самоврядування та тимчасового зупинення повноважень відповідних посадових осіб та органів місцевого самоврядування, важливості інтересів, на охорону яких вони спрямовані, як того вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування (стаття 8). Це може призвести до ігнорування закріплених у Конституції України та гарантованих нею засад місцевого самоврядування в Україні, обмеження права громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, до обмеження права направля-

ти індивідуальні чи колективні письмові звернення та особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів (статті 7, 38, 40 Конституції України).

5. Законопроектом пропонується доповнити розділ XV «Перехідні положення» Конституції України пунктом 18 такого змісту: «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

Констатуючи у Висновку відповідність запропонованої конституційної зміни вимогам частини першої статті 157 Основного Закону України, Конституційний Суд України зазначив лише, що «цей пункт стосується врегулювання окремим законом особливостей місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей», що, на мою думку, є суто формальною оцінкою зазначеної новели, жодним чином не обґрунтовує її відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України, хоча Конституційний Суд України мав підстави для висловлення серйозних застережень щодо її закріплення на конституційному рівні.

Перше таке застереження стосується віднесення вказаної новели до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, що має підкреслювати її перехідний (тимчасовий) характер.

Слід зазначити, що за правовою природою перехідні положення основного закону зазвичай мають тимчасовий характер, оскільки їх дія визначена певним проміжком часу чи певними умовами, а саме: вони визначають строк та умови введення в дію окремих конституційних норм, строк формування та умови початку діяльності нових органів тощо. Конституційний Суд України у Висновку від 15 січня 2008 року № 1-в/2008 зауважив, що «Перехідні положення Конституції України спрямовані на її запровадження в життя. Значна частина перехідних положень згодом вичерпує свою дію і має лише історичне значення» (підпункт 4.10 пункту 4 мотивувальної частини).

Запропонований Законопроектом пункт 18 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України по суті не є перехідним, оскільки він не визначає ні строку дії передбачених ним положень, ні умов, за яких його дія вичерпується (припиняється). За своїм правовим змістом цей пункт є постійною конституційно-правовою нормою, що створює конституційні передумови для постійного існування «особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей». Отже, для розміщення його у розділі XV «Перехідні положення» Конституції України необхідно, щоб він мав інше формулювання та зміст, які б чітко вказували на його перехідний (тимчасовий) характер.

Друге застереження, яке мав би зробити Конституційний Суд України щодо цієї конституційної новели, стосується правової невизначеності вказаних особливостей місцевого самоврядування, підстав її внесення до Основного Закону України, а також можливих наслідків її закріплення на конституційному рівні.

Із запропонованого Законопроектом формулювання вказаного пункту абсолютно незрозуміло, які саме особливості місцевого самоврядування будуть запроваджені на зазначених територіях. Конституційний Суд України неодноразово наголошував на необхідності забезпечення правової визначеності законодавчих

положень. Так, у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України вказав, що з конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Таким чином, належно перевірити пункт 18, яким Законопроектом пропонується доповнити розділ XV «Перехідні положення» Конституції України, на відповідність вимогам статті 157 Конституції України можна тільки шляхом попереднього з'ясування характеру згаданих у ньому особливостей місцевого самоврядування. З'ясувати характер цих особливостей можливо лише на підставі обґрунтування політико-правової необхідності їх запровадження та закріплення на конституційному рівні. Так, у пояснювальній записці до Законопроекту необхідність закріплення у Конституції України положення про те, що «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом», обґрунтовується врахуванням Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей, погодженого Тристоронньою контактною групою на саміті в Мінську 12 лютого 2015 року¹ (далі — Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей).

Комплексом заходів з виконання Мінських домовленостей передбачено «проведення конституційної реформи в Україні з набранням чинності до кінця 2015 року нової конституції, яка передбачає як ключовий елемент децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, погоджених з представниками цих районів), а також прийняття постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей відповідно до заходів, які вказані у примітці, до кінця 2015 року» (пункт 11)².

Таким чином, Конституційний Суд України під час розгляду цього питання не мав абстрагуватися від тієї обставини, що запропоноване Законопроектом доповнення розділу XV «Перехідні положення» Конституції України пунктом 18 зумовлене необхідністю виконання Україною Мінських домовленостей задля врегулювання воєнного конфлікту на сході держави, захисту її територіальної цілісності та незалежності. Виходячи з встановленого факту здійснення збройної агресії проти України з боку Російської Федерації, в результаті якої відбувається посягання на територіальну цілісність України, створення істотних загроз її національній безпеці та конституційному ладу, Конституційний Суд України зобов'язаний був у межах своєї компетенції ґрунтовно мотивувати відповідність положень вказаного пункту вимогам статті 157 Конституції України, навівши доводи, які виключили б навіть гіпотетичне тлумачення цієї норми в інтересах суб'єктів, зацікавлених у посяганні на територіальну цілісність та незалежність України.

Тим більше, що аналіз положень пункту 11 Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей у взаємозв'язку з положеннями примітки до цього пункту, а також положень Закону України «Про особливий порядок місцевого само-

¹ Офіційна веб-сторінка Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>

² Офіційна веб-сторінка Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>

врядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № 1680–VII з наступними змінами дає підстави для висновку, що вказане формулювання запропонованої Законопроектом конституційної новели може бути використане для збереження (закріплення) у звичайному законі наперед визначених положень щодо організації та діяльності публічної влади в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Йдеться, зокрема, про: надання жителям вказаних районів права на мовне самовизначення; встановлення амністії для учасників подій на території Донецької, Луганської областей; особливості організації та діяльності судів та органів прокуратури (запровадження особливого порядку призначення керівників органів прокуратури та судів); утворення та функціонування спеціальних правоохоронних органів (народної міліції); неможливість дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на позачергових виборах; встановлення принципово інших, ніж для інших регіонів України, відносин між окремими районами Донецької та Луганської областей і центром (надання можливості органам місцевого самоврядування вказаних районів укласти угоди щодо економічного, соціального та культурного їх розвитку з Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади); наділення органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади окремих районів Донецької та Луганської областей правом укласти з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації угоди про прикордонне (транскордонне) співробітництво, спрямовані на вирішення спільних проблем, посилення та поглиблення добросусідських відносин з регіонами Російської Федерації.

Таким чином, запропоноване Законопроектом формулювання пункту 18 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України може стати конституційною основою для збереження (передбачення) у звичайному законі вказаних та інших положень, які виходять за межі здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, безпосередньо стосуються здійснення на цих територіях виконавчої влади, специфічної регламентації окремих елементів конституційного ладу України, судоустрою та правоохоронної діяльності, встановлення на цих територіях особливих підстав, обсягу повноважень та способів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не узгоджуються із засадничими положеннями Конституції України.

Як наслідок зберігається ризик, що вказані території на законодавчому рівні можуть бути значною мірою виведені з-під юрисдикції України, у тому числі в частині реалізації компетенції органів державної влади та їх посадових осіб, передбаченої Законопроектом. Зокрема, це стосується здійснення контролю уповноваженими органами державної влади України за дотриманням територіальними органами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами вимог Конституції та законів України на цих територіях. Так, Верховна Рада України, Президент України, префекти та Конституційний Суд України не зможуть реалізовувати свої повноваження, визначені запропованою у Законопроекті редакцією статті 144 Конституції України, щодо зупинення дії актів місцевого самоврядування, визнання їх неконституційними та припинення повноважень голови ради, ради громади, районної та обласної ради, а також призначення позачергових виборів.

Отже, органи державної влади України та їх посадові особи не зможуть реалізувати свої повноваження на території вказаних регіонів відповідно до конституційних принципів, закріплених в частині другій статті 6 та частині другій статті 19 Конституції України.

З такими повноваженнями та принципами відносин з центральною владою, як це передбачено Комплексом заходів з виконання Мінських домовленостей та Законом України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», окремі райони Донецької та Луганської областей набувають ознак федеративних утворень, що є загрозою для унітарності України. Враховуючи, що йдеться про тимчасово окуповані території, зокрема, внаслідок збройної агресії Російської Федерації, на розвиток ситуації в яких великий вплив здійснює держава-агресор — Російська Федерація¹ (у тому числі через неможливість України повністю контролювати свій державний кордон), може виникнути реальна загроза територіальній цілісності України. Разом з тим, Україна є незалежною, демократичною, правовою, унітарною державою, суверенітет якої поширюється на всю її територію (стаття 1, частини перша, друга статті 2 Основного Закону України), а право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя статті 5 Конституції України).

Відтак, у разі наповнення «окремого закону» про визначення особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей вказаним змістом, на законодавчому рівні фактично буде закріплено особливий статус цих адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, дослідження змісту пункту 18, яким Законопроектом пропонується доповнити розділ XV «Перехідні положення» Конституції України, дає підстави для висновку, що він формально не суперечить вимогам статті 157 Конституції України, оскільки прямо не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, не вказує на спрямованість на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності. Водночас доповнення цим пунктом Конституції України містить ризик використання його як конституційної основи для ухвалення законодавчих положень («окремого закону»), які, зокрема, будуть порушувати засадничі положення Основного Закону України.

