

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

ABOUT AMENDING THE CONSTITUTION OF UKRAINE ABOUT DECENTRALIZATION OF POWER

У статті досліджено проблематику конституційного забезпечення децентралізації в Україні. Проаналізовано законодавчі ініціативи змін до Конституції України в частині децентралізації влади. Автор констатує, що у березні 2015 р. Президент України П.О. Порошенко створив Конституційну Комісію, яка розробляла зміни до Основного Закону, у т. ч. в частині децентралізації влади, а Верховна Рада України 31 серпня 2015 р. попередньо схвалила проект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а, який 29 серпня 2019 р. було відкликано. Зазначається, що 13 грудня 2019 р. було внесено до Верховної Ради України подання оновленої версії проекту № 2598, а після зауважень експертів і практиків місцевого самоврядування 27 грудня 2019 р. з'явилося нове подання проекту № 2598 (доопрацьований). Автор статті визначає мету, актуальність таких змін. У статті зазначено, що проектом пропонуються зміни не лише в частині адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а й новації щодо повноважень Верховної Ради України, організації виконавчої та судової влади, передбачаються додаткові повноваження Президента України. Питання змін до Конституції України в частині децентралізації є актуальним, проте наявні законодавчі ініціативи є дискусійними та потребують уточнення, подекуди правового визначення й обґрунтування. Автор за результатами дослідження робить висновки: редакція проекту № 2598 (доопрацьований) від 27 грудня 2019 р., як і попередні версії змін, не є прийнятною з огляду на таке. Одночасні масштабні зміни системи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, системи виконавчої законодавчої, судової влади, розширення повноважень Президента України призведуть до зміни всієї системи публічного управління в країні, що потребує детального вивчення, обґрунтування, публічної дискусії щодо переваг і загроз. Окрім того, на думку автора, потребують уточнення такі найбільш дискусійні питання, як повноваження та функції префекта, державний контроль (нагляд), додаткові функції Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, компетенції органів влади насамперед субрегіонального та регіонального рівнів, підходи до визначення понять «місцево самоврядування», «територіальна громада» тощо. Актуальним також є нівелювання загроз федералізації та ймовірності впровадження особливого, спеціального чи іншого відмінного від інших статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць задля збереження унітарності та цілісності

території України. Серед іншого потребує суттєвого уточнення понятійно-категорійного апарату і доопрацювання сам проект з огляду на техніко-юридичні неточності та з метою узгодження окремих норм проекту між собою.

Ключові слова: Конституція України, децентралізація, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, виконавча влада, Верховна Рада України, Конституційний Суд України.

The article explores the problems of constitutional provision of decentralization in Ukraine. The legislative initiatives of amendments to the Constitution of Ukraine regarding the decentralization of power are analyzed. The author states that in March 2015 President of Ukraine Poroshenko PA created a Constitutional Commission, which worked out amendments to the Basic Law, including the part of decentralization of power, and on August 31, 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine previously approved the project "On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power)" № 2217a, which was canceled on August 29, 2019. It is noted that on December 13, 2019, an updated version of the draft register was submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine. № 2598, and following comments from local government experts and practitioners, on December 27, 2019, a new submission for Project № 2598 (revised) appeared. The author of the article determines the purpose, relevance of such changes. The article states that the project proposes changes not only in the part of the administrative-territorial structure and the system of local self-government, but also innovations regarding the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, the organization of the executive and the judiciary, provides additional powers of the President of Ukraine. The issue of amendments to the Constitution of Ukraine regarding decentralization is relevant, but existing legislative initiatives are debatable and need clarification and, where appropriate, legal definition and justification. According to the results of the study, the author concludes: the draft version of the № 2598 (revised), December 27, 2019, as in previous versions, is not acceptable in view of the following. Simultaneous large-scale changes in the system of administrative and territorial system, local self-government, executive legislative, judicial system, expansion of powers of the President of Ukraine will lead to the change of the whole system of public administration in the country, which needs a detailed study, justification, public discussion about advantages and justification. In addition, according to the author, the most debatable issues, such as the prefect's powers and functions, state control (oversight), additional functions of the President of Ukraine,

УДК 342.4
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-5>

Бойко О.П.
к. наук з держ. упр.,
докторант
Національна академія державного управління при Президентіві України

the Verkhovna Rada of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine, the competence of the authorities in the first subregional and regional level, approaches, need clarification to the definition of "local self-government", "territorial community", etc. Also relevant is the leveling of the threats of federalization and the likelihood of introducing a special, special or other status of separate administrative and territorial units different from other statuses in order to preserve the

unitarity and integrity of the territory of Ukraine. Among other things, the conceptual categorical apparatus needs to be substantially clarified and the project itself should be refined in view of technical and legal inaccuracies and in order to harmonize certain project rules with each other.

Key words: *Constitution of Ukraine, decentralization, local self-government, administrative-territorial structure, executive power, Verkhovna Rada of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. 1 квітня 2014 р. було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Сьогодні важливим є належне організаційно-правове забезпечення подальшого провадження реформи. З огляду на це актуальною є дискусія щодо доцільності змін конституційних засад місцевого самоврядування та виконавчої влади задля створення ефективного правового механізму децентралізації влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання децентралізації влади були предметом досліджень вітчизняних учених, практиків, зокрема М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Р.Ф. Гринюка, П.Ф. Гуралю, П.М. Любченка, Ю.М. Тодики та ін. Питанням конституційних змін у частині децентралізації присвячені роботи Р.Б. Бедрія, Ю.І. Ганущака, І.Б. Коліушка, А.Ф. Ткачука, М.І. Тітова, М.І. Хавронюка та ін. Проте думка науковців, практиків, експертів є різною, тому зазначене питання потребує додаткового дослідження.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання змін до Конституції України щодо децентралізації повноважень є дискусійним насамперед щодо доцільності таких змін, а у разі прийняття політичного рішення щодо зазначених змін важливим є визначення предмету регулювання. Зокрема, дискусійним залишається питання доцільності змін щодо адміністративно-територіального устрою, зміни системи місцевого самоврядування та виконавчої влади, компетенції Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Президента України.

Мета статті – проаналізувати законодавчі ініціативи стосовно змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. У березні 2015 р. Президент України П.О. Порошенко створив Конституційну Комісію, яка розробляла зміни до Основного Закону, у т. ч. в частині децентралізації влади. Верховна Рада України 31 серпня 2015 р. попередньо схвалила проєкт «Про внесення змін до Конституції України

(щодо децентралізації влади) № 2217а. 29 серпня 2019 р. проєкт було відкликано [4].

13 грудня 2019 р. було внесено до Верховної Ради України подання оновленої версії проєкту № 2598, а після зауважень експертів і практиків місцевого самоврядування 27 грудня 2019 р. з'явилося нове подання проєкту № 2598 (доопрацьований). Як зазначається у пояснювальній записці до проєкту, «метою запропонованих змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу й області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій. Запропоновані зміни відповідають встановленій у ст. 2 Конституції України унітарній формі державного устрою» [4].

Отже, проєктом пропонуються зміни не лише в частині адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а й новації щодо повноважень Верховної Ради України, організації виконавчої та судової влади, передбачаються додаткові повноваження Президента України.

Серед основних змін у системі адміністративно-територіального устрою – такі новели: «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь» [4, ст. 133]. Тобто взагалі зникає зі ст. 133 назва «місто», «село», «селище», «район у місті», проте надалі по тексту Конституції України такі назви зустрічаються. Отже, незрозуміло, чому така правова колізія наявна у тексті та який статус «міста», «села», «селища», «району у місті», якщо вони вилучені із системи адміністративно-територіального устрою. Крім того, в останньому абзаці ст. 140 виник новий термін «міська гро-

мада». Незрозуміле таке разове використання в тексті Конституції цього терміна («сільська» та «селищна» громада відсутні у нормах змін).

Пропонуються зміни ч. 16 ст. 92, де зазначено, що виключно законами встановлюється «статус адміністративно-територіальних одиниць; статус міста Києва як столиці України». Отже, статус будь-якої окремої адмінтеродиниці може бути встановлений законом. Крім того, ч. 16 ст. 92 та ст. 133 встановлює можливість окремого статусу і для Києва (у чинній редакції – спеціальний статус). Це є контраверсійною пропозицією [4, ст. 92, 133].

Дискусійним у проекті змін залишається тлумачення терміна «громада»: водночас це є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою (ст. 133) та первинним суб'єктом місцевого самоврядування (у змінах до ст. 140) [4, ст. 133, 140]. Зміни до ст. 85 визначають, що саме до повноважень Верховної Ради України належить утворення, ліквідація, найменування та перейменування, у т. ч. «громад». Отже, термін «громада» має бути уточненим з огляду на недоречність вживання терміна і як назви адмінтеродиниці, і як назви складової частини місцевого самоврядування [4, ст. 85].

Дискусійною є пропозиція зміни назви «район» на «округ» як адмінтеродиниці субрегіонального рівня, оскільки «округ» є терміном спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління у вітчизняному законодавстві (госпітальний, освітній, старостинський округ); «округ» вже є загальноприйнятним терміном виборчого вітчизняного законодавства; зміна термінології призведе до нагальної невідкладної зміни надвеликої кількості законодавчих актів. Зміна меж і компетенцій адмінтеродиниці не є підставою зміни її назви. Отже, понятійно-категорійний апарат потребує уточнення.

Виникає дискусія і щодо пропозиції вилучення назв областей зі ст. 133 Конституції України. Варто врахувати, що із тексту ч. 16 ст. 92 у проекті № 2598 (доопрацьований) вилучається норма, за якою виключно законами визначається «адміністративно-територіальний устрій». Таким чином, незрозуміло, як визначається, наприклад, регіональний рівень (якщо ані Конституцією, ані законами) [4, ст. 92, 133].

Вбачається проблемним у майбутньому правозастосування норм ст. 133 в частині зміни меж, найменування і перейменування громад, які пропонується здійснювати «зі з'ясуванням думки їх жителів у порядку, визначеному законом» [4, ст. 133]. Незрозумілим є механізм «з'ясуванням думки».

Проектом змін до Конституції України передбачено також ряд змін щодо повноважень Верховної Ради України. Найбільш дискусійними є зміни ч. 30 ст. 85, якими надаються Парламенту нове повноваження: «дострокове припинення повноважень голови громади, ради громади, окружної, обласної ради у випадках, передбачених Конституцією України» [4, ст. 85]. У ст. 141 пропонується такі зміни: «Підстави і порядок дострокового припинення повноважень голови громади, депутата чи складу ради громади, окружної, обласної ради визначаються Конституцією і законами України» [4, ст. 141]. Отже, змінами до різних статей пропонується різний підхід: в одному випадку «у випадках, передбачених Конституцією України», в іншому – підстави та порядок визначається не лише Конституцією, а й законами. Таке різночитання конституційних норм недопустиме. Крім того, питання дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування без вичерпного переліку таких підстав є ризиком прийняття рішень саме з політичних мотивів. Варто зазначити, що підставами дострокового припинення повноважень можуть бути й у зв'язку зі смертю, власною заявою тощо. Отже, без уточнення таких норм є ризик інституційної неспроможності Парламенту до прийняття зазначених рішень.

Змінами до Основного Закону передбачається вилучення норм щодо призначення позачергових і чергових виборів Верховною Радою України (ч. 30 ст. 85 і ст. 141). Незрозуміло, хто буде суб'єктом призначення таких виборів у разі ухвалення запропонованих змін до Конституції України.

Доволі дивною є пропозиція проекту, де у ч. 2 прикінцевих положень надається Верховній Раді України імперативне доручення: «16-2. Після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»: <...> 2) протягом 60 днів приймається закон, яким визначається адміністративно-територіальний устрій». Виникає риторичне питання: а чому до змін до Конституції такий закон не може бути прийнятим? А у разі неприйняття цього закону – це порушення Конституції – які санкції для народних депутатів? [4].

Проте найбільша дискусія щодо змін, що стосуються системи виконавчої влади. Проектом вилучаються норми щодо районних та обласних державних адміністрацій. Їх взагалі не буде. Натомість з'являється стаття, яка регламентує впровадження інституту префектів. Така норма є важливою: в умовах децентралізації повноважень і ресурсів архі-

важливим стає державний нагляд за дотриманням Конституції та законів України. У проєкті змін пропонується виключно законами визначається правовий статус префекта [4, ст. 92]. Склад офісу префекта формує префект [4, ст. 118]. Проте є застереження, що працівники префектури прогнозовано не матимуть статус держслужбовців і призначатимуться поза конкурсними процедурами особисто префектом. Кожні три роки працівники префектури матимуть шанси не бути призначеними новим префектом, а інституційна пам'ять є важливою.

Згідно із проектними пропозиціями префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний і підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України [4, ст. 118]. Такі норми є позитивними.

Відповідно до проєкту префект матиме такі повноваження (ст. 119):

1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування. Проте експерти пропонували впровадження норми про адміністративний нагляд саме за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції України та законам України (а тут фактично пропонується нагляд за діяльністю). Крім того, додається норма, за якою префект здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування «у випадках і порядку, визначених Конституцією та законами України». Це не є позитивом, оскільки повноваження префекта повинні бути вичерпними саме у тексті Конституції;

2) спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України. У цій нормі поєднано дві функції: виконавчої влади та контролю. Питання такого поєднання дискусійне (адже префект тут виступає як виконавча влада та контролюючий орган в одній особі);

3) забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування за умов воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. У доопрацьованому проєкті з'являються нові повноваження префекта: «вносить Президенту України подання <...> про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради». Це є дискусійним з огляду на відповідність положенням Європейської хартії місцевого самоврядування;

5) здійснює інші повноваження, визначені законами України. Остання така широка дефініція у п. 5 є неприйнятною: у Конституції має бути виключний перелік повноважень префекта;

6) доопрацьовано ст. 144, де визначено додатково такі повноваження префекта: «Дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України призупиняє (у проєкті № 2598 було «зупиняє») префект з одночасним зверненням до суду». Ця норма потребує уточнення, оскільки іншими нормами змін до Конституції це повноваження Президента (до речі, у повноваженнях Президента залишено норму «зупиняє» акти) [4, ст. 119, 144].

У ст. 119 констатовано, що префект на підставі та в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Варто зазначити, що у ст. 144 точно такі повноваження органів місцевого самоврядування. Тавтологія повноважень є непринятною. У свою чергу, акти префектів можуть бути скасовані Президентом України або Кабінетом Міністрів України [4, ст. 119].

Пропонується внести зміни до ст. 118: виконавчу владу в областях і округах міст Києві та Севастополі здійснюють префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади [4, ст. 18]. Відповідно до ч. 2 ст. 119 префект координуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснюватиме адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Таким чином, префект поєднає у собі функції нагляду та функції виконавчої влади, що є нелогічним. На жаль, первинна місія префекта – нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України – нівелюється покладанням на нього виконавчих функцій [4, ст. 119].

Змінами до ст. 120 вводяться обмеження щодо сумісництва для префектів і водночас – до членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів стосовно представницького мандату [4, ст. 120].

Варто зазначити, що суттєві зміни передбачені щодо самої системи місцевого самоврядування. Насамперед це нове визначення «місцевого самоврядування» (абз. 1 ст. 140): «місцеве самоврядування є правом і спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [4, ст. 40]. Дискусійним є визначення місцевого самоврядування як «спроможність громади»: хоча цей термін запозичено з Європейської хартії місцевого самоврядування, проте у нашому законодавстві під спроможністю мається на увазі більш вузьке визначення. Тому у разі таких змін має відбутися коригування чинного законодавства з уточненням терміна «спроможності». Також дискусійним є визначення способу реалізації права: по-перше, на перше місце поставлено безпосередню форму демократії, а не представницьку. По-друге, «або» надає можливість вибору способу реалізації права на місцеве самоврядування. Це нівелює значимість представницького органу та спотворить партисипацію на паралельну форму правління. Абз. 4 ст. 140 викладено у новій редакції: «Громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив і в інших формах, визначених законом». Це дискусійне трактування способів здійснення місцевого самоврядування. Оскільки відсутня норма щодо представницької демократії, незрозумілою буде роль представницької демократії в системі місцевого самоврядування.

Передбачається, що статус голів громад, депутатів рад громад, окружних, обласних рад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів ради громади, виконавчих комітетів окружних, обласних рад, обсяг їх повноважень визначаються законом. Така норма є прийнятною. А питання організації управління районами в містах належить до компетенції рад відповідних громад. Загалом ця норма чинної редакції відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте, повертаючись до ст. 133, де визначається адмінтерустрій, не знаходимо поняття «райони в місті». Виникає питання: якщо це не адмінтеродинація, тоді що це?

Позитивною пропозицією є зміна ст. 140 в частині «рівне представництво громад»

у представницькому органі. Проте досі триває дискусія серед експертів щодо «правил представництва», тож не вирішено: це має бути рівне представництво громад (у цьому разі міста-«мільйонники» будуть представлені нарівні з селом із, наприклад, 300 жителями) або представництво від кількості жителів (це теж дискусія: міста-«мільйонники» матимуть домінуюче представництво).

Пропозиціями проекту вилучається норма призначення позачергових і чергових місцевих виборів Верховною Радою України (не уточнено, хто є суб'єктом їх призначення). І якщо щодо чергових це питання не критичне, оскільки у Конституції є термін їх проведення, то щодо позачергових виникає правова невизначеність). Уніфіковано строки призначення позачергових виборів: «не пізніше 120 днів із дня дострокового припинення повноважень» (було 180 днів, а в порядку, визначеному ст. 144, – 120 днів).

Окружна рада, обласна рада призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради і за його поданням формує склад цього органу (ст. 141). Призначення та звільнення голови виконавчого органу громади, її виконавчого комітету не врегульовано [4, ст. 141, 143].

Пропонується впровадити норму обмеження щодо сумісництва: голова громади, депутати ради громади, окружної, обласної ради не можуть мати іншого представницького мандату [4, ст. 141].

