

*Микола Олександрович Пухтинський,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права та
місцевого самоврядування
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України*

ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УНІТАРНОЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Трансформація місцевого самоврядування (її називають реформуванням, що не є доктринально коректним) набуває прикладного значення після прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. В цьому документі накреслені основні шляхи перетворень в системі публічної влади: її децентралізація та реформування адміністративно-територіального устрою. Цими шляхами і рухається Україна останні роки. Процес трансформації пов'язаний із вирішенням комплексу проблем його забезпечення. Серед них вагоме місце належить конституційно-правовим проблемам територіального врядування, які є предметом цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Трансформації місцевого самоврядування присвячено чимало робіт. Авторами сучасних пошукових розвідок є: М. Баймуратов, В. Бакуменко, Ю. Білоконь, О. Батанов, В. Борденюк, З. Варналій, В. Воротін, Ю. Ганущак, І. Грицяк, І. Заяць, В. Карпенко, В. Колісник, В. Кравченко, І. Кресіна, В. Куйбіда, О. Кучабський, А. Матвієнко, В. Нудельман, М. Орлатий, С. Романюк, О. Скрипнюк, А. Ткачук та інші. В роботах цих авторів [2-8] піднімаються важливі економічні, конституційні, адміністративно-правові, муніципальні, управлінські, політологічні проблеми територіального розвитку.

Метою статті є дослідження сучасних проблем трансформації місцевого самоврядування в процесі децентралізації публічної влади.

Виклад основного матеріалу. У статті 132 Конституції України закладений принцип «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Тотальний перекид у бік «централізації» призвів до сумних наслідків державотворення зразка 2010–2013 років. Можна стверджувати, що якщо б на початку незалежності або принаймні у 2005–2010 роках був обраний курс на розбудову унітарної децентралізованої держави із справжнім, а не декоративним місцевим самоврядуванням, Україна сьогодні не мала б проблем із Сходом і Кримом.

Як слушно зауважує О. В. Батанов: «Міське самоврядування, регіоналізація й децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої й зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання в розвинених зарубіжних країнах. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм» [9].

Наразі обраний курс вдосконалення українського унітаризму через широку децентралізацію публічної влади, формування на цій основі спроможного, дієвого місцевого врядування як активної взаємодії та співробітництва суб'єктів, інституцій місцевого самоврядування, виконавчої влади, громадянського суспільства, бізнес середовища. Такий підхід актуалізує конституційно-правовий дискурс децентралізації. У конституційному вимірі децентралізація публічної влади втілюється у реалізацію принципу народного суверенітету: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (стаття 5 Конституції України); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції); конституційний правопорядок, відповідно до якого «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування,

їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (стаття 19 Конституції); конституційне визначення та розподіл повноважень щодо Парламенту, Президента, Уряду, інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції); засади територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи Конституції).

Щодо стану організації публічної влади, її суб'єктів, децентралізація присутня в елементах правового статусу кожного з них з огляду на раціональну структурування та ефективну діяльність. Це знаходить вираз у розподілі повноважень, їх деконцентрації. В процесі функціонування публічної влади децентралізація проявляється у своєрідних формах та вимірах: горизонтальному, вертикальному, а також в складових системи врядування, зокрема, у місцевому самоврядуванні.

Показовим є розуміння децентралізації А. Ткачука як передачу «значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування, причому таким чином, аби якомога більше повноважень мали ті органи, які є найближчими до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш ефективно... децентралізація по-європейськи – це не розділення країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, які складаються із міст, сіл, селищ, там, де живуть люди в єдиній Україні. Це вивільнення енергії мас для поліпшення життя безпосередньо свого, своєї громади, а не створення додаткового прошарку регіональних політичних еліт, місцевих князьків» [10, с.10, 13]. Йдеться про реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування.

