
РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ

Анатолій ЗАЄЦЬ,
голова робочої групи з підготовки пропозицій
про внесення змін до Конституції України
Комісії з питань правової реформи при Президентові України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України

Після майже 30 років української незалежності і чверті століття дії Конституції України 1996р. не було жодного тривалого періоду, коли б з порядку денного було зняте питання необхідності реформування конституційної моделі місцевого самоврядування. Більше десятка спроб внести такі зміни закінчилися нічим.

Причому напруженість дискусії навколо цього питання не вщухає й донині. У чому ж причина цієї напруженості і чи справді ці зміни є такими нагальними?

Варто почати з оцінки конституційної моделі місцевого самоврядування. Конституція України у Розділі IX відтворила модель місцевого самоврядування, що в основних рисах відповідає європейським традиціям і вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування¹.

Так, Конституція України у ст.7 визнає і гарантує в нашій державі місцеве самоврядування, а Розділ IX Конституції закріплює в цілому європейські підходи до регулювання місцевого самоврядування, зокрема: встановлює

¹ Прийнята Конгресом місцевих і регіональних органів влади Європи, підписана від імені України 6 листопада 1996р. та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997р.

демократичний порядок обрання органів місцевого самоврядування, окреслює їх компетенцію, визначає матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування. Водночас, як конституційно-правове регулювання усіх аспектів місцевого самоврядування, так і реальна практика впровадження вказаної моделі виявили значні відхилення від європейської практики в організації місцевої влади. Серед вад – наявність пережитків у структурі органів місцевого самоврядування (наявність т.зв. “матрьошки”, коли на одній території нараховувалось кілька територіальних громад і, відповідно, органів місцевого самоврядування, компетенція яких перетиналася), надання районним і обласним державним адміністраціям великих повноважень із соціально-економічного розвитку територій та значний рівень централізації в питаннях соціально-економічного розвитку територій, низький рівень фінансового, матеріального забезпечення повноважень територіальних громад, відсутність повноважень із розпорядження землями поза населеними пунктами та багато іншого.

Одним із перших і чи не найбільш радикальних був альтернативний проекту Президента України² законопроект народних депутатів IV скликання А.Матвієнка, В.Мусіяки, А.Мартинюка та О.Мороза, що декларував в якості другого етапу конституційної реформи необхідність переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської, і в якості її складової передбачав вилучення із системи органів виконавчої влади районних державних адміністрацій та закріплював нове для конституційного права України визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці³. 23 грудня 2005р. його було прийнято за основу, однак через гострі протиріччя в умовах підготовки до чергових парламентських виборів він не був прийнятий в цілому.

З 2007р. дискусії навколо змін до Конституції України перемістилися до Національної конституційної ради, а з 2012р. – до Конституційної Асамблеї як дорадчого органу при Президентові України під керівництвом Л.Кравчука. Конституційна Асамблея до моменту розпуску у грудні 2014р. розробила лише проект Концепції змін до Конституції, що передбачав парламентаризацію державного ладу, проте він не був затверджений. Більше того, 6 грудня 2014р. сім представників Конституційної Асамблеї демонстративно покинули орган на знак протесту проти дій влади у зв'язку з відмовою Президента підписати Угоду про асоціацію з ЄС і силовим розгоном учасників мирного протесту 30 листопада 2014р.⁴

² Проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” (реєстр. №3207 від 20 червня 2003р.).

³ Проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” (реєстр. №3207-1 від 1 липня 2003р.).

⁴ Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. – Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. Додаток до журналу “Україна: події, факти, коментарі”, №1 (22), 2014р., с.19.

Актуальність змін до конституційної моделі залишалася дуже високою. Так, зокрема, Р.Безсмертний, один з ідеологів реформи місцевого самоврядування періоду президентства В.Ющенка, стверджував: “Нова Конституція – це і місцеве самоврядування як альтернатива нинішній системі організації влади, і ліквідація адміністрацій на районному рівні, і децентралізація і деконцентрація влади. Цінність нової Конституції у грамотно розподілених обов’язках як по вертикалі, так і по горизонталі”⁵.

Наступні спроби внесення змін до Конституції в частині місцевого самоврядування відбулися в березні 2015р. Конституційна комісія⁶, з метою відходу від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності і самодостатності місцевого самоврядування і послідовної реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування (а саме субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування), підготувала пропозиції щодо змін до Конституції, які були позитивно оцінені Венеціанською Комісією. У проєкті базовим рівнем місцевого самоврядування визначалась громада, місцеві державні адміністрації вилучались із конституційного регулювання, а інститут голів місцевих державних адміністрацій скасовувався. Проєкт змін до Конституції (щодо децентралізації влади) (реєстр. №2217а) був внесений до Верховної Ради 1 липня 2015р. Цей проєкт було направлено до Конституційного Суду, який визнав його таким, що відповідає Конституції України. Верховна Рада прийняла його в першому читанні 31 серпня 2015р. Однак справа далі не пішла, і з огляду на відсутність необхідної політичної підтримки законопроєкт залишився без руху.

29 серпня 2019р. проєкт був відкликаний новообраним Президентом України.

Потреба в конституційних змінах організації влади на місцях залишалася відчутною, особливо в частині створення належного конституційно-правового підґрунтя реформи децентралізації влади, яка розпочалася у 2014р. згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та плану заходів щодо її реалізації⁷ та прийнятими на її основі окремими законодавчими актами, які розширили повноваження органів місцевого самоврядування та оптимізували процедуру надання адміністративних послуг (зокрема,

⁵ Там само, с.37.

⁶ Указ Президента України “Про Конституційну Комісію” №119 від 3 березня 2015р.

⁷ Див.: Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” №333 від 1 квітня 2014р., “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” №591 від 18 червня 2014р.

закони “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про засади державної регіональної політики” та зміни до Бюджетного і Податкового кодексів).

Упродовж 2014-2019рр. реформа децентралізації просунулася досить далеко.

Станом на початок січня 2020р., в Україні об’єдналося 4 698 територіальних громад і створено 1 029 ОТГ, в яких проживають 11,7 млн. осіб (33,3% загальної чисельності) і охоплюють 44,2% загальної площі, а 6 293 територіальні громади залишились поки що не об’єднаними⁸. На кінець травня 2020р., затверджено всі 24 перспективних плани формування територій громад областей⁹.

І хоча процес об’єднання територіальних громад не повною мірою відповідає нормам ст.ст.137 і 140 Конституції, які передбачають існування адміністративно-територіальних одиниць і відповідно органів місцевого самоврядування у вигляді “матрьошки” на рівні сіл і селищ, районів у містах, а можливість добровільного об’єднання – лише в сільську громаду жителів кількох сіл, успіхи реформи у деяких, навіть поважних експертів породили ілюзію, що її можна завершити без внесення змін до Конституції¹⁰. Питання полягає не лише у процесі об’єднання громад, хоча завершити об’єднання громад без конституційного підґрунтя, як бачимо, буде досить складно. Не менш важливим є те, що без змін до Конституції неможливо забезпечити повноту місцевого самоврядування, оскільки надання йому всіх повноважень із соціально-економічного розвитку територій потребує зміни статусу і функцій місцевих державних адміністрацій шляхом відмови від наділення останніх повноваженнями із соціально-економічного розвитку територій та надання їм повноважень з адміністративного нагляду за актами органів місцевого самоврядування.

Сучасний етап реформування конституційно-правового регулювання організації влади на місцях і місцевого самоврядування розпочався після утворення при Президентові України в серпні 2019р. Комісії з питань правової

⁸ Докладно див.: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – Міністерство розвитку громад та територій України, <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

⁹ Дайджест децентралізації на ТК РАДА – основа адміністративної базового рівня: Уряд затвердив перспективні плани усіх областей. – Децентралізація, <https://decentralization.gov.ua/news/12496>.

¹⁰ Качук А. Все про децентралізацію: чому зараз не потрібні зміни до Конституції. – Інститут Громадянського Суспільства, 17 серпня 2019р., <https://www.csi.org.ua/news/vse-pro-detsentralizatsiyu-chomu-zaraz-ne-potribni-zminy-do-konstytutsiyi>.

реформи і виділення у її складі робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції¹¹. Оскільки більшість членів цієї групи тривалий час працювали над попередніми змінами до Конституції, то це значно скоротило час для підготовки змін і після досить активної роботи упродовж чотирьох місяців уже у грудні 2019р. робоча група завершила опрацювання проекту змін і передала їх на розгляд Президенту, який 13 грудня 2019р. вніс до Верховної Ради законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2598).

Зокрема, запропоновано запровадити триланкову систему адміністративно-територіальних одиниць, за якої громада визначена первинним суб’єктом місцевого самоврядування та юридичною особою. Передбачалось утворення представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування на субрегіональному та регіональному рівнях. Послідовно проводився принцип повсюдності місцевого самоврядування, згідно з яким юрисдикція громад поширювалася на всю територію громади (на населені пункти та навколишні землі), закріплювалася матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Але головне, що містила ця модель – відмова від існування місцевих державних адміністрацій в якості органів державної влади, що здійснюють повноваження із соціально-економічного розвитку на місцях. Громади мали стати сильною і основною ланкою із здійснення усіх повноважень із соціально-економічного розвитку, органами з вирішення усіх місцевих справ. З метою контролю за дотриманням Конституції і закону запроваджувався адміністративний нагляд за діяльністю місцевого самоврядування в особі інституту префектів (окремі експерти пропонували змінити назву префекта на урядника як більш точному історичному українському відповіднику), які мали призначатися і звільнятися Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Цей нагляд означав би, що префект міг зупиняти дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

¹¹ Згідно з Указом Президента України “Питання Комісії з питань правової реформи” №584 від 7 серпня 2019р. до складу робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України увійшли вчені-правознавці провідних вузів і наукових закладів України, зокрема, А.П.Заєць (д.ю.н., професор, голова робочої групи), Ю.Г.Барабаш (д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрНУ, заступник голови робочої групи), М.О.Баймуратов (д.ю.н., професор), О.В. Батанов (д.ю.н., професор), В.Г.Буткевич (д.ю.н., професор), Ф.В.Веніславський (к.ю.н., доцент), М.І.Козюбра (д.ю.н., професор), О.Л.Копиленко (академік НАНУ, академік НАПрНУ, д.ю.н., професор), О.В.Петришин (академік НАПрНУ, д.ю.н., професор), І.Г.Пукшин (к.ю.н.), В.В.Речицький (к.ю.н., доцент).

Згодом до її складу було включено Міністра розвитку громад та територій України А.В.Бабак, представника Офісу Президента України к.ю.н. О.В.Бугай, народного депутата України О.С.Корнієнка.

Водночас, в умовах існування укрупнених, потужних громад мають існувати (досвід останніх шести років як незалежної України, так і європейських країн (зокрема Іспанії) про це переконливо свідчать) засоби запобігання виходу органів місцевого самоврядування за межі вирішення суто місцевих питань і прийняття рішень чи вчинення дій, які загрожують територіальній цілісності держави чи її державному суверенітету. Проектом запропонована модель такого роду запобіжника, своєрідного “щеплення” від сепаратизму, який за своїм характером є тимчасовим, виключним, екстраординарним. Ним слугують повноваження префектів, які, в разі ухвалення радою, головою громади чи радою субрегіонального чи регіонального рівня акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету чи територіальної цілісності, звертаються до Президента з відповідним поданням. Президент України відповідно наділяється правом тимчасово зупинити указом дію відповідного акта з одночасним зверненням до КСУ, тимчасово зупинити повноваження голови громади, складу відповідної ради та призначити тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений в такому випадку має спрямовувати та організовувати діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету відповідної ради до проведення позачергових виборів. Конституційний Суд розглядає такий указ Президента не довше одного місяця. У разі визнання КСУ акта голови громади, ради громади, повітової¹², обласної ради громад таким, що не відповідає Конституції, Верховна Рада за поданням Президента достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, повітової, обласної ради громад, а Центральна виборча комісія невідкладно призначає позачергові вибори в порядку, визначеному законом.

У разі визнання Конституційним Судом акта голови громади, ради громади, повітової, обласної ради громад таким, що відповідає Конституції, акти Президента втрачають чинність, а відповідний голова громади, відповідна рада громади, повітова, обласна рада громад продовжують виконувати свої повноваження.

