

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 удосконалить 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 пропонуваного 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»

(ч. 2 ст. 2 Конституції України)». Це природно зумовлює організацію адміністративно-територіального устрою «на засадах єдності та цілісності державної території, **поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади**». У проекті змін до ст. 132 Конституції вилучено словосполучення «поєднання централізації та». Це позбавляє Основний Закон однієї з конституційно визначених ознак унітарної держави, що створює небезпеку цілісності держави. Базовою умовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів і територіальних громад є гарантія при цьому саме «цілісності держави». Децентралізація припустима до межі, за якою виникає небезпека унітарності держави, тому вилучення з тексту Конституції такої засади здійснення державної влади, як «централізація», є неприйнятним.

Зміни до ст. 133 відверто контрверсійні. Тим паче що мають безпосередній вплив на зміст і саму суть конституційних положень розділу XI «**Місцеве самоврядування**», особливо в разі внесення змін, пропонування до цього розділу.

Зміст частини 1 ст. 133 пропонується кардинально змінити: «Систему адміністративно-територіального устрою (загубили слово «України») складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади». **З'явилися нові категорії: «адміністративно-територіальна одиниця», «регіон», «громада».**

Оскільки у «Пояснювальній записці» до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» відсутні пояснення та обґрунтування доцільності названих змін, доводиться самостійно визначати їх зумовленість і сенс.

Визначення поняття «**регіон**» проектом змін до Конституції не дається. У частині третій ст. 133 регіонами названо Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Крим та Севастополь. Складається враження, що «регіон» – узагальнене визначення названих адміністративно-територіальних одиниць. Але за відсутності визначення поняття «регіон» доведеться давати пояснення, чим статус будь-якої області сьогодні відрізнятиметься від її статусу як «регіону». Це саме стосується АРК, Києва та Севастополя. Якби частина друга цієї ж статті була сформульована так, що передбачала визначення законом статусу «регіонів», «умов і порядку їх утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування», було б зрозуміло, що від-

повідь на поставлене запитання необхідно шукати на рівні закону. Зміст частини другої ст. 133 законопроекту передбачає зовсім інше: «умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів **у межах регіонів** визначаються законом». Як видно, йдеться про адміністративно-територіальні одиниці **у складі** конкретних регіонів: райони, громади, населені пункти. Треба зазначити, що цей текст мав би бути відтворений як зміст п. 29 ст. 85 Основного Закону, в якій регламентуються повноваження Верховної Ради України. У структурі статті ця частина була б органічною як четверта частина.

Не даючи визначення поняття «регіон», ініціатор змін до Конституції викладає в частині п'ятій ст. 133 розлоге поняття «громади»: **«Громадою є утворена у порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилегли до них території».** Як видно, «громада», як і «регіон» на своєму рівні, охоплює такі види поселень, як село, селище, місто. Тож, використовуючи категорії «регіон» і «громада», законопроект передбачає своєрідну уніфікацію понять на рівні різних видів територіальних утворень. Та якщо поняття «регіон» ще може знайти розвиток у законі, то застосування поняття «громада» у викладеному контексті здатне завдати неправового удару в саму серцевину **місцевого самоврядування**.

У статтях розділу XI «Місцеве самоврядування» вилучено словосполучення, а по суті – поняття **«територіальна громада».** Воно підмінено словосполученням **«жителі громади»**, що справді докорінно змінює (а по суті – руйнує) організацію і функціонування місцевого самоврядування. Ці поняття пов'язані між собою, але різні за своєю політико-правовою природою в системі категорій місцевого самоврядування. «Жителі громади» – це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, котрі можуть реалізовувати його як особисто, так і колективно. **«Територіальна громада» – це колективний суб'єкт конституційного права – «соціальна самоврядна спільнота» – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування.** Так само, як «громадяни України всіх національностей» утворюють такий конституційний суб'єкт, як «Український народ» (дивіться Преамбулу Основного Закону).

З ювілеєм!

Керівнику Апарату Верховної Ради України ЗАЙЧУКУ В. О.



45

Шановний Валентине Олександровичу!

У переддень Вашого ювілею, подумки гортаючи книгу Вашого життя, де є такі яскраві сторінки, які освітяться і дипломатична, переконуєшся, що найповніше Ви розкрилися саме на посаді Керівника Апарату Верховної Ради України, якій віддано понад десять років.

Упевнений у тому, що не можна просто працювати на цій посаді. Керівником парламентського Апарату треба Бути. Адже Апарат – це надзвичайно складний організм, що складається з десятків, сотень унікальних фахівців, серед яких є кандидати і доктори наук, притому кожен працівник має неповторну індивідуальність, власну громадянську позицію. А якщо врахувати, що Апарат обслуговує діяльність 450 народних обранців, які, сповідуючи різні, часом протилежні ідеали, виконують справді історичну місію щодо збереження незалежності і цілісності соборної України, то можна зрозуміти, яка відповідальність лежить на Ваших плечах.

Ви людина високоосвічена, і це Ваша особиста заслуга.

Ви людина, яка має характер, і в цьому Вам допомагає життя.

І, нарешті, Ви людина людяна, а це вже від Бога.

Тож прийміть, шановний Валентине Олександровичу, цього урочистого серпневого дня найкращі побажання міцного здоров'я Вам і Вашим близьким, всеосяжного щастя, здійснення найзаповітніших мрій.

І нехай високе ставлення до Вас усіх тих, хто з Вами щодня пліч-о-пліч працює, буде малою компенсацією за ті численні години, які Ви забираєте у сім'ї і щедро віддаєте службі – дійсно державній.

Із щирою повагою,
Олександр ТУРЧИНОВ

Редакція журналу «Віче» щирозсердно вітає ювіляра, зичить йому здоров'я, наснаги, миру. Нехай Вам щастить, Валентине Олександровичу!