



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

Страсбург, 20 лютого 2020 р.

CEGG/LEX(2020)2

Попередні коментарі до проєкту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”

*Цей документ підготовлено Центром експертизи доброго врядування
Департаменту демократичного врядування Генерального директорату II з питань демократії*

1. Вступ

1. 3-го лютого 2020 року голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування пан Андрій Клочко звернувся листовно до Генерального директора з питань демократії пані Снежани Самарджич-Маркович з запитом щодо надання Радою Європи підтримки Україні в процесі поточної конституційної реформи, що стосується децентралізації в Україні.

2. У цих коментарях розглянуто запропоновані зміни, включені до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», зареєстрованого Президентом України у Верховній Раді за № 2598 і згодом відкликано для подальших консультацій. Коментарі здебільшого стосуються питань, конкретно вказаних у вищезгаданому листі. Їх підготовлено Генеральним директором з питань демократії у співпраці з експертами Європейської комісії за демократію через право (надалі “Венеційська комісія”) та Конгресу місцевих і регіональних влад (надалі “Конгрес”).

2. Сучасне становище конституційної реформи в Україні

3. Конче потрібна українська конституційна реформа провадилася двома етапами.

4. Перший стосувався судової влади, і в червні 2014 року Верховна Рада ухвалила закон, що вніс відповідні зміни до Конституції. Венеційська комісія підготувала один висновок щодо проекту, запропонованого на обговорення (CDL-AD(2015)027), та ще один щодо остаточного проекту, внесеного Президентом України до Верховної Ради 25 листопада 2015 року (CDL(2015)057).

5. Друга частина конституційної реформи стосувалася децентралізації влади й була внесена Президентом України в Верховну Раду 16 липня 2015 р. Цей текст був предметом двох висновків Венеційської комісії:

- CDL(2015)037 - Проміжний висновок щодо дійсності в часі проекту перехідного положення №18 Конституції України
- CDL-AD(2015)028 - Висновок щодо внесення до Конституції України змін щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, запропонованих робочою групою Конституційної комісії в червні 2015 року, схвалений Венеційською комісією на 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23-24 жовтня 2015 р.)

6. Слід підкреслити, що висновки Венеційської комісії щодо цього тексту були в основному позитивними. Законопроект був прийнятий у першому читанні, але на друге читання винесений так і не був.

7. Президент України В. Зеленський підготував і представив новий текст, який згодом був відкликаний для подальших консультацій. Дані коментарі є частиною цих консультацій. Загалом, нинішній текст є відносно схожим на попередній, щодо якого Венеційська комісія висловлювалася прихильно, за тим помітним винятком, що в цьому проекті зник пункт 18 Перехідних положень (так звані “Мінські домовленості”).

3. Аналіз тексту відповідно до запиту

8. У цих коментарях загалом дотримано структури питань, які поставив голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування у своєму запиті. Однак, з огляду на цілісний характер більшості статей, кожна з них аналізується лише один раз і в повному обсязі. Текст статей подано *курсивом*, а нові елементи **жирним курсивом**. Основні рекомендації в тексті оформлено **жирним шрифтом**.

9. Пропоновані зміни, як і сама Конституція, відзначаються різним рівнем деталізації, політичного значення, приписовості та правової корисності. Переклад англійською, який головно використовували автори, також не завжди є ідеальним, а формулювання можна подекуди вдосконалити. Втім, коментарі стосуються не техніки нормопроекування, а лише відповідності демократичним принципам, Європейській хартії місцевого самоврядування (надалі "Хартія") та іншим стандартам Ради Європи, а також до перспектив створення добре функціонуючої системи місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій

10. Основні зміни щодо адміністративно-територіального устрою сформульовано в статтях 132, 133 та 140.

Стаття 132

*"Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах **унітарності**, єдності та цілісності державної території, **децентралізації влади**, **субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування**, збалансованості і стійкого соціально-економічного розвитку **територій** з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій"*

11. Основними змінами у статті 132 є:

- Запровадження принципу "**унітарності**";
- Заміна принципу "поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади" принципом "**децентралізації влади**";
- Запровадження двох дуже важливих та потужних принципів, як-от: *субсидіарність та повсюдність місцевого самоврядування*;
- Введення слова "стійкий" та посилання на "території" замість "регіонів".

12. Ці зміни слід вітати:

- Україна, відповідно до пропонованих змін до Конституції, залишається на правду унітарною державою, попри існування (як і в більшості унітарних європейських країн) особливостей щодо деяких областей, які встановлено самою Конституцією (Автономна Республіка Крим) або буде визначено іншими законами (Київ та Севастополь);
- Присутній намір посилити принцип децентралізації влади, заміняючи ним, що корисно, попереднє заплутане формулювання;
- Потужним принципом є принцип субсидіарності, що втілює собою частину 3 ст. 4 Хартії, у якій він описаний (хоч конкретно і не названий) так: "*Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт*

з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії."

- Принцип повсюдності (також іноді перекладається словом "omnipresence") означає, що вся територія України охоплена органами місцевого самоврядування. Це являє собою різкий контраст із чинною системою, коли влада муніципального рівня присутня (а іноді і є власником) на забудованих територіях; дуже ефективним заходом їх уповноваження є передача муніципалітетам усіх земель, що вже давно обстоює Рада Європи.
- Орієнтація на стійкість, піднесення її до рівня конституційного принципу є позитивним зрушенням. Як і пропозиція того, що всі території, а не лише регіони, мають отримати вигоду від збалансованого та сталого розвитку.

Стаття 133

"Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь.

Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Декілька громад становлять округ.

Порядок формування та ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування та перейменування громад, округів, областей, а також порядок формування, називання, перейменування та віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст визначаються законом.

Статус міста Києва як столиці України та міста Севастополь у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються законами України".

13. Перший абзац статті 133 не можна не схвалювати, оскільки він вносить давно назрілу ясність та системність. Він замінює попереднє положення, що включало повний перелік різних типів утворень, деякі з яких насправді юридично не існують, дуже різного рівня та природи ("Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села"). Нарешті стає зрозуміло, що відтепер існує три рівні врядування, а саме: громади (муніципалітети), округи (субрегіональний рівень) та області (регіони), а також Автономна Республіка Крим і два міста з особливим статусом, і що всі вони будуть називатися "адміністративно-територіальними одиницями". Такі зміни приводять українську систему місцевого самоврядування у більшу відповідність до усталеної європейської практики.

14. У другому та третьому абзацах цієї ж статті з'ясовуються нові поняття громади та округу, а також те, що принцип повсюдності застосовується до громад. Цілком можливо, що цей принцип не застосовуватиметься до округів, адже, залежно від їхніх конкретних повноважень, багато міст, імовірно, не входять до складу округів і з огляду на це визначення не можуть самі вважатися (також) округами. Певно, це також не стосуватиметься і областей, якщо суб'єкти з особливим статусом не вважатимуться областями чи частинами областей. Таке прочитання другого та третього абзацу підтримується виключенням округів та областей зі сфери застосування принципу повсюдності.

15. Четвертий та п'ятий абзаци дозволяють на рівні законодавства встановлювати порядок зміни адміністративно-територіального устрою та статусу Києва й Севастополя.

16. Слід зазначити, що Венеційська комісія дала аналогічну оцінку новим змінам та позитивно оцінила проєкт змін, що стосуються ст. 132 та 133.¹

Стаття 140

*“Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом **та спроможністю** громади **безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб вирішувати** питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

Громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив або в інших формах, визначених законом.

Органами місцевого самоврядування громади є рада громади та виконавчі органи ради громади.

Рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном.

Окружна, обласна рада є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні, визначені законом, інтереси громад відповідно округу, області.

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.

*Питання організації управління районами в містах належить до компетенції **рад міських громад.**”*

17. Перший абзац відображає визначення місцевого самоврядування, що його бачимо в ст. 3.1 Хартії: *“Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення”*. **Видається, втім, що формулювання Хартії є більш всеосяжним, тож тут можна б відтворити саме його.** У ньому йдеться про “регулювання та управління” (що є конкретнішим та виразнішим, аніж розгляд/вирішення питань), про “власну відповідальність” та “інтереси місцевого населення”. З тексту українського проєкту не зрозуміло, чи матимуть органи влади громади повноваження приймати постанови, а також чому окремі посадові особи, які не є правним органом (ні колегіальним, як рада, ні індивідуальним, як міський голова), мають отримати визнання на рівні Конституції. Окремі посадові особи зазвичай діють від імені органу влади, який також має нести відповідальність за їхні дії чи бездіяльність.

¹ Див. висновок Венеційської комісії про внесення змін до Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, запропонованих робочою групою Конституційної комісії у червні 2015 року, затверджений Венеційською комісією на 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23-24 жовтня 2015), CDL-AD (2015) 028, пп. 21-25.

18. У третьому абзаці прислівник “безпосередньо” видається недоречним, оскільки вибори, як правило, не вважаються безпосереднім способом здійснення самоврядування громадянами. Зауважимо принагідно, що вжите в англійському тексті словосполучення “local self-governance” насправді слід розуміти як “local self-government” (місцеве самоврядування).

19. Четвертий та сьомий абзаци, вочевидь, підводять до думки про те, ніби місцева рада матиме більш як один орган виконавчої влади, що, здається, не відповідає решті тексту. Відповідно до ст. 141.3 тільки рада громади та її голова обираються безпосередньо, і голова громади очолює виконавчий орган ради громади. Відповідно, четвертий пункт ст. 140 міг б передбачати, що органами громади є рада громади та голова.

20. Шостий абзац наголошує на відмінності між першим та двома іншими рівнями територіальних утворень. У ньому зазначається, що окружна та обласна ради представляють інтереси населення не відповідного округу та області, а їхніх складових громад. Питання правосуб'єктності цих утворень також не ясне: чи буде суб'єктом права, як у випадку громади, населення округу і області, чи їхні ради? Чи означає це, що окружна та обласна ради якимось чином підпорядковуються радам громад? Загалом, Рада Європи не рекомендує встановлювати ієрархічні відносини між субнаціональними рівнями влади. Звичайно, є помітні винятки, як, наприклад, у випадку федеративних або квазіфедеративних держав, де регіональні органи влади можуть мати перевагу над місцевими органами влади або навіть керують ними, чи ж навпаки, коли вищий рівень є більшою мірою суб'єктом міжмуніципального співробітництва, а складові органи місцевого самоврядування можуть мати перевагу над нею в ухваленні рішень (наприклад, як адміністрація Великого Лондона).

21. Останній абзац трохи заплутаний. Вперше заходить мова про райони в містах. Що означає “управління”? Зараз це питання є предметом бурхливих дебатів, і Рада Європи незабаром організує зустріч у Страсбурзькому форматі щодо питання про статус столичного міста Києва. Чи означає це, що вони можуть бути створені на підставі закону, але бути підпорядкованими міській раді (як це передбачено нинішніми законопроектами про статус Києва, щодо яких Рада Європи надала свої висновки), або що їх може створювати лише саме місто? А як щодо їхніх повноважень та бюджету? Чи будуть вони входити до сфери “управління”, що має бути застережена за міською радою, чи вони можуть бути визначені законом?

22. Таким чином рекомендується уточнити відносини між рівнями місцевого самоврядування та упорядкувати текст відповідно. Хоча статус округів і менш важливий для країни таких розмірів та складності, як Україна, було б доцільно мати регіони (області), що представляють інтереси населення області, маючи істотний ступінь самоврядності та органи влади, що безпосередньо обираються. Окрім того, питання міських районів краще регулювати звичайним законом або принаймні додати його до останнього пункту щодо “умов закону”.

Стаття 92

“Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

...

16) статус адміністративно-територіальних одиниць; статус міста Києва як столиці України та міста Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України”.

23. У пункті 16 ст. 92 додано місто Севастополь, проте виключено можливість створювати законом інші міста “з особливим статусом”. Європейським стандартам це не суперечить, хоча з практичного погляду, зважаючи на майбутній демографічний, економічний та соціальний розвиток, було б корисно мати змогу приймати закони, що передбачають особливі положення щодо великих міст, окрім Києва. Кілька країн Європи, навіть набагато менших за Україну (наприклад, Молдова), мають особливі правні умови для великих міст, які не є столичними.

Державна виконавча влада (новий інститут префектів)

24. Оскільки для українських зацікавлених сторін це одна з найбільш суперечливих новел Конституції, загальна позиція Ради Європи вимагає кількох попередніх пояснень.

25. **Перше пояснення** стосується самого існування інституту префектів.

26. Суть статусу префекта полягає в тому, що він або вона об'єднує дві важливі функції: координацію державних послуг, деконцентрованих² на відповідній території, та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. З наданням цих двох повноважень одному і тому ж інституті створюється потужний орган державної влади на субнаціональному рівні. Ці дві функції можна було передати різним інститутам, що, ймовірно, давало б кращий захист для місцевого самоврядування.

27. Рада Європи не рекомендує того чи іншого рішення. Обидва відповідають Хартії та іншим стандартам Ради Європи. Більшість європейських країн, зокрема країни, які вступили на шлях демократії після 1989 року і згодом провели реформи децентралізації, вирішили об'єднати ці дві компетенції на основі “моделі префекта”.

28. Нова інституція префектів повинна замінити іншу дуже сильну інституцію голів місцевих (обласних чи районних) державних адміністрацій, які також поєднують дві важливі функції: функцію (повноваження) з координації деконцентрованих державних послуг (ця функція перейде до префекта) та виконавчі повноваження обласних та районних (у майбутньому – окружних) рад. Останнє суперечить пункту 1 статті 3 Хартії: *«Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи»*. Скасування інституту голів місцевих державних адміністрацій на користь префектів, запропоноване проектом закону, саме у собі є суттєвим кроком вперед з точки зору рівнів місцевого самоврядування і дотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань. Безперечно, очікується, що округи та області, як це має бути врегульоване законом, повинні мати власні виконавчі органи, підзвітні відповідним радам. Без цього реформа не принесе користі і може навіть нашкодити. У законопроекті згадуються виконавчі комітети окружних і обласних рад, проте їхній статус і повноваження не мають чіткого визначення.

29. **Другий момент, що потребує роз'яснення**, це позиція Ради Європи щодо процедури нагляду (або відсутності нагляду) за діяльністю місцевої влади.

² В цьому документі використана термінологія Ради Європи, включаючи різницю між децентралізацією (повна передача повноважень органам місцевого самоврядування з виборними органами влади) та деконцентрацією (передача виконання державних повноважень територіальним органам державної влади); у Сполученому Королівстві цим термінам більше відповідають терміни деволуція та, відповідно, децентралізація.

30. Ефективний нагляд є одним з найважливіших чинників сильної системи місцевого самоврядування. Жодна країна Європи не покладається на систему, де нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування здійснюють самі лише громадяни просто через те, що інформаційна асиметрія між громадянами та владою надто велика. Проблема ускладнюється відносним браком у органів місцевого самоврядування досвіду, необхідного для виконання нових задач у зв'язку з нещодавною децентралізацією, постійним ускладненням юридичних і технічних аспектів місцевого самоврядування, а протягом останніх десятиліть – повільним але невпинним зникненням малих незалежних газет місцевого рівня на користь корпоративних ЗМІ, а згодом і онлайн-інформаційних ресурсів, зокрема, соціальних ЗМІ, що призвело до зниження (або ж відсутності) уваги до діяльності місцевої влади.

31. Втім, надмірний нагляд може паралізувати місцеве самоврядування і знищити усі переваги, що їх має надати децентралізація. Отже, надзвичайно важливо вибудувати збалансовану систему, за якої, як зазначено у Хартії, *«нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти»*. Попередня система прокурорського нагляду піддавалася критиці з боку Венеційської комісії, тож її справедливо скасували.

32. У Хартії є стаття 8, що присвячена нагляду, і з цього питання Комітет міністрів схвалив дві рекомендації: Rec(1998)12 про нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та Rec(2019)3 про нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

33. У деяких країнах такий нагляд здійснюється кількома різними органами, проте більшість європейських країн дотримуються положення, передбаченого Rec(2019)3, за яким державам-членам рекомендується *«чітко визначити орган, що здійснює загальний нагляд»*.

34. Статтею 8 Хартії передбачено три засадничих принципи, яких має дотримуватися будь-яка система нагляду:

- законність (нагляд може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, прямо передбачених законом);
- функціональна автономія (нагляд за власними повноваженнями органу зазвичай обмежується питаннями дотримання ним закону, тоді як у випадку делегованих повноважень може включати питання належності виконання доручених завдань);
- пропорційність (домірність заходів органу контролю важливості інтересів, які він має намір охороняти).

35. Крім того, документом Rec(1998)12 державам-членам рекомендовано:

- Передбачити, щоб органи місцевого самоврядування здійснювали власні повноваження, якщо інше не передбачено законом;
- Надавати перевагу «власним» повноваженням над делегованими, що призведе до зменшення нагляду за належністю виконання доручених завдань;
- Визначити в законі чіткий перелік дій, за якими здійснюється нагляд;
- Обмежити випадки здійснення обов'язкового адміністративного нагляду *ex officio* за діями певного рівня суттєвості;

- Обмежити попередній адміністративний контроль (коли для набрання чи продовження чинності рішенням органу місцевого самоврядування вимагається участь органу державної влади).

36. У квітні 2018 року Рада Європи організувала обговорення питань адміністративного нагляду у страсбурзькому форматі. На цьому засіданні зацікавлені сторони дійшли згоди щодо створення дуже помірної системи нагляду, що має бути однією з найбільш гнучких в Європі і водночас забезпечувати максимальний захист місцевого самоврядування. В разі внесення змін до Конституції можна передбачити, щоби така система існувала самостійно чи була прив'язаною до префектів, можливо з деякими положеннями, які забезпечують певний захист автономності, об'єктивності та професійності системи. У подальшому було розроблено відповідний законопроект, що отримав схвальну оцінку Ради Європи.

37. **Третій момент, що потребує роз'яснення**, стосується повноважень наглядового органу (у даному випадку префекта) систематично призупиняти дію актів, які він вважає незаконними, з одночасним направленням їх до адміністративного суду.

38. Рада Європи не радить вводити таких повноважень, оскільки без чітких законодавчих положень та моніторингу їхньої імплементації це створює суттєві ризики зловживань і обмежує автономію органів місцевої влади. Рада Європи зазвичай рекомендує використовувати процедури, що передбачають менший ступінь втручання, як-от звернення до суду в рамках надзвичайної процедури, коли на час розгляду справи по суті призупиняється дія лише тих актів, можливі наслідки яких буде важко або неможливо змінити (що зазвичай називають «французькою моделлю префектури»). Як мінімум, Рада Європи рекомендує передбачити, щоби повноваження наглядового органу з призупинення дії актів здійснювалися не систематично, а лише у виняткових випадках, коли впровадження такого рішення призведе до серйозних наслідків, які буде важко змінити.

39. Водночас, повноваження призупиняти дію актів не суперечить Хартії, і в половині держав-членів Ради Європи наглядові органи мають такі повноваження. Приблизно в третині європейських країн наглядові органи (також) мають (набагато ширші) повноваження скасовувати дію спірних документів (польська модель воєводи), а подекуди навіть застосовують санкції до органів місцевого самоврядування, що винесли відповідні рішення.

40. Зазначені положення про префекта, наглядовий механізм і призупинення рішень не надто відрізняються від положень законопроекту 2015 року, який отримав схвальну оцінку Венеційської комісії. Безперечно, висновок Венеційської комісії не означає, що проаналізовані рішення є найкращими і найефективнішими, він лише свідчить, що рішення не суперечать демократичним принципам і європейським стандартам.

41. Після цих загальних коментарів переходимо до аналізу окремих статей законопроекту.

Стаття 118

*«Стаття 118. Виконавчу владу в **округах і областях, містах Києві та Севастополі** здійснюють **префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.***

*Склад **офісу префекта** формує **префект.***

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 та місті Севастополі не може перевищувати трьох років.

Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України.

42. У першому параграфі «виконавча влада» (у тексті термін вживається у родовому відмінку: «виконавчу владу») означає державну виконавчу владу, а не виконавчу владу окружних і обласних рад, які повинні мати (сподіваємося, на підставі закону, що буде ухвалений у подальшому) підзвітні їм виконавчі органи, як це передбачено в Хартії. Якщо наділити префектів повноваженнями виконавчої влади щодо обласних і окружних рад, як це зараз передбачено для голів місцевих державних адміністрацій, це явно суперечитиме Хартії. **Для забезпечення юридичної ясності рекомендуємо прямо використовувати синтагму «державна виконавча влада».**

43. Зазвичай, оскільки головне завдання префекта полягає в координуванні державних послуг, що підпорядковані уряду (наглядова функція має бути другорядною), очікується, що префект буде в основному підзвітний і підконтрольний уряду (прем'єр-міністру, міністру внутрішніх справ, більш складний варіант – Кабінету Міністрів), як це передбачено законодавством більшості держав, де існують префекти, але не президенту, який зазвичай не вирішує поточні адміністративні справи. Порядок призначення та звільнення з посади префектів (здійснюється президентом, але лише після подання Кабінету Міністрів України) також закріплює переважну роль уряду. Так, у Франції роль президента є суто символічною: він чи вона очолює комітет міністрів, тоді як префекти підпорядковуються прем'єр-міністру і міністру внутрішніх справ. Слід уникати ситуацій, що з'являються, коли президент і уряд представляють опозиційні політичні сили (так зване «співіснування»), і з'являються дві різні «вертикалі виконавчої влади», які конфліктують між собою і контролюють чи навіть паралізують одна одну. Конституційні положення слід формулювати таким чином, щоб не допустити подібних конфліктів. **Отже, рекомендуємо закріпити підзвітність префекта перед урядом, а не президентом.**

44. Дуже вітається положення п'ятого параграфу: дійсно, одним з ризиків, пов'язаних із цією інституцією, є те, що призначення на посаду префекта здійснюється органами політичної влади, що загрожує надмірною політизацією посади, а це суперечить її ролі, яка є по суті адміністративно-технічною. Ця зміна також отримала позитивну оцінку Венеційської комісії³. Зазвичай виконання цього положення забезпечується законом про статус префекта чи окремим розділом закону про місцеве самоврядування: доступ до посади (кандидата на посаду) за результатами конкурсу в порядку законодавства про державну службу тощо.

45. Водночас, серйозні занепокоєння викликає параграф другий. Що це за офіс і чому такий державний службовець, як префект, наділяється конституційними повноваженнями з формування

³ Див. висновок Венеційської комісії CDL-AD (2015) 028, пункт 16.

його складу?⁴ Можливо, це загальний апарат, що забезпечує підтримку інституції префекта («префектура»)? Якщо так, то немає потреби прописувати це в окремому конституційному положенні, а сам офіс, безперечно, має складатися з державних службовців, що пройшли конкурсний відбір, як і всі держслужбовці з інших частин державного апарату. Чи означає це, що кожні два-три роки після «ротації» префекта персональний склад офісу повністю змінюється? Це призведе до надмірної політизації і втрати інституційної пам'яті. Чи це маленький, обмежений «приватний офіс» на кілька осіб, що призначаються, як виняток, префектом в автономному порядку? Але чому державний службовець, що має виконувати технічні функції, наділяється такими надмірними повноваженнями, і навіщо йому для цього конституційні гарантії? **Наполегливо рекомендуємо усунути це положення і передбачити натомість, що офіс префекта, що б це не означало, складатиметься з державних службовців, які призначаються на посаду в загальному порядку.**

46. Принцип ротації префектів є здоровим і заслуговує лише на підтримку, проте немає аж такої необхідності закріплювати його на рівні Конституції. У кожному разі, встановлення в Конституції такого жорсткого обмеження виглядає надмірним. Три роки це по суті розумний середній строк перебування на посаді, проте для максимального строку цього може бути замало. Наприклад, у Франції префекти дуже швидко підлягають ротації (у середньому через 2,5 роки), та у 2014 році французький *Cour des Comptes* визнав, що це аж занадто швидко. Що стосується процедурних норм, то подібне абсолютне обмеження на рівні Конституції може виявитися надто жорстким з огляду на можливі непередбачувані обставини та форс-мажор: чи це прийнятно, якщо на підставі цього положення префект підлягатиме ротації під час надзвичайної ситуації через природне лихо? **Отже, рекомендуємо передбачити в Конституції принцип обов'язкової систематичної ротації префектів, але максимальні строки перебування на посаді та конкретні умови і винятки закріпити на рівні закону.**

Стаття 119

«Стаття 119. Префект на відповідній території:

1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України;

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;

3) забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах 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

⁴ Венеціанська комісія чітко зазначила, що «Повноваження префекта щодо формування складу офісу не потребує конституційного закріплення і має бути переміщене на рівень звичайного закону», там само, пункт 17.

цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради;

5) здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території.

Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 1 частини першої цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2, 3 частини першої цієї статті, – Кабінетом Міністрів України.

Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини першої цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України.

47. Перша проблема цієї статті – послідовність пунктів у частині першій. Основним завданням префекта не може бути нагляд за законністю роботи органів місцевої влади. Наприклад, у типовій префектурі Франції відсоток співробітників, який займається цим питанням, складає приблизно 5% і ніколи не перевищує 10% від його загальної кількості, а відсоток часу, який на це витрачає сам префект, є ще меншим. **Отже, рекомендуємо поставити ці пункти в порядку важливості повноважень, що ними передбачені.**

48. Інша проблема полягає у відсутності розмежування повноважень окружного та обласного префектів щодо здійснення адміністративного нагляду. Чи підпорядковуються органи місцевого самоврядування цим двом посадовим особам під час здійснення останніми функцій адміністративного нагляду? Зрозуміло, що це видається неоптимальним і надто громіздким. Чи існують відносини субординації між префектами двох рівнів, які б дозволили обласному префекту скасовувати рішення окружного префекта і функціонувати як орган адміністративного оскарження? **Звісно, закон може і має містити чіткі формулювання з багатьох питань, причому ці стрижневі принципи нового інституту префекта вже повинні бути закріплені в Конституції. Можливо, краще використовувати термін «префект» лише на рівні здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та використовувати інший термін на іншому рівні.**

49. Під час зустрічі у «страсбурзькому форматі» у квітні 2018 року, на якій розглядалися питання здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, було вирішено, що такий нагляд має встановлюватися лише на обласному, а не на районному рівні. Хоча майбутні округи, ймовірно, будуть більшими, ніж нинішні райони, і їхні повноваження будуть відрізнятися, **необхідність наділення представників держави в округах функціями нагляду не зрозуміла, хіба що планується об'єднання областей у набагато більші утворення і виконання цих завдань на обласному рівні було б складним.** З огляду на поточну кількість областей та передбачувану остаточну кількість органів місцевого самоврядування, кожна область має налічувати у середньому близько 60 органів місцевого самоврядування; організація нагляду (за законністю) на рівні округів, навіть після ймовірного укрупнення у 100-150 округів, може приводити до надмірного втручання. У Франції, щоправда, саме «департамент» головним чином забезпечує нагляд за законністю, але, на додаток до кількох ефективних форм міжмуніципальної співпраці, кожен «департамент» налічує в середньому близько

360 органів місцевого самоврядування, кожен з яких наділений правовим статусом, компетенцією та повноваженнями стосовно питань оподаткування.

50. Вбачається, що нагляд стосується лише законності актів органів місцевого самоврядування (за винятком актів, що не відповідають Конституції України та створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, які розглядаються у наступному пункті). Це може означати або відсутність делегованих повноважень, або що нагляд здійснюватиметься лише за законністю делегованих повноважень, що, хоча і відрізняється концептуально, на практиці означає майже те саме. В багатьох європейських країнах органам місцевого самоврядування, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, делегують повноваження щодо, наприклад, ведення реєстру актів цивільного стану, реєстрації шлюбів та організації виборів. Іншим варіантом розв'язання питання було б забезпечити закріплення в законі конкретних делегованих повноважень, у той час як за замовчуванням усі повноваження вважатимуться власними, і надання можливості, за потребою, здійснювати нагляд за доцільністю делегованих повноважень.

51. Ця стаття також створює систему, за якої президент може «скасувати» акти префектів, видані на здійснення повноважень нагляду за законністю (що визначені пунктом 1 частини першої цієї статті), і, якщо інше не встановлено законом, будь-які акти, видані на здійснення інших повноважень, якими префект наділений за законом. Знову ж таки, підпорядкування префекта президентові видається потужним (хоча стосовно інших завдань саме кабінет міністрів може скасовувати відповідні акти). Чому президент повинен втручатися в те, що має бути простим і технічним процесом нагляду за законністю? **Не рекомендується надавати президенту повноваження втручатися в адміністративні справи та скасовувати рішення префектів, прийняті під час здійснення ними функцій нагляду за законністю. Такими повноваженнями мають бути наділені суди.** Звичайно, це не стосується питання про порушення Конституції та створення загрози державному суверенітету, територіальній цілісності чи національній безпеці, які розглядаються в іншому місці.

52. Також рекомендується вставити принцип «пропорційності», як він визначений в частині третій статті 8 Хартії, а також що нагляд повинен бути предметом окремого закону чи розділу закону про місцеве самоврядування. Принцип пропорційності є одним з найважливіших принципів Хартії і його недодержання становило б ясне порушення Хартії. Цей принцип виключає тривалі бюрократичні процедури, систематичний нагляд за усіма текстами та політизацію чи зловживання функцією нагляду. Хоча правда і те, що такий принцип теоретично міг би бути згодом закріплений у законі у його поточному вигляді, все ж нинішній текст, здається, запроваджує непропорційний баланс між повноваженнями державної адміністрації та органами місцевого самоврядування, що, як виглядає, є несумісним з духом Хартії.

53. Пункт 4 частини 1 розглядатиметься разом з наступною статтею (див. розділ «с»).

Зупинення дії актів та повноважень органів місцевого самоврядування

Стаття 144

“Стаття 144. Ради і голови громад, виконавчі органи рад громад, окружні і обласні ради, виконавчі комітети окружних і обласних рад відповідно до закону ухвалюють акти, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України призупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

У разі ухвалення 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, 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 та організовує діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради.

Правовий статус тимчасового державного уповноваженого визначається законом.

Конституційний Суд України розглядає такий указ Президента України не довше семи календарних днів.

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 частини третьої цієї статті, втрачають чинність.

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.”

54. Другу частину слід розуміти так, що префект зупиняє дію актів, які, на його чи її думку, не відповідають Конституції чи законам України, з цієї підстави (або «з мотивів», як зазначено у оригіналі), у той час як у системах, що керуються принципом правовладдя, лише суд може встановити таке порушення; одночасно префект готує звернення (а не скаргу в порядку адміністративного оскарження) до суду (у тексті «звертається» вживано в орудному відмінку – «з одночасним зверненням»). **Рекомендується змінити формулювання визначення таких повноважень, щоб уникнути (враження) наділення префекта повноваженнями робити судження про дотримання Конституції чи законів України, які притаманні лише суду.**

55. Інші частини статті 144 створюють механізм зупинення дії актів та можливого припинення повноважень органів місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівнях. За такого механізму префект, окрім своїх повноважень зупинити дію акта, який, на його чи її думку, порушує Конституцію (як це передбачено частиною 2), та звернутися до суду, також вносить подання президентові щодо зупинення повноважень органу, який видав акт, що створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. Зрозуміло, що ці дві умови (порушення Конституції та створення однієї з трьох загроз) мають бути забезпечені у сукупності. Знов-таки, формулювання є ствердним (акт «суперечить» Конституції), хоча на даний час немає нічого іншого, окрім підозри префекта.

56. Ба більше, положення є імперативним щодо дій президента: вона або він «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». Втручання президента у такій ситуації видається законним, оскільки він чи вона є, згідно зі ст. 102 Конституції, «гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України [...]». Водночас Венеційська комісія підкреслила, що такі повноваження президента є цілковито виправданими, оскільки він чи вона, серед іншого, здатні втручатися «швидше та ефективніше, ніж Верховна Рада, коли органи самоврядування перевищують свої конституційні та правові повноваження і створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці»⁵. До того ж це право повинно обмежуватися зупиненням повноважень органів самоврядування, як передбачає проєкт у ст. 144.

57. Однак це, здається, не залишає президенту іншого вибору, аніж стати простим виконавцем конституційного обов'язку. **Щоб надати президенту можливість діяти на власний розсуд, краще, щоб формулювання звучало як «може», а не «повинен»** (в оригінальній версії речення побудоване в теперішньому часі, що вказує на обов'язок, а не право президента вжити заходів). **Ба більше, встановлений для Конституційного Суду термін (7 днів) може бути занадто коротким для розгляду більш складних справ.** Імовірно, такий короткий термін був визначений на виконання рекомендації Венеційської комісії про те, що «Конституційний Суд повинен вирішувати ці питання у короткий термін»⁶. Тим не менш, термін у сім днів, на перший погляд, може здатися необґрунтованим у справах певної складності, тому рекомендується змінити формулювання на більш прийнятне, яке вимагатиме від Конституційного Суду розгляду справи без зволікання. До того ж Конституційний Суд не повинен обмежуватися розглядом питання про конституційність акта органу самоврядування, але повинен вирішити, чи існували конституційні підстави для зупинення дії акта та повноважень у тому сенсі, що суд може залишити вирішення питання про те, чи становив акт серйозну загрозою чи ні, на розсуд президентіві.

Стаття 85

“Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

...

29) утворення і ліквідація громад, округів, областей, встановлення і зміна їхніх меж, віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування громад, округів, областей за поданням Кабінету Міністрів України;

30) дострокове припинення повноважень голови громади, ради громади, окружної, обласної ради у випадках, передбачених Конституцією України;

...”

58. Пункт 29 цієї статті розширює чинні повноваження Верховної Ради та поширює їх на всі види адміністративно-територіальних одиниць. Хоча в більшості країн такі повноваження належать органам виконавчої влади (після відповідних консультацій у відповідності до Хартії), в Україні існує тривала процедура ухвалення Верховною Радою таких рішень, що має перевагу

⁵ Див. пункт 11 висновку Венеційської комісії CDL-AD(2015)028.

⁶ Там само.

в забезпеченні більшої кількості консультацій на найвищому політичному рівні, але також і містить недоліки можливої надмірної політизації відповідних питань.

59. Схоже, що розширення цих повноважень призводить до значного послаблення областей, які, згідно з чинною Конституцією, користуються перевагами конституційного визнання та захисту. Хартія не визначає кількість рівнів самоврядування і лише забезпечує надійний захист для органів самоврядування на місцевому рівні, існування ж інших віднесено більш-менш на розсуд законодавців національного рівня; з огляду на це не можна стверджувати, що це положення суперечить Хартії, хоча незрозуміло, яким чином для такої великої та різноманітної країни, як Україна, послаблення регіонів може бути корисним. Однак це питання слід розглядати з огляду на конкретні повноваження та ресурси, які обласні ради отримують за законом.

60. Той факт, що Верховна Рада більше не має конституційних повноважень призначати чергові місцеві вибори, за винятком позачергових відповідно до ст. 144, схоже, не створює великих труднощів за наявності належного виборчого законодавства. Як зазначається у звіті Венеційської комісії за 2007 рік, орган, відповідальний за призначення дати виборів, є різним в різних європейських країнах: у невеликої групи країн така дата встановлена Конституцією, у багатьох інших – визначається виборчим законодавством, а в окремих країнах це питання передане на вирішення органам виконавчої влади (у виняткових випадках навіть спікеру парламенту); зазвичай вибори призначаються впродовж встановленого законом проміжку часу.

Вибори

61. Ст. 141 порушує питання лише щодо співвідношення її першої та третьої частин:

Стаття 141

“Стаття 141. Право голосу на виборах голови громади, депутатів ради громади, окружної, обласної ради мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної громади, досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років і не визнані судом недієздатними.

...

Порядок обрання депутатів окружних і обласних рад забезпечує рівне представництво громад у межах відповідного округу, області і визначається законом.”

62. Незрозуміло, яким чином процедура обрання депутатів окружних та обласних рад може забезпечити представництво громад, якщо вони обираються безпосередньо громадянами громади. Краще було б зазначити, що ці ради обираються громадянами, які проживають на відповідній території. Це також відповідає рекомендаціям Конгресу 369 (2015)⁷ та 419 (2018)⁸. Якщо це формулювання означає лише, що виборчі правила повинні враховувати межі адміністративно-територіальних одиниць, то це не проблема. **Тому рекомендується роз'яснити процедуру обрання**

⁷ Див. рекомендацію 369 (2015) про виборчі списки і виборців, які фактично проживають за кордоном, прийняту Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 25 березня 2015 року.

⁸ Див. рекомендацію 369 419(2018) про право голосу на місцевому рівні як елемент успішної довготермінової інтеграції мігрантів і внутрішньо переміщених осіб у муніципалітети та регіони Європи, прийняту Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи 6 листопада 2018 року.

представників на регіональному та субрегіональному рівнях або повністю закріпити цю процедуру у виборчому законі.

Функціонування органів самоврядування на місцевому та регіональному рівнях

Стаття 142

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

1) земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади;

2) місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

Зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.

Держава компенсує витрати органів місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади.

Громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

63. Більшість пунктів цієї статті, як видається, загалом відповідають статті 9 Хартії, хоча остання переважає у забезпеченні потужної основи місцевого самоврядування. У цій статті Хартії вказується наступне:

- *“власні адекватні ресурси”, якими вони можуть вільно розпоряджатись;*
- *обсяг місцевих ресурсів відповідає повноваженням. Ця вимога міститься в другому абзаці статті, хоча слово “співмірність” слід замінити на “відповідність” (дійсно, співмірність, наприклад, у вигляді 1% ресурсів та видатків залишається співмірною, але абсолютно очевидно, що це не було б відповідним);*
- *принаймні частина фінансових ресурсів формується за рахунок податків та зборів, розмір яких вони мають право визначати. Схоже, у даному законопроекті дотримуються цієї вимоги, оскільки місцеві податки розуміються як податки, ставку яких та/чи податкову базу можуть змінювати місцеві органи влади (на відміну від пайових податків, які згадуються пізніше в цьому ж абзаці). У цьому параграфі також вказуються місцеві податки (насправді “сплати” чи “збори”), більшість з яких зазвичай також є власними ресурсами;*
- *Диверсифікація з метою забезпечення гнучкості та відповідності наявних ресурсів видаткам. Залежно від того, як саме сформовані ресурси, поєднання місцевих і пайових податків та місцевих зборів, як передбачається даним законопроектом, може бути достатньо гнучким і дозволить забезпечити відповідність реальному зростанню видатків. Таким чином, можна вважати, що ця вимога теж виконана.*

64. Частини статті 9 Хартії, які не відображені в даному законопроекті стосуються:

- *Потреба в існуванні системи вирівнювання з тим, щоб захистити фінансово слабкіші органи місцевого самоврядування. У системі, що базується виключно на місцевих податках і зборах та на частині пайових податків, існує ризик появи значних фінансових відмінностей і напруження між муніципалітетами та ризиків для стійкості адміністративної структури країни. Така нерівність може бути пов'язана з різною базою оподаткування чи об'єктивно різними потребами у видатках різних місцевих органів влади, і її слід частково компенсувати за допомогою (вертикальних чи горизонтальних) фінансових трансфертів. Без системи вирівнювання неможливо буде забезпечити “збалансований та стійкий соціально-економічний розвиток територій”, як передбачається статтею 132. В Європі немає жодної країни, де б жоден муніципалітет не отримував трансфертів (субсидій чи субвенцій,) і немає жодної країни, де в системі фінансування місцевого самоврядування не запроваджено якогось елементу вирівнювання.*
- *Консультації з органами місцевого самоврядування про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів. Це важливий принцип, хоча не обов'язково, щоб він отримав визнання на конституційному рівні.*
- *Перевага надається фінансуванню не конкретних проектів не потребує освячення в Конституції, зокрема, якщо вони складають малу частку в загальних доходах місцевих органів.*
- *Доступ до національного ринку капіталу з метою здійснення капіталовкладень. Цей принцип також абсолютно необов'язково відображати в Конституції.*

65. Хоч принципи відповідності та компенсації за видатки, спричинені рішеннями інших органів влади, і сприяють забезпеченню належного рівня захисту місцевих органів, вони не зможуть буди дієвими без подальшого законодавчого уточнення (якщо точніше, вони можуть призвести до безкінечних правних та конституційних дебатів).

66. Отже, стосовно цієї статті рекомендується додати:

- **здійснення фінансових трансфертів між законними джерелами фінансування місцевих органів;**
- **зазначення системи вирівнювання з метою компенсації частини об'єктивних відмінностей між базою оподаткування та необхідними видатками різних місцевих органів,**
- **посилання на наступні нормативні акти щодо цього питання.**

Стаття 143

*“Стаття 143. **Громада** безпосередньо або через органи місцевого самоврядування **громади** та їх посадових осіб відповідно до закону:*

- 1) управляє майном, що є в комунальній власності;*
- 2) затверджує бюджет **відповідної громади** і контролює його виконання;*
- 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;*

4) **приймає рішення щодо** місцевих податків і зборів;

5) **забезпечує** реалізацію результатів місцевих референдумів;

6) *утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;*

7) *вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.*

Компетенція обласних, окружних рад визначається Конституцією України і законом”.

67. Окрім того факту, що суть цієї статті зазвичай є предметом закону, а не Конституції, щодо цієї статті можна підняти три питання. По-перше, жодний з 7 обов'язків, вказаних у першому абзаці, громада не може брати на себе чи виконувати безпосередньо. В багатьох країнах фінансові рішення спеціально виключаються з компетенції інструментів прямої демократії (референдумів). Звичайно, референдуми можуть проводитись з різних питань і можуть бути консультативними чи вирішальними, але забезпечення виконання їхніх результатів є обов'язком місцевих органів і визначається пунктом 5) цієї статті. Також видається зайвим окреме конституційне посилання на посадових осіб громади, як вже зазначалось в іншому розділі. **Таким чином, рекомендується видалити частину “безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади та їх посадових осіб”.**

68. Друге питання стосується другого абзацу, тобто повноважень обласних і окружних рад. Той факт, що в першому абзаці йдеться про громади, які повинні стати юридичними особами, а в другому абзаці говориться про обласні і окружні ради, схоже, вказує, що саме ці органи, а не відповідні громади будуть залишатися юридичними особами. Такий вибір не виглядає виправданим стосовно областей.

69. Третє питання теж щодо другого абзацу і стосується відсутності визначення повноважень в Конституції. Схоже, що обговорення щодо майбутнього регіонального та субрегіонального рівнів ще не завершилися, у той час як конституційна реформа є конче потрібною для завершення основної частини децентралізаційної реформи, що стосується передачі нових повноважень та ресурсів на місцевий рівень (громадам). Така ситуація в Україні не є унікальною: Конституція Польщі, прийнята за схожих обставин, навіть не згадує регіональний та субрегіональний рівні (воєводства та повіти), проте надає парламенту право створювати (а в подальшому і визначати повноваження) інших рівнів врядування. Таким чином, виглядає прийнятним, щоб питання компетенцій округів та областей визначались звичайним законом про органи місцевого самоврядування (або, залежно від обставин, спеціальним законом).

1. Висновки та рекомендації

70. Загалом Рада Європи вітає запропоновані зміни до Конституції України щодо децентралізації влади. Вони є значним кроком на шляху демократизації країни та відкривають можливості для завершення реформи децентралізації у відповідності з європейськими стандартами та найкращою європейською практикою;

71. Рада Європи зокрема вітає зміни стосовно адміністративно-територіального устрою країни, запровадження принципу повсюдності (ubiquity or omnipresence) громад та припинення існування структур району/округу та обласних голів місцевих державних адміністрацій ("губернаторів") та їх заміну на більш сучасний інститут префектів;

72. Однак Рада Європи вважає, що необхідно чи рекомендується вдосконалити низку положень, як викладено у даних висновках, зокрема:

- визначення місцевого самоврядування можна вдосконалити та наблизити до визначення в Хартії;
- роз'яснити відносини між рівнями субнаціональних органів управління;
- внести зміни з метою уникнення політизації інституту префектів та забезпечити підзвітність префектів уряду з більшості питань, що перебувають в їхній відповідальності;
- додати принцип пропорційності відповідно до параграфу 3 статті 8 Хартії;
- спростити, раціоналізувати та роз'яснити повноваження префектів та процедуру адміністративного нагляду;
- передбачати більшу гнучкість для Президента та надати більше часу та ширші повноваження Конституційному Суду щодо процедур стосовно дій, які (як стверджується) порушують Конституцію та ставлять під загрозу державний суверенітет, територіальну цілісність та національну безпеку;
- вдосконалити положення щодо місцевих фінансів.

73. Рада Європи розуміє та підтримує бажання уникнути надмірного регулювання і вирішити деякі важливі для успіху децентралізації питання (такі, як статус та повноваження округів і областей, міст Києва та Севастополя, подальші елементи стосовно адміністративного нагляду та підзвітності місцевих виборних представників) у звичайному законі. Рада Європи однак наголошує на важливості низки таких додаткових законів, які будуть невід'ємною частиною процесу децентралізації та успішного створення добре налагодженої системи місцевого та регіонального управління в Україні:

- Закон про адміністративно-територіальний устрій;
- Закон про статус округів та областей;
- Закон про місцеве самоврядування;
- Закон про місцеві вибори;
- Закон про статус префекта (чи розділ щодо цього у законі про місцеве самоврядування);
- Закон про адміністративний нагляд (чи розділ щодо цього у законі про місцеве самоврядування);
- Закон про підзвітність місцевих та регіональних обраних представників;
- Закон про статус Києва та Севастополя.

74. Рада Європи готова надати подальшу підтримку законодавчій реформі щодо процесу децентралізації в Україні.