Варто підкреслити, що модель організації влади на місцях, передбачена вказаним проектом змін до Конституції, не лише цілком відповідає принципам Європейській хартії місцевого самоврядування, але й враховує політичне становище України та реалії. Здавалось б, за таких обставин проект мав би бути підтриманий усіма політичними силами. Проте його доля виявилася теж дуже не простою.

Відразу після реєстрації у Верховній Раді він був підданий досить гострій критиці з боку представників окремих політичних сил. Причому навіть ті

¹² Пропонується округ перейменувати на повіт як більш автентичну назву.

політичні сили, які зовсім нещодавно ініціювали і підтримували подібну модель адміністративного контролю за відповідністю Конституції і законам України, стали називати її такою, що “нищить європейську модель децентралізації”, “робить спробу повернути Радянський Союз”, за якої роль і повноваження державних уповноважених “незрозумілі”¹³. У Спільній заяві міських, селищних, сільських голів, голів ОТГ та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування зазначалося, що зміни, запропоновані законопроектом №2598, порівняно з чинною Конституцією, “містять ознаки централізації влади, звужують статус органів місцевого самоврядування та надмірно розширюють контрольні повноваження держави в особі префектів та Президента”, а також йшлося про необхідність проведення широких дискусій та професійних консультацій для “напрацювання спільних пропозицій до проекту конституційних змін щодо децентралізації з урахуванням думки лідерів місцевого самоврядування та експертів”¹⁴.

Представництво ЄС підтримало вказані зміни до Конституції¹⁵, але згодом, 14 січня 2020р. вслід за Посольством Німеччини¹⁶, устами Посла ЄС в Україні М.Маасікас Україні нагадало про те, що “зміни до Конституції щодо місцевого самоврядування повинні відповідати Європейській хартії місцевого самоврядування”¹⁷. На необхідності проведення “всеосяжних громадських консультацій” щодо проекту змін до Конституції України закликали також посольства Канади та Швеції¹⁸.

Такі громадські консультації активно розпочалися у Києві та всіх регіонах з 25 лютого 2020р. Під час цих консультацій було детально обговорено всі принципи питання організації місцевого самоврядування. *З багатьох позицій учасники цих консультацій* (до яких входили члени робочої групи з підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції Комісії з питань правової реформи при Президентові України, представники асоціацій місцевих рад і громадські експерти) *дійшли згоди*.

¹³ Див. зокрема: Геращенко заявила, що зміни Зеленського до Конституції знищать європейську децентралізацію. – Інтерфакс-Україна, 16 грудня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/630649.html>.

¹⁴ Спільна заява міських, селищних, сільських голів, голів об’єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування. – Український кризовий медіа-центр, 19 грудня 2019р., <https://uacrisis.org/uk/74427-decentralization-common-statement>.

¹⁵ Представництво ЄС підтримало законопроект Зеленського про децентралізацію. – УНІАН, 20 грудня 2019р., <https://www.unian.ua/politics/10803698-predstavnictvo-yes-pidtrimalo-zakonoproekt-zelenskogo-pro-decentraliza-ciyu.html>.

¹⁶ Твіт Посольства Німеччини від 23 грудня 2019р., https://twitter.com/GermanyinUA/status/1209115240740327424?ref_src=twsrc%5Etfw%7.

¹⁷ Посол ЄС: зміни до Конституції з децентралізації мають відповідати Європейській хартії. – Європейська правда, 14 січня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/14/7105125>.

¹⁸ Канада і Швеція закликали до громадських консультацій щодо змін до Конституції з децентралізації. – Європейська правда, 15 січня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/15/7105142>.

Зокрема, підтримано єдине розуміння громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, що є одночасно адміністративно-територіальною одиницею і сукупністю мешканців. При цьому важливо, щоб громада була визнана на рівні Конституції юридичною особою в силу первинності громади як суб'єкта, що здійснює пряме управління місцевими справами, від імені якої і мають діяти обрані і сформовані органи. Очевидно, що позитивному сприйняттю цього статусу юридичної особи завдала чималої шкоди деструктивна компанія зі створення і реєстрації територіальних громад, як альтернативу наявним територіальним громадам, що не мала жодного зв'язку з реальною практикою і європейським досвідом¹⁹.

Під час громадських обговорень була підтверджена важлива теза щодо необхідності посилення гарантій місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування. Йдеться насамперед про відображення відповідних положень Хартії стосовно розуміння власних повноважень органів місцевого самоврядування (повноважень, визначених законом – ч.1 ст.4 Хартії), повноти цих повноважень (“органи місцевого самоврядування в межах закону можуть вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їх компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу” – ч.2 ст.4 Хартії), умов делегування повноважень органам місцевого самоврядування із забезпеченням відповідними фінансовими ресурсами (ч.5 ст.4 Хартії) та деяких інших. Хоча очевидно, що одних лише конституційних положень недостатньо, і питання має вирішуватися комплексними змінами до Конституції і законодавства України.

Більшість учасників обговорень підтримали позицію щодо того, щоб органи місцевого самоврядування були дієвими і не створювалось штучних умов для протистоянь між посадовими особами на рівні громад, голова громади має очолювати виконавчі органи громади і головувати на сесіях ради громади.

Домінуючою стала також позиція стосовно необхідності на регіональному рівні (регіонами в сенсі проекту є області та АР Крим) спільних питань, які потребують вирішення в інтересах усіх громад регіону, що зумовлює потребу у формуванні регіональних рад, які обирались би прямими виборами, а щоб обласні ради не стали бутафорською ширмою вони мають бути наділені правом формувати власні виконавчі органи та мати власну компетенцію.

З окремих питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях виявилися певні розбіжності. До таких питань слід віднести

¹⁹ Ткачук А. Про децентралізацію влади та “реєстрацію” громади. – Інститут Громадянського Суспільства, 16 лютого 2015р., <https://www.csi.org.ua/publications/pro-detsentralizatsiyu-vlady-ta-reyestratsiyu-gromady>.

насамперед доцільність існування органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні. У Другій заяві міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування йшлося про те, що поява “субрегіонального рівня місцевого самоврядування, куди мають входити усі громади”, “закладає можливість зменшення повноважень базового рівня місцевого самоврядування на рівні норм Закону України “Про місцеве самоврядування” та інших нормативних актів Верховної Ради України”, “також закладає майбутній конфлікт між окружними радами та радами міст та менших об'єднаних територіальних громад” і “фактично нівелює головну мету децентралізації – забезпечити повсюдність спроможного базового рівня місцевого самоврядування в Україні, аби кожен громадянин, незалежно від місця свого проживання, міг отримати в себе на місці однаково якісні публічні послуги і мати однаково якісні умови проживання”²⁰.

У якості аргументів на користь збереження місцевого самоврядування на субрегіональному рівні з утворенням відповідних рад і їх виконавчих органів (при цьому одногосно підтримано йменувати цей рівень не районом чи округом, а більш автентичною українською назвою – повітом) окремими представниками регіональних еліт і експертами називалось те, що в результаті реформи з децентралізації відбудеться значне скорочення і відповідно укрупнення районів (з наявних на сьогодні 490 районів залишиться близько 130), і відтак на субрегіональному рівні збережеться потреба у спільному вирішенні багатьох питань екологічного захисту, розвитку інфраструктури, утилізації відходів, соціального забезпечення (утримання сиротинців, соціального супроводу дітей, які його потребують, та людей похилого віку), медицини та освіти, оскільки досвід співробітництва громад і спільного вирішення питань громадами лише набувається.

Як і очікувалося, однією з найбільш контраверсійних тем стала тема організації виконавчої влади в областях і повітах, містах Києві та Севастополі, яку, згідно з проектом, мають здійснювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади та префекти. На думку міських, селищних, сільських голів, голів ОТГ, інститут префектів, “запропонований у поданому вигляді, є в руках Президента і його Офісу інструментом політичного тиску на місцеве самоврядування”, він “втручатиметься у виконання органами місцевого самоврядування ... як делегованих, так і власних повноважень”, що “веде до передумов, які будуть загрозою для демократії, заміщуючи значущий вплив

²⁰ Докладно див.: Друга спільна заява міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування. – Український кризовий медіа-центр, 13 січня 2020р., <https://uacrisis.org/uk/74519-druga-spilna-zayava-miskih-selishhnih-silskih-goliv-goliv-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-ta-ekspertiv-z-pitan-detsentralizatsiyi-vladi-mistsevogo-samovryaduvannya>.

громади на процес ухвалення місцевих рішень впливом представника, якого призначає Президент України”²¹. А тому “реформа районного (субрегіонального) рівня повинна відбуватися після оприлюднення кінцевої архітектури децентралізації, що слід здійснити через фіналізацію консультацій, які розпочалися в лютому 2020р., та закріпленням результату в законопроекті “Про внесення змін в Конституцію України, щодо місцевого самоврядування та територіальної організації влади”²².

Уявлення про загрозу місцевому самоврядуванню з боку префекта є явно перебільшеними. Звичайно, виконання префектом функцій адміністративного нагляду за дотриманням органами місцевого самоврядування законів повинно мати цивілізований характер, бути пропорційним, позбавленим тривалих бюрократичних процедур, політизації або ж зловживання функцією нагляду. Про це йдеться у Попередніх коментарях до проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України” Центру експертизи доброго врядування Департаменту демократичного врядування Генерального директорату II з питань демократії Ради Європи²³. Стосовно повноважень префекта щодо зупинення дії актів та можливого припинення повноважень органів місцевого самоврядування, то втручання Президента “видається законним, оскільки він чи вона є, згідно зі ст.102 Конституції, “гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України”. Центр експертизи Ради Європи при цьому послався на Висновки Венеціанської Комісії, яка здійснила експертизу попереднього проекту змін до Конституції в цій частині, підкресливши, що “такі повноваження президента є цілковито виправданими”, коли “органи самоврядування перевищують свої конституційні та правові повноваження і створюють загрозу порушення суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці”²⁴. Використання цих повноважень також має супроводжуватися строгими вимогами з дотриманням суворої процедури, а саме, повноваження Президента повинні обмежуватися призупиненням, а не припиненням

²¹ Там само.

²² Див.: Депутати міської ради звернулися до керівництва країни щодо завершення реформи децентралізації. – Львівська міська рада, 17 червня 2020р., <https://www.lutskrada.gov.ua/publications/deputaty-miskoi-rady-zvernulysia-do-kerivnytstva-krainy-shchodo-zavershennia-reformy-detsentralizatsii>.

²³ Попередні коментарі до проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”, http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGLEX20202_UKR.pdf.

²⁴ CDL-AD(2015)028-e. Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Territorial Structure and Local Administration as proposed by the Working Group of the Constitutional Commission in June 2015 endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e).

повноважень органів місцевого самоврядування, Конституційний Суд повинен вирішувати питання щодо розгляду акта органу місцевого самоврядування у стислий період, органи місцевого самоврядування повинні негайно відновити свої повноваження, якщо КСУ дійшов висновку, що рішення Президента про призупинення повноважень суперечило Конституції, а тимчасовий державний уповноважений повинен негайно припинити його функції. Варто також підкреслити, що повноваження органів державної влади щодо зупинення актів органів місцевого самоврядування і навіть їх розпуск передбачені в більшості країн ЄС, а щодо Італії і Франції, то можна провести навіть прямі паралелі щодо відповідних повноважень префекта.

Інша лінія дискусій щодо префекта – природа його влади (чи є вона урядовою чи президентською) і відтак ким має призначатися префект (відповідно Урядом чи Президентом). На моє переконання, і це також впливає із Попередніх висновків Венеціанської Комісії і Центру експертизи Ради Європи, природа статусу і повноважень префекта є подвійною: він виконує повноваження, які походять як від виконавчої влади, так і влади Президента України, а тому його призначення Президентом за поданням Кабінету Міністрів є цілком природним.

На завершення хочу підкреслити, що **Україна підійшла до того рубежу, коли зміни до Конституції в частині організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях є назрілими і необхідними. Їх відсутність перешкоджає прогресивному поступу на шляху цивілізованого та ефективного здійснення влади на місцях, реорганізації системи територіального устрою, що в цілому стримує подальшу демократизацію української держави.**