Вважається, що одна з найуспішніших реформ постреволюційної влади – реформа децентралізації. Дійсно, зроблено чимало. Підготовлені та прийняті важливі закони щодо засад державної регіональної політики, співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, закладені законодавчі основи для фінансової децентралізації, розроблена і впроваджена методика об'єднання та створення спроможних територіальних громад. Головне – ця реформа реалізується не на папері, а на практиці. До неї безпосередньо залучаються сільські, селищні, міські територіальні громади, муніципальна громадськість. Як результат, сформовані за останні п'ять років більше тисячі об'єднаних територіальних громад. Як зазначає В. А. Негода: «створено 1050 ОТГ (об'єднаних територіальних громад), у які добровільно об'єдналися майже 4800 українських сіл, селищ і міст. Не ввійшли в процес об'єднання близько 6160 громад, що становить понад 56 відсотків від загальної кількості. Тобто тут ми ще не перейшли екватор. Хоча за кількістю жителів об'єднаних громад (включно з містами обласного значення) туди перейшло 73%... держава мусить правильно й чітко поставити крапку, прийнявши вольове рішення завершити процес в обов'язковому порядку. Тому що зараз у нас, по суті, дві України. Одна живе у форматі децентралізації з повноваженнями й ресурсами, а друга несе на собі тягар ще радянської системи й управляється з рівня місцевих адміністрацій. А це вже дискримінація. І якщо ми не підемо далі й не завершимо реформу нинішнього року, то заморозимо таку розбалансовану систему влади ще на п'ять років. Тому що восени в нас чергові вибори до органів місцевого самоврядування. І вони мають пройти в єдиному форматі в нових об'єднаних громадах. Інакше ми поглибимо соціально-економічний розрив між старою та новою системами місцевого самоврядування, прирікаючи країну на ручне управління... щоб посилити як місцеве самоврядування, так і центральну владу на місцях, їх потрібно чітко розвести. Жорстко окреслити коло компетенцій і передати основну частину повноважень і фінансів на найбільш низовий рівень – громадам... Сильне місцеве самоврядування і сильна виконавча влада на місцях – це два крила самодостатньої держави, які мають забезпечити стабільний місцевий та регіональний розвиток» [11]. На черзі практичне завершення об'єднаної процесу, проведення адміністративно-територіальної реформи.

Актуальною залишається секторальна децентралізація, яка стосується таких сфер, як місцеві фінанси, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, адміністративні послуги, комунальні земля і майно, сталий економічний розвиток, кадрове забезпечення тощо. В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» зазначається: «На сучасному етапі очевидним є те, що децентралізація з проривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, бо тільки завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувала-

ся, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян і повноцінного використання ресурсів розвитку країни. Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, у свою чергу, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати викликам, що перед нею постають... Упорядкування адміністративно-територіального устрою й удосконалення системи організації влади – важливі часткові завдання комплексної реформи децентралізації. Процес передачі повноважень на рівень громад не може обмежуватись тільки управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг, коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Успішність реформи має бути закріплена розширенням дієвості громад шляхом поглиблення децентралізації на секторальному рівні: у сферах соціального захисту, енергетики, транспорту, участі в забезпеченні безпеки, охорони правопорядку тощо». Доцільно підтримати низку практичних рекомендацій щодо державної політики в основних сферах, що стосуються процесу децентралізації, запропонованих Інститутом [12].

