



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про статус та розвиток гірських населених пунктів в Україні (реєстр. № 7038 від 23 серпня 2017 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 28 лютого 2018 року (протокол № 67) на відповідність Конституції України проект Закону про статус та розвиток гірських населених пунктів в Україні (реєстр. № 7038 від 23 серпня 2017), поданий народним депутатом України Лопушанським А.Я. (далі – Законопроект).

Згідно з поясннюальною запискою Законопроект року розроблений з метою встановлення правових основ для забезпечення сталого, екологічно збалансованого економічного та соціального розвитку гірських територій в Україні.

Для досягнення мети суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується прийняти Закон України «Про статус та розвиток гірських населених пунктів в Україні» у зв'язку з чим, визнати таким, що втратив чинність Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні».

Фактично, розробником Законопроекту передбачається викласти в новій редакції Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», доповнивши його новими статтями щодо визначення основних термінів, принципів державної гірської політики, пріоритетних напрямків її розвитку, фінансового забезпечення розвитку гірських регіонів тощо.

Окрім того, Законопроектом пропонується визначити повноваження Уряду, деяких центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері розвитку гірських територій.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

В Основному Законі України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), в Україні визнається і діє принцип верховенства права; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша та друга статті 8).

Згідно зі статтею 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтуються на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави (стаття 16 Конституції України).

Як встановлено статтею 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (стаття 113 Конституції України).

Відповідно до пункту 3 статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

За приписами Основного Закону України, повноваження Уряду, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, визначаються не лише Конституцією, а і законами України (пункт 10 статті 116, частина друга статті 120). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (частина перша статті 118).

Згідно з пунктом 12 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначається діяльність органів виконавчої влади.

У свою чергу, за нормами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон), повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України (частина друга статті 3).

Також, конституційними положеннями визначено деякі питання діяльності органів місцевого самоврядування, а інші питання їх діяльності можуть визначатися законом (стаття 146 Конституції України).

Стосовно встановлення у Законопроекті повноважень Уряду, центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій у сфері розвитку гірських територій народні депутати зазначили, що, фактично, йдеться про надання зазначенним органам державної влади дискреційних повноважень. Адже, як випливає зі змісту Рекомендації № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень (прийнята 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів), під дискреційним повноваженням слід розуміти повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може

здійснювати з певною свободою розсуду – тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

У Звіті про верховенство права Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), затвердженому Венеціанською комісією на 86 - й пленарній сесії 25-26 березня 2011 року, зазначено: «закон, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органові, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції. Не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом виконавчій владі дискреція матиме характер необмеженої влади. Отже, закон повинен вказати на обсяг будь-якої такої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій [влади]».

Водночас, члени Комітету акцентували увагу на тому, що термінологія Законопроекту не узгоджується з чинними законодавчими актами. Зокрема, згідно з нормами Закону, міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, а центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції (частини перші статей 6 і 16).

З огляду на зазначене, використання у Законопроекті термінів «центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики», «центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики» необхідно привести у відповідність до положень Закону.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про статус та розвиток гірських населених пунктів в Україні (реєстр. № 7038 від 23 серпня 2017 року), поданий народним депутатом України Лопушанським А.Я., не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ

