

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ І КОНЦЕНТРАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Історичний досвід показує, що зазвичай конституційні реформи є результатом всебічних суспільно-політичних дебатів, які викликані реальним вичерпанням регулятивного потенціалу окремих її положень. Необхідність конституційної реформи може також бути викликана зміною політичного, економічного й соціального устрою як необхідної умови подолання стагнації чи кризи. Зміна положень конституції – завжди непростий політико-правовий метод трансформації окремих аспектів конституційного порядку, оскільки вони супроводжуються суспільно-політичними дебатами, які виражають розмаїття громадської і політичної думки у суспільстві.

Конкретизуючи деякі з цих тез, професор А. Селіванов слушно зауважує, що «реформа Конституції – це не зміна її тексту, а зміна змісту і затвердження верховенства її принципів і цінностей, вона означає системні перетворення з встановленням вищих пріоритетів, які не отримали достатню конституційну силу» [1, 35]. Вчений також наголошує, що «конституційна реформа покликана усунути суперечності в механізмі державної влади, закріпити баланс владних повноважень Президента, Парламенту та Уряду. Вона повинна враховувати фундаментальні проблеми реальної влади народу, конституціоналізму та децентралізації управління, врахувати нові підходи до функціонування органів правосуддя та прокуратури [1, с. 35].

Конституційний процес в Україні після набуття нею незалежності, як зазначає В. Погорілко, умовно поділяється на три основні періоди, кожному з яких властиві свої особливості та специфіка:

– перший період (1991–1996 рр.) позначився здобуттям Україною незалежності, процесом підготовки проекту Конституції та прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року;

– другий період (1996–2004 рр.) був, так би мовити, періодом реалізації Конституції України;

– третій період (почався у 2004 році та триває донині) позначений початком процесу внесення змін та доповнень до Конституції України (конституційної реформи) [2, 58].

Тож конституційна реформа в Україні почалася невдовзі після прийняття Конституції 1996 року і триває й нині. Водночас аналіз текстів законопроектів, а також ухвалених парламентом законів про внесення змін до Основного Закону України дає підстави стверджувати, що такі зміни були результатом протистояння політичних сил, використовувалися здебільшого для перерозподілу владних повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади, а за своїм змістом не сприяли формуванню конституційних засад громадянського суспільства.

Мабуть, саме в цьому, слушно зауважує В. Нерсисянц, полягає «ключова проблема парадигми конституціоналізму посттоталітарних країн» [3, 42], котру А. Стрижак визначив як «гру з правилами», а не «гру за правилами» [4, 4].

На сьогодні спроба внесення змін до Основного закону держави пов'язана з питаннями реформування місцевого самоврядування. У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», поданого Президентом України, вказано, що «переважна більшість запропонованих змін стосуються саме децентралізації публічної влади в Україні, посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, докорінній зміні засад організації та функціонування його органів» [5]. Уряд в унісон главі держави стверджував, що головна мета реформи: передати на місця повноваження та фінансові інструменти для їх реалізації; розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначити механізми відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями та перед державою [6].

Як видно з наведеного, українське суспільство дозріло до змін у системі здійснення та розподілу владних повноважень. З іншого боку механізм реформування системи місцевого самоврядування потребує широкого, детального, всебічного обговорення. Адже, як зазначає С. Полтавець, маючи за плечима досвід нелегітимних дій, зокрема, парламенту, коли зміни до Конституції вносилися з порушенням чинних конституційних норм, можна з великою долею імовірності припустити, що перетягування владного канату між Президентом та парламентом триватиме й надалі [7, 7].

Свідченням неоднозначності змін до Конституції України може стати навіть побіжне ознайомлення з Порівняльною таблицею до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України».

Так, наприклад, при порівнянні статей 85, 106 законопроекту [8] стає очевидним, що на призначення голови СБУ, Генерального прокурора України та голови Державного бюро розслідувань Президентом, йому потрібна згода парламенту, а от звільнити з посад цих чиновників Глава Держави матиме право самотійно. Остаточні такі кадрові привілеї закріплені у розділі про повноваження глави держави, де право Президента на звільнення глави СБУ та Генпрокурора чітко відокремлені від необхідності надання згоди з боку Верховної Ради. Вплив парламенту на призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету взагалі пропонується скасувати – новообраний Президент впевнений, що це питання він може вирішувати самотійно.

Концентрація одноосібного права на звільнення Генерального прокурора, глав СБУ, Антимонопольного комітету та Державного бюро розслідувань забезпечить значний вплив Президента на роботу відповідних органів. І цей факт навряд чи відповідає декларованій меті в посиленні незалежності цих органів та посиленні ролі парламенту.

Головним нововведенням в розділі про місцеві органи влади є поява інституту представників Президента. Пропонується така редакція: «Виконавчу владу в районах здійснюють виконавчі органи відповідних місцевих рад, в областях і районах, містах Києві і Севастополі діють представники Президента України. Особливості організації та діяльності представників Президента визначаються законом. Представники Президента призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України» [8].

До повноважень представників Президента у мирний час входить: 1) здійснення нагляду за виконанням Конституції та законів України; 2) здійснення нагляду за законністю і правопорядком, додержанням прав і свобод людини і громадянина; 3) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

А в умовах надзвичайного або воєнного стану представники глави держави спрямовують та організують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [8].

Формально повноваження представників Президента значно зменшені у порівнянні з повноваженнями нинішніх голів державних адміністрацій. Водночас є два моменти, які теоретично надають Президенту значно більшого впливу на місцеве самоврядування.

По-перше, за запропонованими змінами, за поданням свого представника Президент може зупиняти рішення будь-якого органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської ради та їх виконавчих органів.

Одночасно глава держави має звернутися до Конституційного Суду щодо відповідності конкретного акту Основному закону. І якщо Конституційний Суд встановить, що місцевий орган самоврядування порушив Конституцію, Президент матиме право на дострокове припинення його повноважень.

По-друге, згідно з документом, представники Президента матимуть прямий вплив на діяльність місцевих органів виконавчої влади, але призначатимуться без будь-якого впливу з боку уряду (на сьогодні голови державних адміністрацій призначаються і звільняються Президентом, але за поданням Кабінету Міністрів).

Наведене дозволяє стверджувати, що в разі внесення відповідних змін до Конституції, місцева влада навряд чи стане більш самостійною. Натомість вплив на місцеві органи самоврядування може бути сконцентрований одноосібно в руках Президента.

Експерти конституційного права наголошують, що для реальної децентралізації необхідно змінювати не назви адміністративних одиниць чи посад. Слід змінювати податкове законодавство, бюджетну, судову, правоохоронну системи тощо [8, 71; 9, 12]. У зв'язку з цим ряд правників ініціюють створення нової Конституційної комісії для розробки комплексної Концепції оновлення Конституції України.

«Конституційна комісія, на відміну від попередніх аналогів, повинна складатися із представників усіх гілок влади – парламенту, уряду, Конституційного та Верховного судів – практиків і теоретиків конституційного права, експертного та наукового середовища, політиків, моральних авторитетів. Іншими словами – представляти найширші верстви суспільства та не бути підпорядкованою жодному державному органу», – зазначає С. Різник, голова Центру конституційних ініціатив [10].

Щоб не повторювати попередніх помилок учасників конституційного процесу, працюючи над Концепцією, Конституційна комісія має:

- враховувати історичні, національні, ментальні та релігійні особливості українського народу, не копіюючи зарубіжні конституційні положення;
- узгоджувати не текст Конституції, а її зміст, уникаючи беззмістовних, двояких та незрозумілих формулювань;
- не залишати жодної зобов'язуючої конституційної норми без сформульованої санкції за її невиконання;
- окрім Концепції внесення змін до Конституції, запропонувати свій план або механізм її реалізації [10].

Одночасно із забезпеченням роботи Конституційної комісії, слід розпочати активну просвітницьку діяльність щодо роз'яснення сутності та відновлення авторитету Конституції України.

На наше переконання, лише за таких умов можлива реалізація головного завдання конституційної реформи – трансформація Конституції України з

основного закону державницького спрямування у основний закон громадянського суспільства, в якому права і свободи людини та інші загальнолюдські цінності не тільки проголошені, а й надійно захищені.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Селіванов А. Доктрина компетенції конституційного правосуддя / А. Селіванов // Віче. – 2011. – № 17 – С. 3336.
2. Конституційне право України / [за ред. проф. В. Ф. Погорілка]. – [Вид. 2ге]. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.
3. Нерсисянц В. Перестройка и правовое мышление / В. Нерсисянц // Советское государство и право. – 1987. – № 9. – С. 40–44.
4. Стрижак А. А. Установча влада: основні критерії легітимності внесення змін до Конституції України: науковопопулярне видання / А. А. Стрижак. – К.: Логос, 2013. – 132 с.
5. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) №2217 від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511.
6. Яценюк А. Конституційна реформа має стати пріоритетом. [Електронний ресурс] Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish.
7. Полтавець С. Конституція України: настав час змін? // Конституційний процес в Україні : політико-правові аспекти. – 2014. - №4. – 122 с.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) №2217 від 01.07.2015р. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4_1?pf3511.
9. Ганущак Ю. Нова конституція: що написано між рядків // Конституційний процес в Україні : політико-правові аспекти. – 2014. - №4. – 122 с.
10. Пальчук В. Конституційні зміни від Президента: децентралізація влади при збільшенні повноважень глави держави // Конституційний процес в Україні : політико-правові аспекти. – 2014. - №4. – 122 с.
11. Різник С. Сила Конституції, або як жити по-новому. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/articles/2014/06/28/7029970/view_print/?attempt=1.

Калінкін А. С.

аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжрегіональної академії управління персоналом (м. Київ)

ДО ПРОБЛЕМИ ОНТОЛОГІЧНОГО ТА ГНОСЕОЛОГІЧНОГО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ „ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ”

За слушним визначенням видатного українського вченого, основоположника вітчизняного муніципального права М. О. Баймуратова, «децентралізація в рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень)» [6, с. 272]. При цьому слід абсолютно погодитися з