Останнім часом в середовищі теоретиків, практиків, так званих ідеологів муніципальної реформи точилася дискусія: чи варто в складних військово-політичних реаліях сьогодення вносити зміни до Конституції України щодо децентралізації публічної влади. Так, Анатолій Ткачук, один із «батьків» процесу децентралізації, співавтор багатьох законопроектів в цій сфері є завзятим противником поспішної конституційної реформи. Він вважає, що приписи чинної Конституції дають можливість проводити децентралізацію, реформування адміністративно-територіального устрою на базовому (об'єднаних територіальних громад) і субрегіональному (районному) рівнях. На його думку, з регіональним (обласним) рівнем в нинішній ситуації слід зачекати, бо зміцнення місцевого самоврядування на цьому рівні небезпечно відцентрованими діями регіональних еліт, може призвести до некерованої ситуації із втратою унітарного статусу держави та її суверенітету: «Вирішити питання, які ставить перед собою законопроект про зміни до Конституції, за винятком особливого статусу окремим територіям Донбасу, можна у своїй більшості через ухвалення відповідних законодавчих змін до нині чинних законів [13]... Я проти внесення будь-яких змін до Конституції, якщо за цим стоять якісь недомовленість і невизначеність. У таких ситуаціях завжди існує загроза внесення до Конституції додаткових проблем. Обумовлених або політичними торгами, або переламуванням через коліно [14]... Я категоричний противник внесення змін до Конституції зараз, бо можемо наприймати чергових дурниць... Тому краще не чіпати Конституцію. Все, що треба, з Конституції можна витягнути і так. Треба просто брати, уважно читати всі статті і шивати їх, тлумаченням однієї разом з іншою» [15].

Натомість вже згаданий В'ячеслав Негода виступає за пошук компромісу та внесення зважених змін до Конституції: «...ми не зможемо якісно закінчити реформу без розведення повноважень обласних адміністрацій і обласних рад, не зможемо трансформувати владу на субрегіональному рівні. Тобто навіть якщо ми закінчимо об'єднання громад і наріжемо райони, на обласному рівні місцеве самоврядування продовжать здійснювати обласні державні адміністрації. Як, утім, і на районному. Такого немає в жодній європейській країні. Але ми ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування. До того ж у Конституції треба обов'язково визначити систему й назви нових адміністративно-територіальних одиниць. Інакше, навіть закінчивши базовий рівень, нарізавши райони й провівши місцеві вибори, ми матимемо якесь сурогатне самоврядування на двох абсолютно різних якісних рівнях. Ба більше, ми продовжимо утримувати районні ради, повноваження яких під великим сумнівом. А йти на межі конституційного фолу – це безвідповідально» [16].

З огляду на засади конституціоналізму, слід використати наявний потенціал Конституції, подолати вади перманентного, точкового внесення до неї змін, уважно та обережно поставитись до регіонального рівня територіального врядування. Як відомо, останнім часом Президент України два рази вносив до Верховної Ради України проєкт Закону України про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади і два рази відкликав ці проєкти через несприйняття їх змісту муніципальним середовищем [17]. В цих законопроектах передбачалися кардинальні трансформації територіального устрою та територіального врядування в системі місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою, а також нових інституцій (префекти, виконавчі комітети окружних, обласних рад тощо). Критичний аналіз новел законопроекту вже розпочався [18-19] і продовжується у формі публічних консультацій «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» [20].

І тепер найголовніше – зберегти позитивні здобутки, які були закладені в Конституції 1996 року. А закладено було прогресивніше, на відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування, концептуальне положення про примат у місцевому самоврядуванні територіальної громади над її органами. Воно було сприйнято на Європейському рівні у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади лише у 2009 році (цей протокол ратифікований Україною у 2014 році).

Обговорення змін до Конституції триває: панельні дискусії, презентації тощо. Зокрема, Асоціація міст України 21 лютого у Міністерстві розвитку громад і територій України на круглому столі «Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації цілі 10.3 «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України», – презентувала схвалену Правлінням АМУ Концепцію змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади [21] і пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади» [22]. Положення зазначеної Концепції можна сприйняти, хоча вони і є дискусійними в частині дворівневого адмінтерустрою, можливості опосередкованого формування органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, невизначеності системи державного нагляду, контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування. Проте головний концептуальний форс-мажор міститься не в цьому документі, а в пропозиціях АМУ до зазначеного проекту Закону України.

