

До питання про правову активність як ознаку громадянського суспільства



Наталія ОНИЩЕНКО,
завідувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
академік НАПрН України

40

Одним із векторів дослідження стає вивчення феномену правової активності членів громадянського суспільства під час трансформаційних демократичних зрушень. Зокрема, оцінка співвідносності правової активності та юридично значущої поведінки, вивчення ролі народної правосвідомості як джерела права, розгляд формування правового світогляду особистості, наділеної соціальною свободою.

Ключові слова: правова активність, правовий світогляд, правова ідеологія, правова свідомість, джерело права, правовий порядок.

К вопросу о правовой активности как признаке гражданского общества

Наталья ОНИЩЕНКО, заведующий отделом теории государства и права Института государства и права имени В. М. Корецкого НАН Украины, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины, академик НАПрН Украины

Одним из векторов исследования становится изучение феномена правовой активности членов гражданского общества во время трансформационных демократических сдвигов. В частности, оценка соотносительности правовой активности и юридически значимого поведения, изучение роли народного правосознания как источника права, рассмотрение формирования правового мировоззрения личности, наделенной социальной свободой.

Ключевые слова: правовая активность, правовое мировоззрение, правовая идеология, правовое сознание, источник права, правовой порядок.

Revisiting Legal Activity as a Characteristic of Civil Society

Natalia ONISHCHENKO, Doctor of Juridical Science, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Head of the Department of Theory of State and Law of V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

Studying of the phenomenon of legal activity of members of the civil society during the period of democratic transformations becomes one of the vectors of current researches. In particular, estimation of correlation between the legal activity and legally significant conduct, studying of the role of people's legal consciousness as a source of law, consideration of formation of the legal world view of an individual endowed with social freedom are the focus of scrupulous attention of many scholars.

Keywords: legal activity, legal world view, legal ideology, legal consciousness, source of law, legal procedure.

Цікавими, мало вивченими і надзвичайно важливими з огляду на сучасні політико-правові процеси в Україні стають питання, пов'язані з правовою активністю громадян. Не таємниця, що під час переломних процесів у право-державотворенні значно зростає соціальна взагалі та правова, зокрема, активність. Найкраще підтвердження цього – процеси, пов'язані з Майданом 2014 року. Такі «сплески» правової активності цікаві з багатьох поглядів

та різних кутів вивчення. Передусім це питання формування і розвитку громадянського суспільства, його функціональна спроможність у взаємовідносинах із владою; окремий зріз вивчення – діяльність з правотворчості Майдану, доктринальні розробки щодо революційної (народної) правосвідомості, питання правового світогляду та правової ідеології тощо. У своїх працях Є. Трубецької зазначав стосовно походження права: в енциклопедії пра-

ва нас повинно цікавити лише питання про те, як взагалі виникає право, які взагалі причини, сили, що творять право [1, с. 151].

Одразу визначимося з тим, що розгляд цього питання, цієї проблематики має не тільки теоретичну, сутнісну складову, а й практичний вектор, що являє собою певну й зрозумілу цікавість як для теоретиків права, практичних працівників – юристів, так і для пересічних членів громадянського суспільства.



Отже, запропонуємо поглиблений розгляд зазначеної проблематики. Наголосимо, що правова активність – один із видів соціальної активності, соціально активної поведінки особистості, яку можна й слід розглядати як юридично значущу. Поведінка кожної особи оцінюється відповідно до її наслідків, які, у свою чергу, можуть бути корисними, шкідливими або нейтральними – як для особи, так і для суспільства загалом. Отже, соціальна значущість з огляду на інтереси суспільства є корисною, якщо її передумовою є конструктивна правова активність суб'єктів. А соціально шкідливою, якщо порушуються певні соціальні норми. Тож юридично значуща поведінка, як вважає переважна більшість теоретиків права, – це врегульована нормами і принципами права поведінка особи, що має певні юридичні наслідки. Така поведінка виступає юридичним фактом, що зумовлює виникнення, зміну і припинення правовідносин, прав та обов'язків їхніх учасників, заходів юридичної відповідальності [7, с. 242–243]. У такий спосіб юридично значущу поведінку можна розглядати як соціальну свідомо-вольову поведінку особи (дію чи бездіяльність), що передбачена нормами права і спричиняє або може спричинити певні юридичні наслідки. Будь-яка поведінка суб'єктів права у сфері, врегульованій правом, є юридично значущою. Вона є формою вияву свободи особи, найважливішою формою існування усіякої професійної діяльності, що здійснюється в державі. Без поведінки у сфері дії права не здійснюються правовідносини, не реалізуються права і свободи громадян: правомірна поведінка викликає появу регулятивних правовідносин, неправомірні – охоронних і превентивних. Поведінка за межами правового регулювання є юридично нейтральною й не має юридичного значення [6, с. 447].

