

Such expertise is advisable to be conducted before the drafting of the relevant regulatory act and not only lawyers, but expertise economists, sociologists, psychologists, historians should be attracted.

Criminological expertise should take a prominent place in the scientific support for the lawmaking process and serve as a guarantee of proper quality of criminal law making in accordance to the social and state needs in a relevant historical period.

**Keywords:** criminological expertise, criminalization, decriminalization, the grounds of criminalization, law-making.

**Волковецька С.В.**

## **КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ВІД ПРЕЗИДЕНТА В.ЗЕЛЕНЬСЬКОГО В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

УДК 352:340.134

**Постановка проблеми.** Не дивлячись на наявність в Конституції України спеціального розділу [1] та окремого Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] ідея місцевого самоврядування у європейському розумінні цього слова в Україні ще не реалізована. Події в Україні в кінці 2013 – на початку 2014 років наклали свій відбиток на конституційний процес та законотворчість української держави. Керівництво України на чолі з експрезидентом П.Порошенком розпочало процес децентралізації – одну з найбільш вдалих і потрібних для суспільства реформ, яка вже показала свою ефективність. Однак, ця реформа є ще далекою до завершення. Нинішнє керівництво України на чолі з президентом В.Зеленським представило своє бачення подальшого ходу цієї реформи у вигляді законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598. І хоча цей законопроект був відкликаний самим президентом, він дав початок широкій дискусії, серед фахівців і активістів.

В статті зроблена спроба взяти участь у цій дискусії, висловити свою точку зору, дати свої оцінки, відзначивши, як позитивні сторони так і ризики зазначеного законопроекту.

Вважаємо, що на сьогодні питання відображені в законопроекті є одними з найбільш значимих для нашого суспільства. В чому і полягає актуальність нашої роботи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Робота виконана шляхом опрацювання публікацій В.Колесника, Ю.Кириченка, В.Василенка та ін., аналізу політичних матеріалів в засобах масової інформації, нормативно-правових актів у сфері державного управління, законопроекту « Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598, внесений президентом В. Зеленським 13.12.2019 року, а також відповідного законопроекту внесеного экс президентом П .Порошенком.

**Постановка завдання.** Метою нашого дослідження є юридична оцінка законопроекту поданого президентом В. Зеленським « Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 з точки зору можливих його наслідків при реалізації для суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вже стало традицією в українській політиці те, що з обранням нового президента робляться спроби успішні або ні змінити Конституцію України. Звісно це робиться для того, щоб зміцнити вплив тих політичних сил які прийшли до влади. З іншого боку є практика успішних країн західного світу і є спільні риси у вирішенні цієї проблеми у західних демократіях, не дивлячись на відмінності у формах організації трьох гілок влади.

До таких спільних рис належить явище яке прийнято називати децентралізацією. Воно полягає в тому, що ті функції влади, які найбільш ефективно можуть здійснюватися не в центрі, передаються на рівень місцевого самоврядування. Справді, органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян і тому природним є покладання на них найбільше повноважень. Ефективне їх виконання підвищує рівень довіри населення до органів публічної влади та сприяє його залученню до участі в вирішенні важливих питань на місцевому рівні.

Процеси децентралізації в Україні почалися за президентства П.Порошенка. Цю реформу можна вважати як одну з найбільш вдалих і результативних для того часу. Але можна стверджувати, що на сьогодні вона далека до завершення. За даними урядового сайту децентралізації в Україні створено 1009 об'єднаних територіальних громад ( ОТГ) із запланованих 1359. Тому нова

владна команда, яка має унікальну більшість у Верховній Раді, сформувала свій уряд і очолювана президентом Зеленським В. у звичному для неї «турборежимі» подала законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 13.12.2019року[4]. Однак, Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку не підтримав проект змін до Конституції України стосовно децентралізації та нового територіального устрою та рекомендував Верховній Раді цей проект внесений президентом, включити до порядку сесії Верховної Ради та направити його до Конституційного Суду для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157,158 Конституції України. Однак, вже 16.01.2020 року президент вирішив відкликати цей законопроект.

В нашій попередній статті [8] була проаналізована концепція реалізації реформи місцевого самоврядування на основі пропозиції, щодо змін Конституції України, підготовлених Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Ця концепція була схвалена розпорядженням Кабміну України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [3] В цьому матеріалі було викладено наше бачення, щодо двох можливих підходів до питання децентралізації. Перший підхід – регіональний, на наше переконання несе в собі явні ризики дезінтеграції державності України. Така небезпека підсилюється російською агресією. Другий підхід – значно більш логічний і відповідний для українських реалій – це передача повноважень із центру на рівень громад. При цьому ідеологічною основою для консолідації таких громад нами була запропонована давня українська традиція у формі відновлення у кожному населеному пункті просвітянського руху («Просвіта» - наймасовіша українська патріотична громадська організація, якій минулого року відзначали 150 річчя заснування). [8]

В іншій нашій публікації ми наголошували про те, що ключовим моментом конституційного процесу на сьогодні повинен стати захист державності та територіальної цілісності України [6]. Всі проекти змін до діючої Конституції, які можуть створити

проблеми для безпеки України, повинні бути тимчасово відтерміновані [9]. Тут же тут вказувалося на те, що основною проблемою для законодавства України є не стільки його недосконалість, а невиконання законів, найперше Конституції України, найчастіше у зв'язку з відсутністю механізмів застосування відповідальності у випадку їх порушення.

Таким чином в суспільстві іде доволі жвава дискусія з цих питань оскільки вони мають принципове значення для організації публічної влади взагалі і ефективності децентралізації зокрема. Тому є сенс зупинитися на основних положеннях цього законопроекту визначивши його позитивні сторони, а також ризики, які можуть бути при його реалізації. Варто відзначити, що попередній президент П. Порошенко також пропонував ухвалити законопроект, текст якого, здебільшого, співпадає з пропозиціями президента В. Зеленського. У 2015 році Верховна Рада проголосувала за подібний закон екс-президента у першому читанні, однак того ж дня через скандальні правки про особливий статус Донбасу під парламентом спалахнули протести, які переросли у сутички мітингувальників із силовиками і закінчилися людськими жертвами. Зрештою законопроект залишився «попередньо схваленим» протягом чотирьох років. Нині документ значиться відкликаним, тому нова влада внесла свій законопроект.

Одна з основних рис української децентралізації – утворення в системі управління громад замість міст, селищ і сіл.

Нині територіальний устрій складається з областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл. Окремо зазначається Автономна Республіка Крим. Команда В.Зеленського хоче змінити цю систему таким чином: найнижчий рівень – громади, сукупність яких утворюють округи, а ті в свою чергу – області. АР Крим також має залишитися окремою одиницею.

На відміну від тих громад, які утворюються зараз, громади після реформи В.Зеленського будуть рееструватися, як юридичні особи. Передбачається, що на виконання цих конституційних змін треба буде розробити пакет децентралізаційних законів. За деякими даними такий пакет уже розроблений і його планують обговорити із суспільством. У проекті змін із Конституції плану-

ють вилучити спеціальний статус Києва і Севастополя. Київ все ж буде відрізнитися від інших міст, але як столиця.

Пропозиція попередників дещо відрізнялася. Громади мали би складати райони, а області і Крим були б регіонами. Севастополь теж передбачалося залишити з особливим статусом[5].

Одне з найбільш спірних питань до проекту П. Порошенка – це статус Донбасу. В його законопроекті мало з'явитися одне речення про те, що особливості самоврядування в ОРДЛО регулюватиме окремий закон.

В проекті В. Зеленського такого пункту немає, однак там прописано, що статус громад, округів чи областей регулюватимуть закони. Однак, на сьогодні не є зрозумілим, які це будуть закони і це дає підстави для критики нової децентралізації[4].

Водночас, із Конституції пропонують викреслити абзац із переліком областей. У «Слузі народу» це пояснюють світовою практикою. Мовляв, назви регіонів є тільки в Конституціях тих країн, які є федеративними, тобто Конституція приводиться до європейського стилю в плані місцевого самоврядування.

Щодо префектів – представників держави в округах і областях. Передбачається введення їх замість голів обласних державних адміністрацій (ОДА) які фактично будуть скасовані. Автори законопроекту наголошують на різниці у функціях префекта і голови ОДА: голова ОДА представляє і реалізує виконавчу владу в області, а префект представляє державу. І, таким чином, він тільки координує центральні органи виконавчої влади, а основна його функція – слідкувати за законністю рішень органів місцевого самоврядування [4].

Передбачається, що призначати префекта буде президент за поданням уряду. Префекти самостійно формуватимуть свої офіси (замість ОДА). Обіймати посаду префект може лише три роки, при цьому він підконтрольний і підзвітний главі держави і Кабміну. Планувалося що основні повноваження префекта будуть відображені в Конституції ними є:

- адміннагляд за місцевою владою щоб вона дотримувалася законів. Для цього префект вносить президенту подання про зупинення рішення місцевої влади, яке суперечить Конституції чи

загрожує державному суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці;

- координація роботи влади;
- забезпечення взаємодії різних органів в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Президент має право зупинити повноваження голови громади, місцевих окружних чи обласних Рад, якщо вони ухвалюватимуть рішення, яке, на думку префекта, порушуватиме Конституцію і загрозуватиме державі. У таких випадках президент звернеться до Конституційного Суду та призначить тимчасового державного уповноваженого на місцях де виникли проблеми.

На наш погляд ці положення несуть в собі явні ризики. По-перше, префект, будучи чиновником повністю залежним від президента і його політичної сили та маючи можливість припинити повноваження місцевих Рад завжди може ними скористатися не в державних інтересах, а інтересах партійних чи особистих і противаги цьому законопроект не передбачає.

Тому ми б вважали за доцільне розробити такі противаги, які би унеможливили такі зловживання з боку префектів. На нашу думку має бути забезпечений баланс між повноваженнями префекта та місцевої ради через можливість висловлення недовіри префекту з боку ради, наприклад двома третинами голосів.

По-друге ці повноваження префекта можуть бути ефективним механізмом тиску на місцеві ради і таким чином може бути дискредитована сама ідея місцевого самоврядування з усіма її перевагами. В такому разі місцеві ради почуватимуться під загрозою розпуску і не зможуть належним чином відстоювати свої інтереси. Таким чином це складає загрозу для створення в Україні ефективно діючої системи місцевого самоврядування, а це означає, що мета децентралізації не буде досягнута.

По-третє, не зрозуміло що означає «координація роботи влади», як одне з трьох повноважень префекта. Відповідного закону немає, не зрозуміло, які противаги матиме префект у подібних ситуаціях. Тому ризики є і напевне з цих причин законопроект був відкликаний. Але зрозуміло також і те, що в скорому часі президент подасть його в новій редакції.

Децентралізація зачепить не тільки назви територіальних одиниць і посад. Також зміняться і деякі правила діяльності органів місцевого самоврядування. Як і тепер, громадяни обирають свої представницькі органи на всіх рівнях: ради громад, окружні та обласні ради. Але є і різниця: на сьогодні місцеві депутати отримують мандат на п'ять років, а в проєкті – чотири роки. До речі такий термін було запропоновано і законопроектом экс-президента. Такий же термін працюватиме і голова громади. Не дуже зрозумілим є те, що повноваження голів окружної та обласної ради складатимуть лише один рік. На нашу думку, це є неприйнятним хоча б тому, що голові ради потрібен певний час для повноцінного освоєння цієї доволі специфічної роботи. Вважаємо, що цей час може бути від декількох місяців до півроку, таким чином залишається мало часу для повноцінної його діяльності.

При цьому розвиток місцевого самоврядування та створення в Україні системи спроможних місцевих громад повинен поєднуватися з дієвими конституційними механізмами захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, а також конституційних прав та свобод громадян. Це є необхідними умовами для будь-яких конституційних змін в Україні, особливо враховуючи факт воєнної агресії з боку Росії та анексії Криму.

1. Конституція України. 2014

2. Закон України «Про місцеве самоврядування». - №280/97- ВР// База «Законодавства України».

3. Розпорядженням Кабміну України від 1 квітня 2014 р. № 333-р (<http://podil.kievcity.gov.ua/content/proekt-zakonu-ukrainy-pro-vnesennya-zmin-do-konstytucii-ukrainy-shchodo-decentralizacii-vlady.html>; <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=53064>).

4. Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 13.12.2019р. Офіційний портал Верховної Ради України <http://rada.gov.ua>

5. Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» №1655-VII від 02.09.2014р. Офіційний портал Верховної Ради України <http://rada.gov.ua>

6. Волковецька С.В. До питання конституційної реформи в Україні. *Матеріали Всеукраїнської наукової конференції «Соціальні комунікації в інформаційному суспільстві» 16-17 травня 2013 р. Вид-во МІСТО НВ ст.41-46*
7. Волковецька С.В. Тенденції розвитку конституційного процесу в Україні / Волковецька С.В. // *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – Івано –Франківськ: Редакційно-видавничий відділ університету права імені Короля Данила Галицького, 2014. – Вип.9. С.129-135
8. Волковецька С.В. Децентралізація, як основний елемент реформування місцевого самоврядування в Україні/ Волковецька С.В. // *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – Івано –Франківськ: Редакційно-видавничий відділ університету права імені Короля Данила Галицького, 2015. – Вип.11. С.66-73.
9. Волковецька С.В. Фактор російської агресії в конституційному процесі в Україні / Волковецька С.В. // *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – Івано –Франківськ: Редакційно-видавничий відділ університету права імені Короля Данила Галицького, 2014. – Вип.10. С.182-188.

**Волковецька С.В. Конституційні зміни від Президента В.Зеленського в контексті децентралізації**

У статті аналізується розвиток українського законодавства щодо місцевого самоврядування в контексті запропонованого президентом В.Зеленським законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». В українському суспільстві, зокрема серед фахівців - юристів розгорнулася жвава дискусія з цього приводу, враховуючи що подібні зміни суттєво змінюють систему державної влади в Україні. Даний матеріал розглядається як участь автора в цій дискусії і можливість висловити свою точку зору.

При цьому зазначений вище законопроект, його основні положення порівнюються з подібним проектом экс-президента П.Порошенка.

На наш погляд окремі положення законопроекту президента В.Зеленського несуть в собі явні ризики. Це стосується, зокрема, повноважень префекта, який будучи чиновником повністю залежним від президента і його політичної сили та маючи можливість, згідно законопроекту припинити повноваження місцевих Рад завжди може ними скористатися не в державних інтересах, а інтересах партійних чи особистих і протидіяти цьому законопроект не передбачає. При цьому повноваження префекта можуть бути ефективним механізмом тиску на місцеві



ради і таким чином може бути дискредитована сама ідея місцевого самоврядування з усіма її перевагами.

Також не зрозуміло, що означає «координація роботи влади», як одне з трьох повноважень префекта. Відповідного закону немає, тому не ясно, які протитиви матиме префект у подібних ситуаціях. Тому ми б вважали за доцільне розробити відповідні протитиви, які би забезпечили баланс між повноваженнями префекта, як представника держави та місцевої ради, яка представляє інтереси громади. В зв'язку з цим розроблені відповідні рекомендації.

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, конституційна реформа, територіальна громада, повноваження, префект.

### **Volkovetska S.V. Constitutional changes from President V. Zelensky in the context of decentralization**

The article analyzes development of the Ukrainian legislation in relation to local municipalities in the context of the proposed bill by President V. Zelenskyi “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of state authorities)”. There has been active debates in Ukrainian society, in particular among legal professionals, on this matter, considering that such changes significantly alter the system of state authorities in Ukraine. This material is the author’s participation in this discussion and an opportunity to express own point of view.

At the same time, the above-mentioned bill and its main provisions are being compared with the similar bill proposed by ex-President P. Poroshenko.

In our view, certain provisions of the bill proposed by President Zelenskyi contain clear risks. This applies, in particular, to the powers of prefect, who, being an official fully dependent on the president and his political force and having the ability, under the bill, to terminate powers of local councils, may apply them at any time not in the public interest, but in the personal interests or interests of the party. The bill does not contain any provisions to counterbalance such possibilities. At the same time, the prefect’s powers can be an effective mechanism to put pressure on local councils and, thus, the very idea of local municipalities with all its benefits may be discredited.

It is also unclear what does the term «coordination work of the state power» means, being one of three prefect’s powers. There is no relevant law, so it is not clear what counterbalances would exist in such situations. Therefore, we would consider it reasonable to develop relevant provisions that would from a balance between the powers of a prefect as a state representative and a local council as a representative of the community.

In this connection relevant recommendations have been developed.

**Key words:** decentralization, local self-government, constitutional reform, territorial community, powers, prefect.