Насамперед це стосується визначення місцевого самоврядування, яке міститься в пропозиціях АМУ щодо нової редакції статті 140 Конституції України. На відміну від чинної редакції цієї статті, де «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади», пропонується наступне: «Стаття 140. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в інтересах громади (жителів муніципалітету) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». В поясненнях до цієї новели йдеться про те, що: «Відповідно до Хартії визнається основна роль органів місцевого самоврядування (ОМС) у здійсненні місцевого самоврядування (МС). Роль жителів чітко фіксується у наступних положеннях Конституції. Стаття 3 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. Для спрощення термінології необхідно замінити термін «територіальна громада» на «громада», «жителі муніципалітету». Це дозволить уникнути спроб наділення їх окремою суб'єктністю (компетенція, юридична особа тощо)».

Така позиція є спробою концептуального знецінення конституційного праворозуміння сутності місцевого самоврядування в Україні, бо вона веде до нуліфікації поняття територіальної громади як провідного суб'єкта в системі місцевого самоврядування і де-факто до перетворення її в об'єкт бюрократичного свавілля, що, на жаль, дуже часто спостерігається на практиці. Це стосується не лише статті 140 Конституції. Інші статті XI розділу «Місцеве самоврядування» діючого Основного Закону також підкреслюють ведучу роль територіальної громади. Отже, ревізія означеного концептуального «стовпа» є вкрай небезпечною.

Незрозумілою і достатньо аргументованою є також позиція щодо перейменування розділу IX Конституції – замість «Територіального» на «Адміністративно-територіальний» та виключення із Основного Закону статті 132, яка визначає засади територіальної організації України. Наводяться доводи про те, що нібито «за час з 1996 року термін «територіальний устрій» не набув поширення і фактично є синонімом адміністративно-територіального устрою». Це методологічно хибна точка зору. Територіальний устрій аж ніяк не є синонімом державного адміністративно-територіального устрою. Поняття територіального устрою є значно ширшим ніж «адміністративно-територіальний». Територіальний устрій визначає просторову організацію країни, її унітарну спрямованість, має досить складну структуру, яка включає суходільну територію, територіальне море, внутрішні води, надра, повітряний простір. Отже, якщо думати про якісь зміни у IX розділі Конституції, то не щодо перейменування і виключення, а, навпаки, розширення приписів щодо просторової унітарної організації держави.

Є питання і до проектних розробок законодавства про засади адміністративно-територіального устрою (АТУ). Стаття 4 проекту Закону про засади АТУ закріплює традиційні уявлення про систему АТУ: Автономна Республіка Крим (АРК), області, райони, райони в містах, а також міста, селища,

села, що визначено чинною Конституцією [23]. Проте нове бачення та практика реалізації децентралізації передбачають нові підходи до суб'єктного складу системи АТУ: не природні населенні пункти, а сформовані державою для забезпечення процесу державного, муніципального управління адміністративно-територіальні утворення, одиниці – громади, субрегіональні утворення (округи чи повіти), регіони (АРК, області). Тому доцільно цю базову засаду АТУ формулювати після внесення відповідних змін до Конституції України. Слід прислухатись до слушної думки Павла Кулиничка: «Цілком очевидно, громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня є основним системоутворюючим фактором системи адміністративно-територіального устрою. Власне структура нового адміністративно-територіального устрою країни має розпочинатися з громад» [24].

Висновки. Трансформація місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади має проводитись комплексно і системно з урахуванням збереження та зміцнення унітарної природи України.

Зміни до Конституції України в частині децентралізації, трансформації місцевого самоврядування доцільно готувати з врахуванням небезпек і негативних наслідків, які вони можуть призвести.

В умовах реалізації децентралізації публічної влади доцільно взагалі концептуально по-новому розглянути законодавче забезпечення визначення основ територіального врядування з врахуванням інновацій в системі місцевої виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), місцевого самоврядування. З цією метою варто продумати можливість розробки проекту Закону України «Про засади територіального врядування в Україні». Цей акт має передбачити визначення засад щодо: загальних положень організації територіального врядування та територіального устрою; основних функцій та повноважень місцевих інституцій виконавчої влади та територіальних органів ЦОВВ, їх взаємодії з місцевим самоврядуванням, інститутами громадянського суспільства, бізнес-асоціаціями; організації територіальних округів (освітніх, медичних тощо); просторового планування та сталого розвитку населених пунктів etc.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
4. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
5. Куйбіда В. С., Заяць І. Я. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти. – Харків : Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2010. – 480 с.
6. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія / А. С. Матвієнко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.
7. Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / Кресіна І. О. (керівник авт. кол.) / За ред. І. О. Кресіної. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2013. – 327 с.
8. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. – К. : Атіка, 2006. – 744 с.
9. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. – Юридичний вісник. – 2014/4. – С. 64-70. – Режим доступу: <http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/1015/990>
10. Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 56 с.
11. Інна Ведернікова. Вячеслав Негода. З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів. – Дзеркало тижня. – 2020, 16 березня. – URL: https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeu-chi-bez-kritichno-vazhливо-zavershiti-decentralizaciyu_html
12. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліло. – Київ: НІСД, 2019. – 192 с. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-B0_0.pdf

13. *Ткачук А.* Про зміни до Конституції України і не тільки. Міркування над законопроектом від Президента. – Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/news/pro-zminy-do-konstytutsiyi-ukrayiny>
14. *Автор* реформи децентралізації *Анатолій Ткачук*: «Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони – втратимо країну». URL: <https://www.csi.org.ua/news/avtor-reformy-detsentralizatsiyi-anatolij-tkachuk>
15. *Анатолій Ткачук*. Все про децентралізацію: чому зараз не потрібні зміни до Конституції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/articles/vse-pro-detsentralizatsiyu>
16. *Інна Ведернікова*. В'ячеслав Негода. З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів. – Дзеркало тижня. – 2020, 16 березня. – Режим доступу: https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeyu-chi-bez-kritichno-vazhlyvo-zavershiti-decentralizatsiyu_html
17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – Проект Закону України (доопрацьований) від 27.12.2019 року. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
18. *Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»*. – ЦППР. – 2019. – URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874039-zauvageennya-ta-propozitsiyi>
19. *Інна Ведернікова*. «ЗЕконституція: що «зашито» в децентралізацію?» - URL: https://dt.ua/internal/zekonstituciya-scho-zashito-v-decentralizatsiyu-333078_.html
20. *Публічні консультації «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» з циклу інклюзивних публічних консультацій*. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/pidsumky25.02.pdf>
21. *Концепція Асоціації міст України щодо змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади*. – URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/pidsumky25.02.pdf>
22. *Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України»*. – Режим доступу: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc=67986>
23. *Павло Кулинич*. Громади у адміністративно-територіальному устрої України: важкий шлях до легітимізації. – Юридичний вісник України. – 2020, 11 лютого. – URL: <https://yvu.com.ua/gromady-u-administrativno-terytorialnomu-ustroyi-ukrayiny-vazhkyj-shlyah-do-legitymizatsiyi/>