Такий ризик, з одного боку, нівелюється приписом частини другої статті 8 Конституції України, відповідно до якого закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. З іншого боку, він стає реальним у зв'язку з існуванням Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей (реалізацією якого і обґрунтовується необхідність передбачення у розділі XV «Перехідні положення» Конституції України пункту 18) та Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах

¹ Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором, затверджене Постановою Верховної Ради України від 27 січня 2015 року № 129-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 10. — Ст. 68.

Донецької та Луганської областей», який було прийнято на виконання Мінських домовленостей.

З огляду на це Конституційний Суд України обов'язково мав зробити у Висновку відповідні застереження щодо запропонованого Законопроектом пункту 18 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, беручи до уваги не лише формальну відповідність його вимогам статті 157 Конституції України, а й потенційні загрози, які можуть виникнути при закріпленні вказаної новели в Основному Законі України (передусім, загрози унітарності України, цілісності і недоторканності її території в межах існуючого кордону).

Ці застереження могли бути сформульовані, наприклад, так: «Висновок Конституційного Суду України про те, що пункт 18, яким Законопроектом пропонується доповнити розділ XV “Перехідні положення” Конституції України, і передбачається, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом, відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України, в жодному разі не означає, що такий закон може містити положення, які суперечать Конституції України. Вказаний закон має повністю відповідати частині другій статті 8 Конституції України, згідно з якою Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей не можуть суперечити основоположним конституційним нормам про конституційний лад, суверенність і незалежність України, поширення суверенітету України на всю її територію, унітарність України як держави, цілісність і недоторканність території України в межах існуючого кордону, загальні засади місцевого самоврядування (статті 1, 2, 5, 7, 10 Конституції України)».

Висловлення Конституційним Судом України у Висновку такого застереження зумовлювалося необхідністю виконання ним свого завдання, яке полягає у гарантуванні верховенства Конституції України — Основного Закону держави — на всій її території, і стало б додатковим запобіжником недопущення прийняття законодавцем окремого закону про особливості здійснення місцевого самоврядування у вказаних районах, який містив би положення, що суперечать Конституції України.

Таким чином, Конституційний Суд України доклав би додаткових зусиль, щоб спосіб, обраний для досягнення необхідної мети розв'язання воєнного конфлікту на сході України, забезпечення повної юрисдикції органів державної влади України на окупованих територіях окремих районів Донецької та Луганської областей, нормалізації життєдіяльності та відновлення правопорядку на цих територіях, відновлення повного контролю України над своїм державним кордоном, не перетворився в майбутньому на можливість ще більшого ускладнення ситуації на цих територіях, а саме: «заморожування» чи поглиблення воєнного конфлікту з посиленням загрози незалежності та територіальній цілісності України, обмеження прав і свобод людини і громадянина.

6. Законопроект містить юридично необґрунтовані, змістовно та термінологічно суперечливі положення, які не порушують вимоги статей 157 і 158 Конституції

України, але можуть негативно вплинути на реалізацію певних конституційних засад, ефективність здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади, утвердження і забезпечення державою прав і свобод людини. Їх належна оцінка у системному зв'язку з іншими нормами, запропонованими Законопроектом, дозволила б краще обґрунтувати Висновок, встановити наявні конституційні ризики та запобігти їм засобами, доступними Конституційному Суду України.

Так, однією із засад територіального устрою України, закріпленою у чинній редакції статті 132 Конституції України, є «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади», замість якої у запропонованій Законопроектом редакції статті 132 Конституції України містяться засади «децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування». Таким чином, принцип централізації влади фактично пропонується виключити з переліку засад територіального устрою України.

На мою думку, вказана пропозиція є недостатньо обґрунтованою.

По-перше, централізація влади, за умов її здійснення в межах принципу поділу влади, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, інших засад конституційного ладу, не дає підстав для висновку про автоматичне виникнення загроз демократичному розвитку держави.

По-друге, децентралізація влади може негативно вплинути на вирішення питань загальнодержавного значення, особливо в нинішніх умовах, коли існує об'єктивна потреба в максимальній мобілізації сил і засобів для вирішення існуючих надскладних проблем, пов'язаних, зокрема, зі здійсненням Російською Федерацією збройної агресії проти України¹, окупацією Російською Федерацією окремих територій України², вчиненням на цих територіях воєнних злочинів і злочинів проти людяності як регулярними Збройними Силами Російської Федерації, так і незаконними збройними формуваннями, керованими, контрольованими і фінансованими Російською Федерацією³, проведенням антитерористичної операції на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей⁴.

¹ Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором, затверджене Постановою Верховної Ради України від 27 січня 2015 року № 129–VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 10. — Ст. 68.

² Заява Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків», схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 квітня 2015 року № 337–VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 22. — Ст. 153.

³ Заява Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод», схвалена Постановою Верховної Ради України від 21 травня 2015 року № 462–VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 29. — Ст. 267.

⁴ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 року № 405 // Офіційний вісник Президента України. — 2014. — № 14. — Ст. 745.

По-третє, пропонуване Законопроектом виключення з Конституції України положення про централізацію державної влади зовсім не свідчить про відмову від централізації влади як такої.

Так, аналіз обсягу та характеру повноважень префектів, зазначених у запропонованій Законопроектом редакції пунктів 1–5 частини першої статті 119 Конституції України (координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади; здійснення нагляду за додержанням цими органами, органами місцевого самоврядування Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм, а також організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації), а також положень запропонованої Законопроектом редакції частини п'ятої статті 118 Конституції України щодо принципів взаємодії префектів з Урядом України та Президентом України вказує на те, що здійснення державної виконавчої влади на рівні районів та регіонів реалізовуватиметься на засадах централізації.

Таким чином, системний аналіз Законопроекту дозволяє говорити про те, що, попри пропозицію виключити з Конституції України згадку про «централізацію влади» і акцент на «децентралізацію влади», зроблений у його назві, багато положень, які містяться у Законопроекті, спрямовані на централізацію влади. У нинішній ситуації це може бути визнано єдино правильним підходом у забезпеченні незалежності, суверенітету, територіальної цілісності України, належної ефективності здійснення публічної влади та нормальної життєдіяльності країни. Отже, Конституційному Суду України варто було дати оцінку Законопроекту не лише через офіційно задекларовану спрямованість цих конституційних змін, а й через їх фактичну сутність.

Із запропонованих Законопроектом новел не зрозуміло, які державні органи чи посадові особи будуть забезпечувати в областях та районах виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України, які є обов'язковими до виконання на території України (частина третя статті 106, частина перша статті 117 Конституції України). За чинною Конституцією України цю функцію разом з функцією забезпечення виконання Конституції та законів України покладено на місцеві державні адміністрації (стаття 119). Натомість Законопроектом передбачено, що на префекта покладаються лише функції нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади (запропонована Законопроектом редакція статті 119 Конституції України), а отже, на регіональному рівні не передбачається ні забезпечення виконання актів Президента України та Уряду України, ні нагляду за їх виконанням.

Запропонованою Законопроектом редакцією статті 118 Конституції України передбачається, що «виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти». Виникає питання щодо функціонування вертикалі органів (посадових осіб) виконавчої влади, оскільки у пропонуваному Законопроектом змін не встановлюється жодної підпорядкованості префекта району префекту області (Києва, Севастополя). Змінами до вказаної статті передбачається, що префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президи-

дентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України. Про підзвітність та підконтрольність префекту вищого рівня ні в цій, ні в інших статтях Законопроекту не йдеться. Натомість чинна Конституція України встановлює, що голови місцевих державних адміністрацій (яких, по суті, змінюють префекти) при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (частина п'ята статті 118 Конституції України).

Взагалі Конституційний Суд України повинен був більш уважно і всебічно проаналізувати положення Законопроекту щодо ліквідації інституту місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префектів у системному зв'язку з іншими положеннями Конституції України. Таке дослідження засвідчило б, зокрема: внутрішню суперечність положень Законопроекту в цій частині; його неузгодженість з положеннями чинної Конституції України, до яких Законопроектом не пропонується внесення змін; внутрішню суперечливість правової природи пропонованого до запровадження в Україні інституту префектів; виникнення зазначеної проблеми забезпечення «вертикалі» державного управління, що може призвести до проблем з виконанням державою свого головного обов'язку, який полягає в утвердженні і забезпеченні прав і свобод людини (стаття 3 Конституції України).

7. Як певний підсумок викладеного слід зазначити, що Конституційний Суд України не належним чином мотивував Висновок, не зробив потрібних зауважень та застережень до наявних у Законопроекті недоліків, не вказав на можливі наслідки конституювання пропонованих новел, чим не повною мірою виконав свою функцію у цьому конституційному процесі.

У Висновку варто було зазначити, що реалізація Законопроекту порушить існуючу архітектуру Конституції України як цілісного та системного акта, оскільки ряд його положень є суперечливими або змістовно чи термінологічно не узгодженими. Йдеться, зокрема, про положення, які стосуються інституту префектів, нової системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Конституційному Суду України доцільно було звернути увагу законодавця на вказані недоліки Законопроекту, оскільки йдеться про зміни до Основного Закону України, текст якого має відзначатися юридичною досконалістю, внутрішньою узгодженістю, термінологічною правильністю та уніфікованістю.

Крім того, у резолютивній частині Висновку слід було повністю викласти текст Законопроекту, який Конституційний Суд України перевіряв на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а не обмежуватись посиланням на його окремі положення.

Суддя Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК