

До питання необхідності проведення конституційної реформи в Україні в контексті децентралізації влади

Петро РУДИК,
доктор історичних наук,
професор Національного університету
харчових технологій

Акцентується увага на чинниках, які зумовлюють потребу конституційної реформи в Україні на сучасному етапі її розвитку в контексті децентралізації влади: інтеграція України в європейську спільноту, врахування вимог сучасного етапу суспільно-політичного розвитку України, зміна підходів до визначення змісту реформи (впровадження європейських цінностей, принципів і норм європейських конституцій), необхідність подальшої демократизації українського суспільства та виконання Україною міжнародних зобов'язань і Мінських домовленостей. Розкривається активна участь Президента України і Верховної Ради у визначенні такого процесу, дискусія між народними депутатами, громадськістю щодо окремих положень президентського законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади.

Ключові слова: Конституція України, конституційна реформа, децентралізація влади.

Нині Україна проходить найважче випробування на єдність і територіальну цілісність, на здійснення низки реформ, які відповідали б європейським стандартам. У цих умовах особливої гостроти набуває потреба вдосконалення Конституції України як Основного Закону держави.

Модернізація Конституції можлива лише шляхом внесення до неї змін. Цій проблемі вже не раз приділяли увагу на найвищому державному рівні. Вона посідала й посідає одне з провідних місць у діяльності наукового середовища. Започаткували дослідження внесення змін до Конституції вчені Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, а долучилися до цього судді Конституційного Суду та вчені деяких вищих навчальних закладів [1]. Проте нині ця проблема, з огляду на чітко визначений Україною європейський вибір розвитку, потребує спеціального дослідження.

Після «Євромайдану» (листопад 2013 – лютий 2014 років) і позачергових президентських (25.05.2014 р.) та парламентських (26.10.2014 р.) виборів публічну владу в Україні здійснюють нові політичні сили. Ще Верховна Рада сьомого скликання, як єдиний на той час легітимний законодавчий орган України, відновила дію Конституції в редакції 2006 року зі змінами, внесеними Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, та підтвердила положення законів № 2952-VI від 1 лютого 2011 року й № 586-VII від 19 вересня 2013 року про внесення змін до Конституції України («за» проголосували 386 народних депутатів). Згідно із Законом «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21 лютого 2014 року Україна як республіка із президентсько-парламентською стала парламентсько-президентською [2].

Сьогодні українське суспільство живе, а органи державної влади працюють за Конституцією в редакції 2014 року. Відповідно до її положень у Верховній Раді вже двічі (в лютому та листопаді 2014 року) було створено коаліції депутатських фракцій (парламентські більшості), котрі безпосередньо взяли участь у формуванні урядів

України, що були призначені як попереднім, так і чинним парламентами. Нова влада чітко визначилася з європейським вибором України. Ратифікована Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (16.09.2014 р.)- стала дороговказом для перетворень нашої країни. Її положення лягли в основу розробки стратегії сталого розвитку «Україна-2020», якою передбачено проведення 62 реформ. Серед них пріоритетними визначено реформу системи національної безпеки та оборони, оновлення влади, антикорупційну та судову реформи, реформу правоохоронної системи, децентралізацію державної влади та реформу державного управління, дерегуляцію та розвиток підприємництва, реформу охорони здоров'я, податкову реформу, реалізацію двох програм: енергонезалежності та популяризації України у світі й просування її інтересів у світовому інформаційному просторі тощо.

Сьогодні на перший план вийшли проблеми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за збереження унітарності держави Україна, а не її федералізації, про що ще на початку незалежності порушували питання деякі народні депутати й пропозиції котрих не дістали підтримки більшості парламенту. Нині, в умовах протистояння на Сході України, анексії Криму, відсутності територіальної цілісності країни, децентралізація влади (а не федералізація країни), на нашу думку, є найбільш вдалим шляхом, що сприятиме поглибленню демократичного розвитку України. Широкі права отримують територіальні громади, а повноваження місцевої влади за рахунок центру значно розширяться, на чому не раз наголошував Президент Петро Порошенко.

Реалізація такого вибору потребує передусім проведення конституційної реформи. Зазначмо, що ця проблема стара. Основний Закон держави потребував раніше і потребує нині подальшого вдосконалення шляхом внесення до нього змін. Модернізувати Конституцію пропонували вже не раз. Це стосувалося й місцевого самоврядування. Такий процес започатковано ще в 2004 році. Так, 8 грудня 2004 року Верховна Рада попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) і направила його до Конституційного Суду для надання ним висновку стосовно відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави. Вона також внесла до порядку денного чергової (шостої) сесії Верховної Ради четвертого скликання питання про ухвалення Закону про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1). Проте досі цю проблему розв'язано не було, хоча Верховна Рада й ухвалила окремі законопроекти щодо реформування місцевого самоврядування, а Конституційний Суд надав на них висновки. У 2012 році було створено Конституційну асамблею, робота котрої, як на мене, спонукала до ґрунтовних пошуків і в цьому питанні. Втім, із часом вона припинила свою роботу й Указом Президента від 1 грудня 2014 року була ліквідована.

Чіткий європейський вибір Україною свого розвитку змінив підхід до визначення змісту конституційної реформи та процедури її проведення. Зміст реформи має відповідати європейським цінностям, конкретній ситуації, що склалася в країні, подальшій демократизації українського суспільства, а проводити її планують поступово, окремими етапами, хоча, можливо, через декілька років – і комплексно, шляхом створення та діяльності нової Конституційної асамблеї.

Верховна Рада ще сьомого скликання здійснила низку заходів з підготовки внесення змін до Конституції України: створила Тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки

законопроекту з конституційної реформи (04.03.2014 р.), провела відкрите парламентське засідання у формі громадських слухань з питань обговорення конституційної реформи (29.04.2014 р.), ухвалила Постанову «Про Меморандум порозуміння й миру». У меморандумі пропонувалося здійснення децентралізації, яка передбачала б: закріплення статусу України як парламентсько-президентської республіки, забезпечення повноважень регіонів необхідними фінансовими ресурсами, проведення судової реформи та реформи право-охоронних органів і прокуратури, боротьбу з корупцією на всіх рівнях державної влади тощо (20.05.2014 р.).

Проте підготовка конституційної реформи значно поживилася після обрання Президентом України П. Порошенка (25.05.2014 р.). Ініціатива у проведенні конституційної роботи перейшла до нього як глави держави за безпосередньої участі Верховної Ради та її Голови Володимира Гройсмана. На необхідності конституційної реформи вони наголошували не раз. Уже в інавгураційній промові глава держави підкреслював важливість перезавантаження влади на основі досвіду європейської демократії, підтвердив відданість ідеї парламентсько-президентської республіки, наголосив на потребі делегування значної частини повноважень з центру місцевим органам влади за збереження унітарності держави, розширення повноважень місцевих рад тощо (07.06.2014 р.) [3]. А з нагоди дня Конституції України (28.06.2015 р.) та попереднього схвалення у Верховній Раді змін до Конституції (31.08.2015 р.) Президент у своїх зверненнях ще раз наголосив, що в сучасних динамічних умовах Основний Закон держави має адекватно реагувати на глобальні зміни та виклики часу, що конституційна реформа є об'єктивною необхідністю, покликаною гарантувати подальший розвиток нашої країни, її повноцінну інтеграцію в європейську спільноту, що децентралізація влади докорінно -мінєє політичну систему України, веде до європейської моделі самоврядування та є частиною його мирного плану.

На важливості проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади й реформування місцевого самоврядування не раз наголошував також Голова Верховної Ради, голова Конституційної комісії Володимир Гройсман. Зокрема, під час обговорення питання про внесення до порядку денного пленарного засідання другої сесії парламенту восьмого скликання президентського законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави щодо децентралізації влади № 2217а від 15 липня 2015 року (16.07.2015 р.) та під час попереднього схвалення цього законопроекту Верховною Радою 31 серпня 2015 року він указував на потребу конституційної реформи та її значущість, адже вона забезпечить європейську інтеграцію України, становлення демократії, розвиток місцевого самоврядування тощо. Ці конституційні зміни є, на його думку, «водорозділом» між радянським минулим і європейським майбутнім.

Свої наміри глава держави й інші керівники державних органів намагалися й намагаються підтвердити практичними діями. Так, 26 червня 2014 року Президент подав до Верховної Ради законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178а. Законопроект дістав підтримку 277 народних депутатів і був унесений до порядку денного. Ініціативу Президента схвалила Венеціанська комісія. Вона позитивно оцінила пропозиції скасувати імперативний мандат, наглядові повноваження прокуратури, реалізувати принципи децентралізації влади. Водночас комісія рекомендувала продовжити реформування судової системи, а конституційну реформу здійснювати за участю громадянського суспільства, різних політичних сил, провести широке обговорення

пропонованих змін тощо [4]. Після врахування рекомендацій Венеціанської комісії та наукової громадськості, яка висловила зауваження щодо змісту цього законопроекту, його було офіційно відкликано з Верховної Ради. Вважаю, що така дія з боку глави держави була слушною.

Проведення конституційної реформи потребувало й потребує від органів державної влади та народних депутатів ужиття низки конкретних заходів, копіткої та напруженої інтелектуальної роботи, залучення до неї висококваліфікованих фахівців з різних галузей права та міжнародних експертів. Саме для напрацювання узгоджених пропозицій стосовно змін до Конституції України із залученням представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні при Президентові України його Указом № 119/2015 від 3 березня 2015 року було створено спеціальний допоміжний орган — Конституційну комісію.

До її складу ввійшли народні депутати України, судді, вчені Національної академії наук, Національної академії правових наук, вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ, представники правничих громадських об'єднань і міжнародних організацій. Вони представляють юридичні інституції й наукові заклади різних регіонів країни: Донбасу, Харкова, Львова, Києва, Маріуполя, Одеси тощо.

Створення такої комісії було схвалено головою Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) Джанні Букіккіо. Він висловив надію, що зміни до Конституції України дадуть змогу вибудувати добру архітектуру державного управління, а «хороший закон з децентралізації влади надішле сигнал міжнародним інстанціям, що в Україні здійснюються правильні кроки».

Значення Конституційної комісії в тому, що вона мала стати майданчиком всебічного обговорення пропонованих для внесення до Конституції змін. На її першому засіданні (06.04.2015 р.) із промовою виступив Президент України Петро Порошенко. Він висловив надію, що Конституційна комісія стане «об'єднуючою платформою всіх політичних сил, громадськості, вітчизняних та міжнародних експертів для напрацювання таких необхідних конституційних ініціатив, які вимагає зараз наше суспільство і які є, по суті, нашими міжнародними зобов'язаннями перед європейськими партнерами», що процес конституційних змін стане виявом суспільного консенсусу [5].

Необхідність конституційної реформи зумовлена тим, що зміни до Основного Закону держави мають повністю відповідати вимогам європейських цінностей. Наша країна прагне бути членом Європейського Союзу, отже, Конституція України має відповідати нормам і принципам, закладеним в європейських конституціях. Нині для нашої країни пріоритетами конституційно-правової модернізації стали децентралізація влади, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. За цими трьома головними напрямками внесення змін до Основного Закону держави й було створено робочі групи.

З огляду на те, що окремі політики і громадські діячі висловили свої зауваження щодо недостатньої прозорості підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції та обговорення його змісту, що його підготовка потребує більше часу та якісного обговорення в суспільстві, зауважмо таке. Вони мали на це певні підстави. Втім, опрацювання внесення змін до Конституції України, що стосуються децентралізації влади, відбувалося переважно з дотриманням передбаченої процедури. Робоча група, яка

опрацьовувала зміни щодо децентралізації влади, свій варіант конституційних змін подала на обговорення Конституційної комісії. На її засіданнях ішлося про модель місцевого самоврядування, принципи адміністративно-територіального устрою України, підходи до реформи врядування та необхідність урахування базових принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Водночас наголошувалося на потребі оптимального варіанта змін до Основного Закону держави, щоб у майбутньому можна було уникнути зловживань владою та конфліктів у трикутнику Президент–парламент–уряд.

Конституційна комісія на пленарному засіданні розглянула поданий варіант законопроекту конституційних змін і більшістю голосів схвалила (26.06.2015 р.). Законопроект про внесення змін до Основного Закону держави щодо децентралізації влади був направлений Президенту України. Він, у свою чергу, подав його до Верховної Ради, а парламент зареєстрував за № 2217а від 1 липня 2015 року. Глава держави висловив своє задоволення результатами підготовки цього законопроекту.

Законопроект про зміни до Конституції України щодо децентралізації влади міг бути внесений профільним комітетом на голосування у Верховній Раді не раніш ніж через два тижні від дня його подання до парламенту. Щоправда, Президент продовжував працювати над текстом законопроекту. Після техніко-юридичного опрацювання схваленого законопроекту № 2217а від 1 липня 2015 року, а також опрацювання прикінцевих і перехідних положень Президент уніс на розгляд Верховної Ради його доопрацьований варіант (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року), відкликавши раніше внесений до парламенту варіант цього ж законопроекту. 16 липня 2015 року Верховна Рада відповідно до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року (ст. 146, 148) внесла його до порядку денного пленарного засідання другої сесії Верховної Ради восьмого скликання й ухвалила постанову про звернення до Конституційного Суду для надання ним висновку на цей законопроект щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України [6].

За таке рішення проголосували 288 народних депутатів (проти голосували 57 обранців, утрималися – 16, не голосували – 19). Не підтримали законопроекту конституційних змін парламентські фракції «Самопоміч» і Радикальної партії та частина позафракційних народних депутатів. Такі розбіжності в позиціях парламентських фракцій правлячої коаліції виникли, на нашу думку, через різне розуміння змісту поняття «децентралізація влади», різні підходи до визначення повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування та їхнього розподілу, через непорозуміння між ними щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, які перебувають під впливом так званих ДНР і ЛНР.

Загострилося таке непорозуміння всередині парламентської коаліції особливо тоді, коли Президент, як уже зазначалося, вніс зміни до законопроекту № 2217а після того, як він був схвалений Конституційною комісією, поданий главою держави до Верховної Ради і зареєстрований нею 1 липня 2015 року за № 2217а. Суть змін полягає в тому, що в законопроекті № 2217а зафіксовано положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом. Проте в законопроекті в редакції від 1 липня таке положення було подано в самому законопроекті (пункт 8 Прикінцевих та Перехідних положень), а в доопрацьованому законопроекті в редакції від 15 липня згадане положення зафіксовано в перехідних положеннях самої Конституції (пункт 18 розділу XV) [7].

Включення в тіло Конституції України положення про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей зумовлюється необхідністю дотримуватися Мінських домовленостей: Україна зобов'язалася перед лідерами Німеччини, Франції та Росії (формат «нормандської четвірки») внести зміни до Основного Закону держави. Так, з-поміж комплексу заходів, зафіксованих Мінськими угодами від 12 лютого 2015 року для встановлення миру на Сході України (їхнім XI пунктом), передбачено проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності новою Конституцією до кінця 2015 року [8]. Виконання цих домовленостей необхідно для того, щоб кризу на Донбасі можна було розв'язати політико-правовим, тобто мирним, шляхом. На цьому не раз наголошував Президент України у своїх виступах, а також у зверненні щодо голосування у Верховній Раді змін до Конституції 31 серпня 2015 року.

Саме такого підходу рекомендують дотримуватися українській владі лідери провідних цивілізованих країн світу, зокрема Німеччини, Франції, США та ін. Вони наголошують на важливості децентралізації влади в Україні й виконання Мінських домовленостей у рамках конституційної реформи. Підтвердженням цього стала тристороння зустріч у Берліні Президента України П. Порошенка, Канцлера Німеччини А. Меркель та Президента Франції Ф. Олланда (24.08.2015 р.). У своїх заявах вони підкреслили необхідність повного виконання Мінських домовленостей. А. Меркель зазначила, що ця зустріч спрямована на зміцнення нормандського формату та виконання Мінських домовленостей. З огляду на те, що Росія і бойовики так званих ДНР і ЛНР вважають запропоновані Україною конституційні зміни недостатніми й такими, що не відповідають Мінським угодам, важливою є позиція щодо цього лідерів Європейського Союзу. А. Меркель і Ф. Олланд визнали: Україна виконує свої зобов'язання щодо конституційних змін. А. Меркель вважає великим досягненням України те, що внесення змін до Конституції відбувається відповідно до Мінських домовленостей. Водночас Ф. Олланд заявив, що всі сторони – підписанти Мінських угод несуть відповідальність за виконання домовленостей. Він підкреслив: «Головне сьогодні – повне виконання усього пакета заходів Мінських угод».

Утім, під час обговорення законопроекту в парламенті 16 липня 2015 року деякі фракції, на думку Президента України, зненацька атакували його мирний план. Цей план, за його словами, «європейськими та американськими друзями і партнерами визнаний як безальтернативний варіант повернення окупованих районів Донбасу під український суверенітет виключно політико-дипломатичним шляхом» [9]. Такий підхід підтверджений і на зустрічах у форматі «нормандської четвірки» у складі президентів України П. Порошенка, Росії В. Путіна, Франції Ф. Олланда й Канцлера ФРН А. Меркель у Парижі 2 жовтня 2015 року та міністрів закордонних справ України, Німеччини, Франції та Росії 6 листопада 2015 року.

Розв'язання складної ситуації на Сході України мирним шляхом послідовно дотримуються в ЄС, США та інших країнах. Про це свідчить також їхня реакція на попереднє схвалення Верховною Радою 31 серпня 2015 року законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Зокрема, голови двох комітетів Європейського парламенту: із закордонних справ Елмар Брок та Асоціації Україна – ЄС Андрій Пленкович – виступили із заявою, в якій голосування за зміни до Конституції України щодо децентралізації влади назвали «важливим для України днем». Вони підкреслили, що позитивне голосування є «новим доказом твердої прихильності

української влади до реалізації Мінських домовленостей та мирного розв'язання конфлікту». Водночас депутати Європейського парламенту закликали до повної відповідальності, яку «мають виявити всі політичні сили в Україні, коли у вирішальний для країни момент приймаються такі важливі рішення, незважаючи на дуже напружену ситуацію». Позитивне голосування за поправки до Конституції стосовно децентралізації влади вітають також і в Державному департаменті США. Тут вважають ухвалені зміни черговим кроком на шляху до виконання Мінських угод.

Наміри Президента України щодо децентралізації влади у проведенні конституційної реформи варті підтримки. Водночас зауважмо й таке. Деякі народні депутати керуються іншими міркуваннями, ніж глава держави. Вони вважають, що Президент вніс зміни до законопроекту під тиском міжнародної спільноти, а також виходять із того, що в разі потреби внесення змін до норми, яка стосувалася визначення особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, необхідно буде дотримуватися різних процедур: однієї – під час внесення змін до закону й геть іншої – під час внесення змін до Конституції. Якщо змінюються норми закону, достатньо буде, щоб за такий законопроект проголосували більш як половина народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, тобто щонайменше 226 голосів (ст. 91 Конституції). Якщо вносяться зміни до норм Основного Закону (зокрема, пункту 18 розділу XV), необхідно дотримуватися трьох етапів процедури внесення змін: по-перше, внести законопроект до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради й звернутися до Конституційного Суду стосовно надання щодо нього висновку (потрібно не менш як 226 голосів); по-друге, одержати висновок Конституційного Суду і, якщо він позитивний, попередньо ухвалити законопроект більшістю голосів від конституційного складу парламенту на цій же сесії (не менш як 226 голосів); по-третє, на наступній черговій сесії парламенту законопроект може бути ухвалений як закон не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту, тобто не менш як 300 голосами народних депутатів (ст. 155, 159 Конституції). Отже, президентські зміни в доопрацьованому законопроекті створюють у разі потреби внесення змін, які стосуватимуться положень щодо місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, додаткові труднощі (йдеться про оперативність внесення таких змін і необхідність набрання на третьому етапі цієї процедури 300 голосів народних депутатів).

Не заперечуючи потреби в децентралізації владних повноважень і проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні, проти внесення змін до Конституції України з цих питань 13 серпня 2015 року виступили деякі відомі громадські й політичні діячі та правознавці України. Вони обґрунтовували свою позицію тим, що нині проти України триває агресія Російської Федерації, а в самій країні існує спричинений нею, на їхню думку, воєнний стан. З цього приводу вони надіслали Президентові та Верховній Раді звернення, в якому закликали оголосити мораторій на внесення будь-яких змін до Основного Закону держави [10].

Оперативно реагуючи на це та інші звернення, Президент не раз зустрічався з відомими громадськими діячами, причетними до створення, утвердження й розвитку незалежної української держави, написання та ухвалення її Основного Закону. Відбувалися розмови з актуальних питань конституційної реформи щодо децентралізації влади. Вказуючи на внесення змін до Конституції України як на одну з найважливіших реформ, Президент України зазначав, що ці зміни передбачатимуть дієві запобіжники, які

гарантують територіальну цілісність України та її унітарність. Водночас він наголошував: децентралізація влади не стосується таких питань, як оборона, зовнішня політика, безпека, забезпечення прав та свобод громадян.

Відверто своїми думками стосовно пропонованих конституційних змін ділилися й учасники зустрічей. Так, перший Президент України Л. Кравчук підкреслив, що зміни до Конституції жодним чином не мають нести загрозу для країни. Він пропонував представникам влади частіше зустрічатися з громадськими діячами, слухати один одного й слухати не лише політиків, а й людей. «Люди мають зрозуміти, що ми – разом з ними», – зауважив Л. Кравчук. А колишній посол України у США Ю. Щербак акцентував увагу на необхідності поліпшити спілкування із суспільством, розвінчувати різні міфологеми, що поширюються російськими засобами інформації. Звертаючись до Президента, він сказав: «Ми – ваші однодумці, але є речі, які люди не розуміють і які треба дуже добре їм пояснити».

Утім, попри наявність таких непорозумінь та дискусій, президентський законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року) заслуговує на підтримку. У ньому пропонуються зміни до низки статей, а також перехідних положень Основного Закону. Вони стосуються змін виконавчої влади в районах, областях, містах Києві та Севастополі, зокрема ліквідації місцевих державних адміністрацій та заміни їх префектами, визначення повноважень префектів (ст. 118, 119); змін в адміністративно-територіальному устрої України, його засад і системи (132, 133); місцевого самоврядування, зокрема створення його структурних органів та порядку їх функціонування, його матеріальної та фінансової основи, розширення повноважень територіальної громади, районної і обласної рад, ухвалення ними актів місцевого самоврядування та зупинення їх дії в одному випадку префектом – у разі невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду, а в іншому випадку Президентом України – в разі їх невідповідності Конституції України й створення загрози порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрози національній безпеці України з одночасним зверненням до Конституційного Суду та призначенням главою держави тимчасового державного уповноваженого, який спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної і обласної ради (ст. 140–144) та ін. Хоча окремі положення законопроекту, на нашу думку, є дискусійними.

На президентський законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) Конституційний Суд дав позитивний висновок (№ 2-в/2015 від 30 липня 2015 року). Пропоновані законопроектом зміни до пунктів 29, 30 частини першої статті 85, пункту 16 частини першої статті 92, частини першої статті 106, статей 118, 119, пункту 5 статті 121, статей 132, 133, 140, 141, 142, 143, 144, частини першої статті 150, назви розділу IX, а також розділу XV «Перехідні положення» Конституції України він визнав такими, що відповідають вимогам її статей 157 і 158 [11].

Цей законопроект попередньо був схвалений народними депутатами на другій сесії Верховної Ради восьмого скликання 31 серпня 2015 року й офіційно оприлюднений. За таке рішення проголосували 265 народних депутатів. На наступній черговій (третій) сесії парламенту восьмого скликання законопроект стане законом за умови, якщо за нього проголосують не менш як 300 народних депутатів, і таким чином Верховна Рада України

засвідчить свою мудрість і відповідальність перед українським народом за долю країни, за її краще майбутнє.

Отже, є нагальна потреба внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади в Україні. Цього потребують інтеграція України до європейської спільноти, необхідність урахування вимог сучасного етапу розвитку нашої держави, зміна підходів до визначення змісту конституційної реформи, подальша демократизація українського суспільства, виконання Україною міжнародних зобов'язань і Мінських угод.

Водночас, щоб уникнути надалі непорозумінь і навіть протистояння між народними депутатами та в суспільстві й дійти консенсусу спочатку в діалозі, а потім і в діях щодо президентського законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади, необхідно цей законопроект, на нашу думку, всебічно обговорити в колі правознавців наукових установ та вищих навчальних закладів юридичного профілю, донести його зміст до широкого загалу.

Дискусії щодо його положень не стихають. Вони зумовлені різним (а інколи й протилежним) баченням ситуації, різним розумінням деяких норм законопроекту. Якщо до попереднього схвалення парламентом України президентського законопроекту не було ухвалено законів, які врегульовували б його положення, то тепер необхідно їх підготувати й ухвалити, щоб уникнути подальшого різного сприйняття й трактування. Щоб усунути суперечності, зокрема щодо положень, які стосуються префекта, варто терміново розробити й обговорити законопроект про його правовий статус. Потребує підготовки й низка інших законопроектів, які, наприклад, регулювали б роботу органів місцевого самоврядування та інше. Бажано було б, аби Верховна Рада розглянула їх іще до прийняття або разом із прийняттям закону України про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади.

Українські громадяни такої реформи чекають багато років. Законодавчо конституційні зміни наблизять владу до народу, розширять повноваження місцевого самоврядування. Втілюючи їх у життя, територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають забезпечити ефективне вирішення питань місцевого значення, піднесення добробуту українського народу.

Список використаних джерел:

1. Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти: науково-практичний посібник. – К.: Правова єдність, 2007. – 204 с.; Конституція України: науково-практичний коментар/редкол.: В. Я. Тацій (гол. редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.– 2-ге вид., перероб. і доп. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.; Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – К.: Атіка, 2006. – 256 с.; Рудик П. А. Коментар до конституційних змін: навчальний посібник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: ЦУЛ, 2009. – 304 с.; Стрижак А. Конституційна реформа в Україні: передумови, мета та способи реалізації// Віче. – 2014. – № 23. – С. 21–29; Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 520 с. та ін.
2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України № 742-VII від 21 лютого 2014 року // ВВР України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.
3. Порошенко П. О. Промова Президента України під час церемонії інавгурації 7 червня 2014 року // Віче. – 2014. – № 13. – С. 14–17.
4. Венеціанська комісія схвалила конституційну реформу Порошенка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1001510-venetsianska-komisiya-shvalila-konstitutsiynu-reformu-poroshenka.html>
5. Порошенко П. О. Виступ Президента України на першому засіданні Конституційної комісії 6 квітня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-pershomu-zasidanni-konstitucij-35075>.
6. Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації і про його направлення до Конституційного Суду України: Постанова Верховної Ради України № 622-VIII від 16 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622-19>
7. Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
8. Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод: повний офіційний текст домовленостей щодо Донбасу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/politika/kompleks-zahodiv-schodo-vikonannya-minskih-ugod-povniy-oficiyniy-tekst-domovlenostey-schodo-donbasu-408901.html>
9. Звернення Президента щодо проекту змін до Конституції від 19 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-shodo-proektu-zmin-do-konstituciyi-35681>
10. Звернення до Президента України та Верховної Ради України від 13 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/NoChangingConstitutionDuringWartime/posts/455069651341305>

11. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 2-в/2015 від 30 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua laws/show/v002v710-1529](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-1529).