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. – Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku № 333-r. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. *Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : kol. monohrafiia / V. O. Antonenko, M. O. Baimuratov, O. V. Batanov ta in.; Za red.: V. V. Kravchenka, M. O. Baimuratova, O. V. Batanova.* – К. : Atika, 2007. – 864 s.
3. *Batanov O. V.* Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky : monohrafiia / Vidp. red. M. O. Baimuratov. – К. : Vydavnytstvo «Iurydychna dumka», 2010. – 656 s.
4. *Bordeniuk V. I.* Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii : monohrafiia / V. I. Bordeniuk. – К. : Parlam. vyd-vo, 2007. – 576 s.
5. *Kuibida V. S., Zaiats I. Ya.* Heneza terytorialnoi orhanizatsii Ukrainy: konstytutsiino-pravovi aspekty. – Kharkiv : Knyzhkovyi Klub «Klub Simeinoho Dozvillia», 2010. – 480 s.
6. *Matviienko A. S.* Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovi dosvid i Ukraina : monohrafiia / A. S. Matviienko. – К. : In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2015. – 376 s.
7. *Pravovi zasady optymizatsii administrativno-terytorialnogo ustroiu Ukrainy : monohrafiia / Kresina I. O.* (kerivnyk avt. kol.) / Za red. I. O. Kresinoi. – К. : In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Vydavnytstvo «Lohos», 2013. – 327 s.
8. *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid.* – К. : Atika, 2006. – 744 s.
9. *Batanov O.* Polityko-pravovi zasady detsentralizatsii publichnoi vlady v zarubizhnykh krainakh u konteksti munitsypalnoi reformy v Ukraini. – Yurydychnyi visnyk. – 2014/4. – S. 64-70. – URL: <http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/article/view/1015/990>
10. *Tkachuk A. F.* Pro detsentralizatsiiu, federalizatsiiu, separatystiv ta ultymatumy (zapytannia ta vidpovidi) / Anatolii Tkachuk. – К. : IKTs «Lehalnyi status», 2014. – 56 c.
11. *Inna Vedernikova.* Viacheslav Nehoda. Z Konstytutsiiei chy bez, krytychno vazhlyvo zavershyty detsentralizatsiiu do mistsevykh vyboriv. – Dzerkalo tyzhnia. – 2020, 16 bereznia. – URL: https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeyu-chi-bez-kritichno-vazhlyvo-zavershiti-decentralizatsiyu_html
12. *Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na serednostrokovu perspektyvu: analit. dop.* / [Zhalilo

- Ya. A., Shevchenko O. V., Romanova V. V. ta in.]; za nauk. red. Ya. A. Zhalila. – Kyiv : NISD, 2019. – 192 s. – URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-B0_0.pdf.
13. *Tkachuk Anatolii* Pro zminy do Konstytutsii Ukrainy i ne tilky. Mirkuvannia nad zakonoproektom vid Prezydenta. – URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-zminy-do-konstytutsiyi-ukrayiny>
 14. *Avtor reformy detsentralizatsii Anatolii Tkachuk*: «Zaraz ne mozna zminiuvaty Konstytutsiiu. Posylymo rehiony – vtratymo krainu». URL: <https://www.csi.org.ua/news/avtor-reformy-detsentralizatsiyi-anatolij-tkachuk>
 15. *Anatolii Tkachuk*. Vse pro detsentralizatsiiu: chomu zaraz ne potribni zminy do Konstytutsii. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.csi.org.ua/articles/vse-pro-detsentralizatsiyu>.
 16. *Inna Vedernikova*. Viacheslav Nehoda. Z Konstytutsiieiu chy bez, krytychno vazhlyvo zavershyty detsentralizatsiiu do mistsevykh vyboriv. – Dzerkalo tyzhnia. – 2020, 16 berezhnia. – URL: <https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeiu-chi-bez-kritichno-vazhlyvo-zavershiti-decentralizatsiyu.html>
 17. *Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)*. – Proekt Zakonu Ukrainy (doopratovanyi) vid 27.12.2019 roku. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
 18. *Zauvazhennia ta propozytsii do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)»*. – TsPPR. – 2019. – URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874039-zauvazhennia-ta-propozitsiyi>
 19. *Inna Vedernikova*. «ZEkonstytutsiia: shcho «zashyto» v detsentralizatsiiu?» – URL: <https://dt.ua/internal/zekonstituciya-scho-zashyto-v-decentralizatsiyu-333078.html>
 20. *Publichni konsultatsii «Cherez konsensus - do zmin u Konstytutsiiu u chastyni detsentralizatsii» z tsykladu inkliuzyvykh publichnykh konsultatsii*. – URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/pidsumky25.02.pdf>
 21. *Kontsepsiia Asotsiatsii mist Ukrainy shchodo zmin do Konstytutsii Ukrainy v chastyni mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii derzhavnoi vlady*. – URL: https://decentralization.gov.ua/pravlinnyaamu/_konceptiya_0.pdf 22. *Zminy do Konstytutsii, zaproponovani Asotsiatsiieiu mist Ukrainy*. – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/532/pravlinnyaamu-proyekt-zmin-konstytutsiyu.pdf>
 22. *Proekt Zakonu Ukrainy «Pro zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy»*. – URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc=67986>
 23. *Pavlo Kulynych*. Hromady u administratyvno-terytorialnomu ustroi Ukrainy: vazhkyi shliakh do lehitymizatsii. – Yurydychnyi visnyk Ukrainy. – 2020, 11 liutoho. – URL: <https://yvu.com.ua/gromady-u-administratyvno-terytorialnomu-ustroyi-ukrayiny-vazhkyj-shlyah-do-legitymizatsiyi/>

Пухтинський М. О. Трансформація місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади унітарної України

Процес трансформації місцевого самоврядування пов'язаний із вирішенням комплексу проблем його забезпечення. Серед них вагоме місце належить конституційно-правовим проблемам територіального врядування, які є предметом цього дослідження. В Україні обраний курс вдосконалення українського унітаризму через широку децентралізацію публічної влади, формування на цій основі спроможного, дієвого місцевого врядування як активної взаємодії та співробітництва суб'єктів, інституцій місцевого самоврядування, виконавчої влади, громадянського суспільства, бізнес-середовища. Такий підхід актуалізує конституційно-правовий дискурс децентралізації. В статті розглядаються дискусійні питання конституційного, законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади.

Дається конституційно-правове розуміння децентралізації публічної влади в контексті приписів чинного Основного Закону.

Критично аналізуються сучасні підходи щодо внесення змін до Конституції України в частині децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою. Розглядаються новели законодавчих розробок щодо територіального врядування.

Підкреслюється актуальність секторальної децентралізації, яка стосується таких сфер, як місцеві фінанси, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, адміністративні послуги, комунальні земля і майно, сталий економічний розвиток, кадрове забезпечення тощо.

Зазначається, що з огляду на засади конституціоналізму, слід використати наявний потенціал Конституції, подолати вади перманентного, точкового внесення до неї змін, уважно та обережно поставитись до регіонального рівня територіального врядування. Акцентується на тому, що трансформація місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади має проводитись комплексно і системно з урахуванням збереження та зміцнення унітарної природи України.

Ключові слова: трансформація місцевого самоврядування, децентралізація публічної влади, територіальне врядування, конституційно-правове забезпечення реформи, унітарні засади України.

Pukhtynskyi M. O. Transformation of local self-government in context decentralization of public power in unitary Ukraine

The process of transformation of local self-government is connected with solving a complex of problems of its provision. Among them, the constitutional and legal problems of territorial governance, which are the subject of this study, play a significant role. In Ukraine, a course of improvement of Ukrainian unitarism was chosen through widespread decentralization of public power, formation of capable, effective local government on this basis as active interaction and cooperation of subjects, local self-government institutions, executive power, civil society, business environment. This approach actualizes the constitutional and legal discourse of decentralization. The article discusses the issues of constitutional and legislative support for the reform of the territorial organization of power.

A constitutional and legal understanding of the decentralization of public power in the context of the provisions of the current Basic Law is given.

Modern approaches to amending the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of public power, reforming local self-government, and territorial administration are critically analyzed. The novelties of legislative developments concerning territorial governance are considered.

The urgency of sectoral decentralization in areas such as local finance, education, health care, social protection, housing and communal services, administrative services, communal land and property, sustainable economic development, human resources, etc. is emphasized.

It is noted that, given the principles of constitutionalism, the existing potential of the Constitution should be exploited, the shortcomings of permanent, point-to-point modification overcome, the careful and careful approach to regional level of territorial governance. It is emphasized that the transformation of local self-government in the context of decentralization of public power must be carried out in a comprehensive and systematic manner, taking into account the preservation and strengthening of the unitary nature of Ukraine.

Keywords: transformation of local self-government, decentralization of public power, territorial governance, constitutional and legal support of reform, unitary principles of Ukraine.

DOI: 10.33663/2524-017X-2020-11-54