Безперечно, правова активність є передумовою, засадою поведінки, яку можна й слід визначати юридично значущою. Зрозуміло, що будь-яка правова активність громадян спрямована саме на результат, на виникнення відповідних правовідносин, регулювання відповідних суспільних відносин, розробку актів правотворчості, створення необхідних структурних ланок або скасування деяких в наявному механізмі держави.

Отже, правову активність можна розглядати як передумову юридично значущої поведінки, а останню – як результат відповідної правової активності. Зрозуміло, що юридично значуща поведінка має: а) соціальний характер; б) характеризується свідомо-вольовою діяльністю й не може не залежати від психічних властивостей особи, здатності усвідомлені контролювати негативні емоційні

вияви і стримувати їх зусиллями волі, керувати своїми вчинками. Тобто юридично значуща поведінка є вольовою стороною правосвідомості, за допомогою якої здійснюється процес перенесення створених соціальних норм у реальну площину, реальну поведінку – правомірну, неправомірну або таку, що характеризується зловживанням правом [6, с. 448].

Не викликає сумніву, що результатом відповідної правової активності має бути певна регульовальна дія, до якої саме й прагнуть носії правової активності. Тому важливе значення для нашого розгляду має аналіз революційної (народної) правосвідомості як джерела права.

У системі джерел права в романо-германській правовій системі традиційно виокремлюють нормативний акт як основне джерело права. Самостійними джерелами права вважаються нормативний договір, правовий звичай тощо. Специфічним різновидом джерел права визнається судовий і адміністративний прецеденти. Що стосується правосвідомості, то в умовах стабільного державного ладу, усталеної правової системи та розвиненої законодавчої техніки, коли нормативний акт як джерело права безумовно домінує, вона зазвичай не розглядається як джерело права. Водночас у багатьох історико-теоретичних дослідженнях відзначається виконання правосвідомістю функції джерела права в той період, коли формується національна правова система, відбуваються трансформаційні зміни в суспільстві, яке на певний час (хай не тривалий) є ефективнішим щодо прогресивного розвитку, ніж окремі державні інституції.

Вирішення цього питання має важливе значення не тільки з науково-історичної точки зору, а й з огляду на загальну теорію права, зокрема теорію правосвідомості, адже дає можливість отримати глибше уявлення про функції правосвідомості, її місце і роль у механізмі правового регулювання. Без цього неможливо простежити процес утвердження нормативного акта як домінуючого джерела сучасного права. Вивчення цієї проблеми може також мати значення для загального розуміння права, бо деякі вчені охоплюють правосвідомість поняттям «право» [3, с. 143], а також для програмування розвитку такого явища суспільної дійсності, як правова активність громадян.

Зрозуміло, що правосвідомість характеризується неоднорідністю й строкатістю під час революційних подій. Насамперед це стосувалося правової ідеології. Можна стверджувати, що сукупність способів теоретичного пояснення ролі, призначення і спрямованості права та законодавства відповідала різноманіттю й різнохарактерності політичних доктрин, що слугує ідеологічною платформою

Проект – закон – дія

Про очищення влади – за основу

(Продовження. Див. стор. 39).

г) слідчі органів досудового розслідування, дізнавачі, оперативні працівники, інспектори, які проводили слідчі та оперативні дії щодо учасників акцій громадського протесту та масових заходів у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року включно та проти осіб, звільнених у відповідності до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» № 737-VII від 29 січня 2014 року, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» № 743-VII від 21 лютого 2014 року, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» № 792-VII від 27 лютого 2014 року;

г) працівники органів прокуратури, які здійснювали процесуальне керівництво, вносили подання, погодження, підтримували клопотання про застосування запобіжних заходів, підтримували державне обвинувачення у суді, вчиняли бездіяльність стосовно учасників акцій громадського протесту та масових заходів у період з 25 лютого 2010 року по 22 лютого 2014 року включно та проти осіб, звільнених у відповідності до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» № 737-VII від 29 січня 2014 року, Закону України «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України» № 743-VII від 21 лютого 2014 року, Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про застосування амністії в Україні» щодо повної реабілітації політичних в'язнів» № 792-VII від 27 лютого 2014 року;

д) державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які будь-якими діями або бездіяльністю намагалися перешкодити або перешкоджали реалізації конституційного права громадян України збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року включно, що встановлено в судовому порядку;

(Продовження на стор. 42).