Також пропонується ст. 142 визнати додатково до чинної норми матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, у т. ч. «інші об'єкти комунальної власності громади»; «місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів». Останнє є дискусійним з огляду на невизначеність, яка частина «загальнодержавних податків», що є «іншими доходами» [4, ст. 142]. У змінах до ст. 142 визначається, що держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України. Така норма є позитивом. Наступні є запобіжником захисту прав місцевого самоврядування, проте така деталізація у Конституції вбачається надмірною: «Зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів». Позиція «держава компенсує витрати органів місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади» є дискусійною. У ст. 143 серед повноважень громади є прийняття рішення щодо місцевих податків і зборів. Проте важливо було б

залишити у продовження фрази чинну норму «відповідно до закону» (як запобіжник встановлення власних податків поза межами Бюджетного кодексу) [4, ст. 143].

У ст. 143 принципово змінено позицію щодо референдумів як форми демократії: у чинній нормі громади «забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів», а відповідно до пропонованих змін громада «забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів» [4, ст. 143]. Таким чином, органи місцевого самоврядування вилучаються із процесу організації референдумів. Отже, проведення за народною ініціативою референдуму буде можливим, а за ініціативою місцевої влади (наприклад, консультативний референдум) – стане неконституційним.

Ще одна новела проекту: визначення у ст. 143 повноваження рад регіонального та субрегіонального рівня взагалі вилучаються, з'являється відсильна норма на закон.

Дискусійним стали також зміни щодо повноважень Президента України. Насамперед це зміни до ст. 106: «8-1) тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради за поданням префекта та призначає тимчасового державного уповноваженого у випадках, визначених цією Конституцією» [4, ст. 106]. Також змінами до ст. 144 пропонується надати повноваження Президенту України «у разі ухвалення радою, головою громади, окружної, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України за поданням префекта зупиняє указом дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує й організовує діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради. Правовий статус тимчасового державного уповноваженого визначається законом» [4, ст. 144]. Питання запобіжника сепаратистських рухів дійсно є важливим, проте така норма може бути використана як необґрунтоване втручання в місцеве самоврядування, особливо в частині впровадження інституту «державного уповноваженого», статус якого залишається невизначеним. Сумнівним є інституційна спроможність Конституційного Суду України до оперативного

розгляду подібних питань. Передбачається, що у разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, акти Президента України, видані відповідно до ч. 3 цієї статті, втрачають чинність [4, ст. 144]. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [4, ст. 144]. Як зазначалося, така норма є дискусійною з погляду як політичної доцільності, так і відповідності принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Висновки. Питання змін до Конституції України в частині децентралізації є актуальним, проте наявні законодавчі ініціативи є дискусійними та потребують уточнення, подекуди правового визначення й обґрунтування. Редакція проекту № 2598 (доопрацьований) від 27 грудня 2019 р., як і попередні версії змін, не є прийнятною з огляду на таке:

1. Одночасні масштабні зміни системи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, системи виконавчої законодавчої, судової влади, розширення повноважень Президента України призведуть до зміни всієї системи публічного управління у країні, що потребує детального вивчення, обґрунтування, публічної дискусії щодо переваг і загроз.

2. Потребують уточнення такі найбільш дискусійні питання, як повноваження та функції префекта, державний контроль (нагляд), додаткові функції Президента, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, компетенції органів влади насамперед субрегіонального та регіонального рівнів, підходи до визначення понять «міське самоврядування», «територіальна громада» тощо.

3. Актуальним також є нівелювання загроз федералізації та ймовірності впровадження особливого, спеціального чи іншого відмінного від інших статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць задля збереження унітарності та цілісності території України.

4. Понятійно-категорійний апарат потребує суттєвого уточнення.

5. Проект змін потребує доопрацювання з огляду на техніко-юридичні неточності та з метою узгодження окремих норм проекту між собою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Законодавство про місцеве самоврядування* : збірник офіційних текстів законів. Київ : Центр навчальної літератури, 2011. С. 201–206.
2. Коліушко І. Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874039-zauvageennya-ta-propozitsiyi-do-proektu-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini-schodo-detsentralizatsiyi-vladi>.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
5. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 та від 27.12.2019 реєстр № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
6. Тітов М.І. Про доопрацьований проект змін до Конституції в частині децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12045>.
7. Хавронюк М.І. Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: https://protocol.ua/ua/visnovok_shchodo_proektu_zakonu_pro_vnesennya_zmin_do_konstitutsii_ukraini_shchodo_detsentralizatsii_vladi/.