Проект – закон – дія

Про очищення влади — за основу

(Продовження. Див. стор. 41).

е) особи, які співпрацювали із спецслужбами інших держав як таємний інформатор чи помічник в оперативному отриманні інформації, що встановлено в судовому порядку;

є) особи, які закликали публічно до сепаратизму, порушення територіальної цілісності та суверенітету України, розпалювали міжнаціональну ворожнечу;

ж) особи, які робили публічні заяви та інші публічні дії, які містять ознаки расової, соціальної, культурної, релігійної нетерпимості щодо представників української нації та представників інших національностей, що проживають на території України, що встановлено в судовому порядку;

з) голови, заступники та секретарі виборчих дільниць, що організували фальсифікації виборів Президента України 2004 року, виборів народних депутатів у 2012 році, що встановлено в судовому порядку;

и) особи, які організували та вчинили дії, що призвели до втрат державного бюджету у сумі понад 1 мільйон гривень, а місцевих бюджетів у сумі понад п'ятдесят тисяч гривень, що встановлено в судовому порядку;

і) особи, чия дія чи бездіяльність призвели до порушення прав людини та основоположних свобод, визнаних рішенням Європейського суду з прав людини, Комітетом ООН з прав людини та іншими міжнародними органами;

ї) судді, які звільнені за порушення присяги;

4) особи, які до 19 серпня 1991 року:

а) були обрані (призначені) і працювали на керівних посадах Комуністичної партії СРСР, Комуністичної партії України та інших союзних республік СРСР від рівня районного комітету і вище, членом ЦК КПРС;

б) були обрані і працювали на керівних посадах у складі ЦК ВЛКСМ, ЦК ЛКСМУ та інших союзних республік СРСР, обласних комітетів ВЛКСМ, ЛКСМУ та інших союзних республік СРСР;

в) були у якості штатного працівника чи негласного агента, особи начальницького складу в 5-му управлінні КДБ УРСР, КДБ СРСР, КДБ інших союзних республік СРСР; співпрацювали з КДБ СРСР, КДБ УРСР, КДБ інших союзних республік СРСР, закінчили вищі навчальні заклади КДБ СРСР (крім технічних спеціальностей);

діяльності різних політичних партій та угруповань.

Специфічним є і стан правової психології. Так, істотною рисою можна вважати недовіру народу до юридичної системи попереднього режиму. Звідси й теорії «правового негативізму», які необхідно за певний час подолати в умовах нових прогресивних процесів праводержавотворення.

Отже, революційна правосвідомість – своєрідне ідейне джерело права, найважливіший засіб і умова застосування правових норм, утілення в життя вказівок влади, реалізації нової правозаконності. Подекуди правосвідомість є підставою для вирішення судом цивільних і кримінальних справ, про що свідчить історичний досвід.

Оскільки головне призначення джерела права – давати більш-менш чітке уявлення про впорядкування суспільних відносин, можна стверджувати, що правова свідомість завжди більшою чи меншою мірою виконує цю функцію в системі нормативного регулювання. Уявлення народних мас про те, як слід поводитися в тій чи іншій ситуації, що ґрунтуються на відповідних оцінках, а в кінцевому підсумку – на відповідних інтересах і потребах, не можуть не мати нормативного значення, що підтверджено останніми подіями та певними «зрізами» нашої правової дійсності. Ідеї законності й справедливості, рівності прав та обов'язків, відповідальності за провину є провідними категоріями правосвідомості. Твердження про важливість і необхідність правового регулювання в суспільстві, про обов'язок дотримання правових приписів та ін., безсумнівно, мають нормативний характер. Правова свідомість безпосередньо входить до системи регулювання поведінки людей у правовій сфері. Правосвідомість – не тільки й не стільки «окрема частина» механізму правового регулювання: вона пронизує весь цей механізм, відображає його, впливає на нього в цілому.

Прояв нормативної функції правосвідомості неоднаковий у різні історичні моменти. Так, за часів стабільного, упорядкованого суспільного життя, коли розвинені засоби формалізації (творча впорядковувальна), він не такий гострий. Особливо виразно нормативна функція правосвідомості проявляється під час соціальних революцій (про це вже йшлося), кардинальних перетворень у соціальній структурі суспільства. Підтвердження цього висновку – історія правового розвитку України. Революційна правосвідомість народу відображає ідеологічне ставлення до ролі права в суспільному житті. Оскільки не всі відносини, що підлягають правовому врегулюванню новим законодавством, регламентовані відразу після повалення старого режиму.

Той факт, що революційна правосвідомість на певному етапі державного будівництва виконувала роль «безпосереднього джерела права», є підтвердженням логічної закономірності, згідно з якою правосвідомість характеризується властивостями нормативності, а отже, здатна здійснювати регулювальну функцію. Функції правосвідомості, як відомо, дуже різноманітні: пізнавальна, оцінювальна, виховна, регулятивна та ін. За допомогою регулятивної функції правосвідомість впливає на поведінку людей, орієнтуючи на деякі нормативні зразки.

Зрозуміло, що регулювальний вплив правосвідомості не слід ототожнювати з впливом правових норм; це різні явища правової реальності (хоча й генетично пов'язані між собою) і їхній регулювальний ефект різний. За наявності в державі розвиненої системи законодавства та юридичної техніки й (ще раз наголосимо) чітко налагодженої діяльності правозастосовних та правоохоронних органів юридичні норми є основним чинником юридичного регулювання людської поведінки, його «відправним пунктом». Справді, норми, зафіксовані в прийнятних у чітко визначеному порядку нормативних актах, ґрунтовно увійшли в практику масової життєдіяльності людей, що захищаються та охороняються спеціально організованим і налагодженим правоохоронним та правозастосовним апаратом. Норми ці популяризовані за допомогою широкого арсеналу правовихих і пропагандистських заходів; вони являють собою соціальну реальність особливого значення, втілені в способах поведінки, а їхня доцільність і необхідність визнана державою. Як інструмент регулювання юридичні норми вирізняються підвищеною чікістю вимог і необхідністю безумовного, беззастережного їм підпорядкування. Діяльність зі вдосконалення юридичного регулювання спрямована переважно на вдосконалення чинної системи норм і способів утілення їх у життя; будь-який прогрес у сфері правового регулювання означає насамперед створення необхідної бази у вигляді відповідної системи норм, вираженої в нормативних актах.

Про регулювальне значення конкретних правовідносин, правової свідомості, інших ланок правової системи в сучасній юридичній літературі йдеться зазвичай менше, та й сам висновок стосовно регулювальної функції останніх нерідко береться під сумнів. Це якоюсь мірою виправдано в умовах, коли існує розвинена система законодавства, на виконання вимог якого працює, по суті, весь державно-правовий механізм. Тоді регулювальна функція правосвідомості як системи ідей, поглядів і почуттів щодо дійсного і бажаного стану юридичних норм, інструментів та установ відчувається значно слабкі-

ше, незважаючи на те, що здійснюється постійно.

Так, ми вважаємо, що вплив на правову свідомість невід'ємний від функціональної характеристики суспільної свідомості як такої. Він не зводиться лише до сукупності поглядів або теоретичних висновків про право. Це не першорядне й не основне в структурі правосвідомості. Її істотною рисою є те, що в рамках правосвідомості відбуваються первинний аналіз і оцінка обставин об'єктивної дійсності та визначення того способу дій, який є необхідним. Саме у сфері правосвідомості певні форми поведінки осмислюються як необхідні, потребують безумовного виконання, осмислюються як належне. Їхня обов'язковість при цьому потребує державного визнання та забезпечення. Зафіксовані в правосвідомості як соціально необхідні та соціально цінні, форми поведінки визнаються орієнтирами, зразками поведінки людей. Інакше кажучи, визнається їх нормативний, зобов'язальний характер. Відображення, оцінювання необхідних форм людської поведінки у вигляді уявлень про можливе і неможливе, припустиме і неприпустиме найчастіше фіксується в юридичних категоріях прав і обов'язків і, в разі відповідної оцінки з боку держави, формується у вигляді положень нормативних актів.

Отже, саме правова активність може й повинна сприяти зміцненню інститутів законності та правопорядку в державі. У жодному разі регульовальна роль народної правосвідомості не повинна протиставлятися регульовальній ролі права як центрального елементу правової системи. Нормативні зразки поведінки, що народжуються у сфері правосвідомості, й правові норми у власному розумінні цього слова нетотожні; але водночас вони не можуть бути жорстко протиставлені, бо в основі формульованої норми зазвичай лежать моделі поведінки, вироблені в сфері правосвідомості. Така генетична й функціональна взаємодія дає підставу до висновку про те, що правові норми в єдності з правосвідомістю органічно включені в нормативну орієнтацію суспільства.

Активна правова поведінка повинна свідчити і свідчить про високий ступінь відповідальності суб'єкта, адже під час реалізації правових норм суб'єкт діє досить активно, ініціативно, намагаючись відтворити правове регулювання, покращити саме життя, сприяти найефективнішому регулюванню суспільних відносин на користь суспільства. Утім соціально активна правова поведінка не може й не повинна бути незаконослухняною, тобто має бути відповідальною правомірною поведінкою, що характеризується свідомим підкоренням вимогам закону. Задля цього сучасні вчені мають приділяти велику увагу питан-

ням правового світогляду і правової ідеології.

Сьогодні юридична наука характеризується процесами, спрямованими на переорієнтацію правової проблематики щодо світоглядних основ правового життя суспільства. Саме наука дає змогу характеризувати правову думку як процес розуміння соціально-правової дійсності, пізнавальну діяльність окремого індивіда і, як вираз особливості складу характеру, розуму, світоглядно-правових основ тієї чи іншої епохи, культури, цивілізації [4, с. 14–15].

Попри те слід розуміти, що навіть істотне покращення економічної ситуації в країні не змогло б швидко спричинити належного стану громадянської відповідальності, що має підґрунтям належний правовий світогляд. Вочевидь ідеться про правову проблему формування особистості, здатної самостійно мислити, приймати рішення, публічно висловлювати свою думку, усвідомлювати та брати на себе відповідальність за наслідки своєї публічної, й особливо політичної, діяльності.

Правовий світогляд пересічної людини в певному суспільстві не може бути відокремленим від наявної «впливової дії», насамперед права та інших соціальних регуляторів.

Учені наголошували на нелегкому шляху формування юридичного мислення, що спирається на відносини громадянського суспільства й стабільного права. «У масштабі суспільства юридичне мислення не може скластися за наказом згори, воно виникає разом із масовим повсякденним інтересом до осмислення суспільних відносин через конкретні права та обов'язки їх учасників, підстави виникнення цих прав і обов'язків, у зв'язку з процесуальними гарантіями правовідносин і відповідальністю за порушення прав і невиконання обов'язків» [2, с. 279].

Нині суспільство характеризується різким падінням уваги до права, навіть, можна сказати, зневагою до багатьох правових положень та настанов. Так, мабуть, нікого не здивуєш явищами правового нігілізму та правового песимізму [5].

Що може зробити науковий осередок для покращення ситуації в руслі відродження довіри до права?

Передусім має йтися про правову освіту в суспільстві, яка є невід'ємною частиною загальної культури громадянина, умовою формування правосвідомості та правового світогляду. У сучасних умовах саме правова освіта може стати найважливішим чинником розвитку особистості, становлення громадянського суспільства й демократичної правової держави в сучасній Україні, громадяни котрої зможуть жити в соціально-правовій згоді одне з одним, з державою, владою, політичними партіями, громадськими рухами тощо. Отже, правова освіта

Проект – закон – дія

Про очищення влади — за основу

г) служили чи співпрацювали зі спецслужбами інших країн у формі негласного агента або таємного штатного працівника;

г) працювали на посаді начальника політичного відділу (управління) в Збройних Силах СРСР, МВС СРСР;

д) причетні до організації політичних переслідувань учасників українського національно-визвольного руху часів Другої світової війни та післявоєнного часу, що встановлено у судовому порядку;

5) не пройшли перевірку відомостей декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру суб'єкта перевірки та близьких йому осіб за останні 3 роки та/або не змогли довести законність джерел походження отриманих доходів відповідно до цього закону;

6) є особами, відомості про яких внесені з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що притягнуті до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень і щодо яких судами прийняті відповідні рішення, які набрали законної сили, а також відомості про накладення дисциплінарних стягнень за корупційні правопорушення;

7) мають громадянство іноземних держав;

8) умисно подали недостовірні відомості в письмовій згоді на проходження перевірки;

9) не надали згоду на проходження перевірки.

Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради критично поставилося до законодавчого акта. У висновку наголошується: запропонована редакція не дозволить провести очищення влади, оскільки: 1) замість посилення чи запровадження ефективних механізмів вилучення з влади осіб, які її дискредитували, законопроект пропонує дублювання вже передбачених законодавством перевірок, які на практиці продемонстрували свою неефективність; 2) у проекті не запропоновано зрозумілого та цілісного механізму очищення влади, а значна частина приписів проекту має не завершений та суперечливий характер.

Підготував Олексій СИЩУК.



повинна стати запорукою формування правового світогляду та належної реалізації правової активності громадян. Адже правова активність правограмотної особистості є моделлю побудови цивілізованого й розвинутого громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Ковальчук О. М. Теорія права у працях вчених Київського університету (19 – поч. 20 ст.): монографія /

О. М. Ковальчук. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 192 с.

2. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О. Э. Лейст. – М.: ИКД Зерцало-М, 2002. – 288 с.

3. Малько А. В., Матузов Н. И. Теория государства и права. Курс лекций. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.

4. Овчинников А. И. Правовое мышление: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / А.И. Овчинников. – Ростов-на-Дону, 2004. – 40 с.

5. Оніщенко Н. М. Правовий оптимізм чи правовий песимізм: вибір, необхідний суспільству // Віче. – 2013. – № 11. – С. 20–22.

6. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. – 2-ге вид. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520 с.

7. Теорія держави і права: підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – 368 с.

Контроверсійні поправки до Основного Закону



Декілька зауважень до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»

Віктор МУСІЯКА,
народний депутат України
Верховної Ради II і IV скликань



Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178а від 2 липня 2014 року пропонується низка змін до Основного Закону, які, на думку Президента, забезпечать децентралізацію державної влади, а також удосконалиють окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента, Кабінету Міністрів та прокуратури, сприятимуть ефективності системи «стримувань і противаг».

Значна частина запропонованих змін стосується **«децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування»**. З цією метою Президент конкретизує деякі положення Конституції України щодо **адміністративно-територіального устрою**. Зокрема, «закріплено вимогу регулювання законом умов і порядок ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах районів». Запропоновано **«докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування»**. Зазначено, що «розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності».

Зміни приведуть до вилучення з Конституції **обласних і районних адміністрацій**. Державну владу на місцевому рівні доручається представляти **представникам Президента України** з наділенням їх низкою специфічних повноважень. Передбачається утворення **обласними і районними радами власних виконавчих органів, які очолюватимуть голови рад, що обиратимуться зі складу депутатів відповідних рад**.

Системний аналіз змісту запропонованих Президентом змін до Конституції України наводить на думку, що реалізація цієї законодавчої ініціативи здатна порушити цілісність конституційної конструкції унітарної держави, завдасть удар по основоположній ланці місцевого самоврядування – **«територіальній громаді»**. У свою чергу, пропозиції щодо конкретизації окремих повноважень Президента України з очевидністю засвідчують прагнення нового гаранта змінити баланс засобів стримувань і противаг у владному трикутнику всупереч декларованій ним відданості парламентсько-президентській формі правління.

Ці висновки ґрунтуються на такому:

У законопроекті перелічено лише статті Конституції України, до яких пропонуються зміни. Розділи Основного Закону, до яких належать ці статті, не названо, що спотворює цілісне сприйняття викладеного й кінцевого змісту відповідних статей і розділів Конституції.

Основну частину змін до Конституції, що опосередковують проголошену «децентралізацію влади», запропоновано до статей, розміщених у розділах IX «Територіальний устрій» і XI «Міське самоврядування».

Нове формулювання змісту обох статей (132 і 133) розділу IX закріплює територіальну організацію публічної влади в Україні. Використання понять «адміністративно-територіальний устрій» та «адміністративно-територіальні одиниці» логічно потребує зміни назви розділу IX «Адміністративно-територіальний устрій України». У проекті змін до Конституції така пропозиція відсутня.

«Україна є унітарною державою. Територія України у межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою