

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

Чорнописький Петро Богданович

Гриф
Прим. № _____
УДК 342.55

ДИСЕРТАЦІЯ
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ П.Б. Чорнописький

Науковий керівник

МАРЦЕЛЯК ОЛЕГ ВОЛОДИМИРОВИЧ
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Харків – 2018

АНОТАЦІЯ

Чорнописький П.Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 “Конституційне право; муніципальне право”. – Харківський національний університет внутрішніх справ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Х., 2018.

Дисертація є однією з перших у вітчизняній правовій науці роботою, в якій на монографічному рівні охарактеризовано сучасний стан та перспективи децентралізації влади в Україні.

Дослідження проблеми децентралізації влади в Україні здійснюється автором через розкриття правової природи конституційної реформи як феномену цивілізаційного розвитку і фактору сучасного державотворення у сфері децентралізації влади. На основі її ознак дається визначення конституційної реформи – це обумовлене потребами суспільства і держави політико-правове явище, що являє собою сукупність правових, організаційних і політичних заходів, які спрямовані на якісну зміну чинного або прийняття нового основного закону держави і на цій основі конституційну модифікацію організації держави і суспільства та оновлення національного законодавства відповідно до вироблених світовою спільнотою конституційних стандартів і цінностей.

Автор підкреслює, що конституційна реформа в демократичній державі спрямована на удосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, впровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей і якщо конституційну інженерію розглядати як діяльність з цілеспрямованого конструювання елементів конституційно-правової системи та конституційно-правових

моделей поведінки, то конституційну реформу можна вважати видовим проявом конституційної інженерії на практиці окремої держави.

В роботі зазначається, що пріоритетним напрямом розпочатої в Україні конституційної реформи є забезпечення децентралізації вітчизняної публічної влади, яка виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина та соціальної групи, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління державними справами, визначає таку національну модель місцевого самоврядування, яка характеризується як форма децентралізованої державної влади.

В дослідженні ґрунтовно аналізуються існуючі в науці конституційного права підходи до розкриття правової природи децентралізації влади, та робиться висновок, що повною мірою охарактеризувати цей феномен можна з точки зору аналізу децентралізації влади за формою, змістом і суттю. За формою децентралізація являє собою конституційно-правову реформу, яка створює відповідний базовий правовий простір для формування ефективного самоврядування. За змістом децентралізація публічної влади може розглядатися як: один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одна з форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; системна організація влади; різновид публічного управління, які, у свою чергу, передбачають передачу управлінських функцій і повноважень з центру на місця; зміцнення політико-правової самостійності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; зміну адміністративно-територіального устрою, який виступає територіально-просторовою основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях, що матиме наслідком впровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування, виникнення трирівневого місцевого самоврядування тощо. По суті децентралізація публічної влади – це

своєрідна реформа суспільства, одна з форм розвитку суспільної демократії та народовладдя, розбудови громадянського суспільства, процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління.

На основі аналізу відповідних теоретичних розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, законодавства і практики України і розвинутих демократичних держав у сфері децентралізації влади дисертант відстоює позицію, що успіх розпочатої в Україні реформи у сфері децентралізації влади залежить від удосконалення територіального устрою держави, яке має охопити собою, по-перше, формування громад, які повинні стати первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України і їх межі мають визначатися з урахуванням доступності для населення основних публічних послуг, що надаються на території громади; по-друге, укрупнення районів; по-третє, регіоналізацію України.

Сама адміністративно-територіальна реформа має ґрунтуватися на наступних засадах:

1) законодавча база (Конституція України і спеціальний Закон “Про засади адміністративно-територіального устрою України”) має чітко визначати параметри адміністративно-територіальної реформи та спосіб її проведення, базований на принципі добровільного об’єднання територіальних громад;

2) адміністративно-територіальна реформа повинна виступити просторовою основою децентралізації влади;

3) трансформація системи адміністративно-територіального устрою з метою формування якісно нового суб’єкта місцевого самоврядування – громади як базового рівня адміністративно-територіального устрою України, базової територіальної одиниці;

4) укрупнення районів і регіоналізація України, що повинно мати наслідком вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл

владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх;

5) удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їх меж;

6) приблизно однакова кількість мешканців у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, що дозволять виробити типову структуру територіальних одиниць у межах групи, уніфікувати і узгодити її із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS (це буде сприяти виробленню єдиних стандартів надання публічних послуг на території України та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги);

7) нові адміністративно-територіальні одиниці повинні органічно сприйматись мешканцями, бути стійкими до впливів демографічних та економічних викликів, не мати внутрішніх чинників власної дезорганізації та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті;

8) реформа має здійснюватися з урахуванням побажань громадян, думки експертів та політичної волі керівництва країни.

Також в роботі зазначається, що центральне місце в децентралізації влади в Україні має бути відведено модернізації національної моделі механізму публічної влади, яке повинно розпочатися в першу чергу з напрацювання і створення відповідної правової бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні через внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття Муніципального кодексу України як законодавчої основи вдосконалення організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посилення інституційної спроможності органів територіальної самоорганізації населення, імплементації в національне законодавство міжнародних стандартів місцевого самоврядування тощо.

Наступним напрямком реформування місцевого самоврядування має бути удосконалення статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування через: а) модифікацію їх повноважень; б) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; в) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; г) впровадження ефективного механізму здійснення населенням та органами державної влади контролю за наданням органами місцевого самоврядування публічних послуг та належного виконання своїх повноважень; д) створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення, а також розвитку форм прямого народовладдя; е) передбачення ефективного механізму, перш за все, судового захисту прав та інтересів громад та органів місцевого самоврядування від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади.

В роботі акцентовано увагу, що проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв, очолюваних префектами, з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями. В цьому аспекті ідея запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації державної влади, яка полягає в запровадженні інституту префектів, варта уваги.

Детальна характеристика сучасного стану та перспектив реалізації конституційної реформи у сфері децентралізації влади в Україні приводять до висновку про необхідність удосконалення вітчизняного законодавства, якнайшвидше внесення змін до Основного Закону, прийняття Муніципального кодексу, законів України “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, “Про префектів і державні

представництва” та інших, що сприятиме становленню України як демократичної, правової, соціальної держави.

Ключові слова: Конституція України, конституційна реформа, децентралізація влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, регіоналізація, префект, органи виконавчої влади на місцях.

Список публікацій здобувача за темою дисертації:

1. Чернописский П.Б. Теоретико-методологичні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького. 2017. № 4 (16). С. 97–104.

2. Чернописский П. Конституційна реформа як прояв конституційної інженерії на практиці окремої держави. *Актуальні проблеми правознавства. Збірник наукових праць Юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету*. 2017. № 4 (12). С. 145–152.

3. Чернописский П.Б. Конституційні реформи в Литві і Грузії у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади як приклад для України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 282–293. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_46.pdf

4. Чернописский П.Б. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2018. Випуск 48. Т. 1. С. 66-70.

5. Чернописский П.Б. Основні шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 1. (volume 2) С. 211-217.

6. Чернописский П.Б. Статус інституту префектів у Стародавньому Римі. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологичні та історико-правові проблеми: Матеріали Міжнародної науково-практичної*

конференції (м. Харків, 13 листопада 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2015. С. 305–307.

7. Чернописский П.Б. Децентрализация власти у Польщі: ключові аспекти та перспективи для України. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти*: Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (11-12 березня 2016 року, м. Івано-Франківськ). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 155–158.

8. Чернописский П.Б. Конституційна реформа і конституційний процес: до питання співвідношення. *Закарпатські правові читання*: Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції (20-22 квітня 2017 р. м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; за заг. ред. В.І. Смоланки, О.Я. Рогача, Я.В. Лазура. Ужгород: ТОВ “РІК-У”, 2017. Т. 1. С. 109–112.

9. Чернописский П.Б. Вибори як фактор сприяння децентралізації влади і реформи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України*: Тези доповідей Міжнародної наукової конференції (м. Київ, 22-23 червня 2017 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К.: Прінт-Сервіс, 2017. С. 318–324.

Abstract

Chornopyskyi P.B. Decentralization of power in Ukraine: the constitutional and legal aspect. Qualifying scientific work retaining manuscript rights.

Dissertation for the degree of legal sciences, speciality 12.00.02 “Constitutional law; municipal law”. – Kharkiv National University of Internal Affairs; V. N. Karazin Kharkiv National University. – Kharkiv, 2018.

This dissertation is the first research in the domestic legal science, where the

current state and prospects of decentralization of power in Ukraine is characterised at the monographic level.

The study of the problem of decentralization of power in Ukraine is carried out by the author by disclosing the legal nature of constitutional reform as a phenomenon on of civilization development and the factor of modern state formation regarding the decentralization of power. Based on its features, the definition of constitutional reform is given, describing it as a political and legal phenomenon conditioned by the needs of society and the state, which is a set of legal, organizational and political measures that provide constitutional upgrade and modernization with the purpose of qualitative change of the curren to radoption of a new fundamental law of the state with inparameters of the constitutional process. And based on the above, the constitutional modification of the organization of state and society and the gradual up date of the state law in accordance with the constitutional standards and values developed by the international community.

The author emphasizes that the constitutional reform in a democratic state is aimed at introducing in the domestic practice of state-building the international standards in the area of constitutionalism, bringing the content of the Basic Law and the constitutional laws of the state in line with the content of the world constitutional heritage, and if constitutional engineering is considered as activity of purposeful design of elements of the constitutional-legal system and constitutional-legal models of behaviour, then the constitution reform could be considered a manifestation of constitutional engineering practice of individual states.

It is noted that the priority direction of the Ukrainian constitutional reform is the implementation of decentralization of domestic public power, which is the key, core tool of the transformation of social relations on the background of the present fundamental doctrinal constitutional values, characterized by maximum approximation of administrative and legal means and services to every citizen and social group, approximation of the government to citizens and involving them in the management of public affairs. It defines such national model of the local government, which is characterized as a form of decentralized government.

The research thoroughly analyzes the existing scientific approaches to the constitutional law for revealing the legal nature of the decentralization of power, and concludes that it is possible to fully characterize this phenomenon in terms of the analysis of the decentralization of power in form, content and substance. In its form, decentralization is a constitutional and legal reform, which creates the appropriate basic legal space for the formation of effective self-governance. In its content, decentralization of public power can be regarded as: one of the fundamental principles of the constitutional system; one of the forms of involvement of citizens in solving local issues; systematic organization of power; a type of public administration that, in turn, involves the transfer of managerial functions and powers from the center to the regions; strengthening of the political and legal autonomy of local government and local authorities; the change of the administrative-territorial system, which acts as the territorial and spatial basis of the organization and activities of public authorities in the regions, which will result in implementation of the principle of the ubiquity of local government, the emergence of a three-tiered local government, etc. In essence, the decentralization of public authority is a peculiar form of society, one of the forms of development of public democracy, the development of civil society, the process of transformation of the mechanism for the implementation of power in the system of public administration.

Based on the analysis of relevant theoretical elaborations of domestic and foreign scholars, legislation and practice of Ukraine and developed democratic states in the field of decentralization of power, the dissertation advocates that the success of the reform of decentralization of power initiated in Ukraine depends on the improvement of the territorial structure of the state, which should, firstly, establishing communities that should be a primary unit in the system of administrative and territorial division of Ukraine; community borders should be determined taking into account an access to the main public services for population provided at the territory of community; secondly, enlargement of districts; thirdly, regionalization of Ukraine.

The administrative and territorial reform should be based on the following grounds:

1) legislative framework (the Constitution of Ukraine and the special Law “On the Principles of the Administrative and Territorial Division of Ukraine”) should clearly determine the parameters of administrative and territorial reform and ways of its implementation based on the principle of voluntary association of territorial communities;

2) the administrative and territorial reform should become the spatial basis for power decentralization;

3) transformation of the system of administrative and territorial division in order to establish the whole new local government entity — community as a basic level of the administrative and territorial division of Ukraine, a basic territorial unit;

4) enlargement of districts and regionalization of Ukraine that will lead to vertical decentralization of power, rational redistribution of authoritative powers between central, regional and district authorities in favor of the latter;

5) improvement of the administrative and territorial division of Ukraine through establishment of such administrative and territorial unit as communities, districts, and regions should be implemented via mutual approval of their boundaries;

6) one group of administrative and territorial units should contain approximately the same number of residents that will allow developing a typical structure of territorial units within the group, as well as its unification and coordination with the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) recommended by the EU Directives (it will facilitate the development of common standards for the public services provision in Ukraine and the single budgetary aid policy);

7) new administrative and territorial units should be seamlessly perceived by the residents, should resist to demographic and economic challenges, should have

no internal disorganization factors and should not allow confrontation of various social groups on interethnic, religious, historical, and political grounds;

8) the reform should be implemented taking into account wishes of the citizens, expert opinions and political will of the country's leadership.

It is also mentioned in the paper that the central place in the decentralization of power in Ukraine should be devoted to the modernization of the national model of the mechanism of public power, which should begin, first of all, development and creation of appropriate legal framework for renewal of the local self-government model in Ukraine via corresponding amendments to the Constitution of Ukraine and adoption of the Municipal Code of Ukraine as a legislative framework for improvement of organizational and legal mechanisms of local self-government bodies activities, strengthening the institutional capacity of population territorial self-organization bodies, implementation of international local self-government standards in the national legislation, etc.

The next step in the local self-government reform should be improvement of status of territorial communities and local self-government bodies through: a) modification of their powers; b) optimum powers distribution between the local self-government and executive bodies; c) creation of proper material, financial and organizational conditions for ensuring exercising own and delegated powers by the local self-government bodies; d) introduction of efficient mechanism of population and state authorities control over provision of public services and proper execution of powers by the local self-government bodies; e) creation of favorable legal conditions for the maximum possible involvement of the population in the adoption of administrative decisions on issues of local importance, as well as development of direct democracy forms; f) provision of efficient mechanism of judicial protection of rights and interests of the communities and local self-government bodies against any restriction of their rights or interference by the central government bodies.

The paper emphasizes that implementation of the constitutional reform in the area of power decentralization of Ukraine shall be based on liquidation of

existing district and regional state administrations and establishment of new institutions — state representative offices headed by prefects with solely supervising and coordinating, and not the executive functions (at the same time competence of such state representative offices should be focused only on supervision over the fulfillment of the provisions of the Constitution and Laws of Ukraine). In this aspect the idea of proposed amendments to the Constitution of Ukraine in terms of the state power decentralization is noteworthy, which lies in introduction of prefects' institution.

A detailed description of the current state and prospects of the implementation of the constitutional reform in the sphere of decentralization of power in Ukraine leads to the conclusion that there is a need to improve domestic legislation, to make amendments to the Fundamental Law as soon as possible, the to adopt of the Municipal Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On the administrative-territorial system of Ukraine", which would contribute to the formation of Ukraine as a democratic, legal, social state.

Key-words: Constitution of Ukraine, constitutional reform, decentralization of power, local government, territorial system, prefect, local executive bodies.

The list of scientific articles published on the thesis topic:

1. Chornopyskyi P.B. Teoretyko-metodolohichni aspekty rozuminnia detsentralizatsii vlady yak konstytutsiino-pravovoho yavyshcha. Naukovo-informatsiyni visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho. Ivano-Frankivsk: Ivano-Frankivskyi universytet prava imeni Korolia Danyla Halytskoho. 2017. № 4 (16). S. 97–104.

2. Chornopyskyi P. Konstytutsiina reforma yak proiav konstytutsiinoi inzhenerii na praktytsi okremoi derzhavy. Aktualni problemy pravoznavstva. Zbirnyk naukovykh prats Yurydychnoho fakultetu Ternopilskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu. 2017. № 4 (12). S. 145–152.

3. Chornopyskyi P.B. Konstytutsiini reformy v Lytvi i Hruzii u sferi mistsevoho samovriaduvannia ta detsentralizatsii vlady yak pryklad dlia Ukrainy.

Forum prava: elektron. nauk. Fakhove vyd. 2017. № 4. S. 282–293. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_46.pdf

4. Chornopyskyi P.B. Reformuvannia vykonavchoi vlady na mistsiakh v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu. Serii: Pravo. 2017. Vypusk 48. S. 66-70.

5. Chornopyskyi P.B. Osnovni shliakhy vdoskonalennia orhanizatsii ta funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v umovakh detsentralizatsii vlady. Visegrad Journal on Human Rights. 2018. № 1. (volume 2). S. 211-217.

6. Chornopyskyi P.B. Status instytutu prefektiv u Starodavnomu Rymi. Pravookhoronna funktsiia derzhavy: teoretyko-metodolohichni ta istoryko-pravovi problemy: Materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kharkiv, 13 lystopada 2015 r.). Kharkiv: KhNUVS, 2015. S. 305–307.

7. Chornopyskyi P.B. Detsentralizatsiia vlady u Polshchi: kliuchovi aspekty ta perspektyvy dlia Ukrainy. Osoblyvosti formuvannia zakonodavstva Ukrainy: filosofsko-pravovi, istorychni ta prykladni aspekty: Materialy III Vseukraukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (11-12 bereznia 2016 roku, m. Ivano-Frankivsk). Ivano-Frankivsk: Ivano-Frankivskyi universytet imeni Korolia Danyla Halytskoho, 2016. S. 155–158.

8. Chornopyskyi P.B. Konstytutsiina reforma i konstytutsiinyi protses: do pytannia spivvidnoshennia. Zakarpatski pravovi chytannia: Materialy IX Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (20-22 kvitnia 2017 r. m. Uzhhorod) /Uzhhorodskyi natsionalnyi universytet; zazah. red. V.I. Smolanky, O.Ia. Rohacha, Ya.V. Lazura. Uzhhorod: TOV “RIK-U”, 2017. T. 1. S. 109–112.

9. Chornopyskyi P.B. Vybory yak faktor spryiannia detsentralizatsii vlady i reformy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Suchasni problemy vyborchoho prava i metodolohiia yoho vykladannia u vshchych navchalnykh zakladakh Ukrainy: Tezy dopovidei Mizhnarodnoi naukovo konferentsii (m. Kyiv, 22-23 chervnia 2017 r.) / Kyivskyi natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. K.: Print-Servis, 2017. S. 318–324.

З М І С Т

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ЯК ФЕНОМЕН ЦИВІЛІЗАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ І ФАКТОР СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	25
1.1. Правова природа та призначення конституційних реформ.....	25
1.2. Теоретико-методологічні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища.....	62
1.3. Сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України.....	82
Висновки до розділу 1.....	116
РОЗДІЛ 2. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ	117
2.1. Удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні як основа територіальної організації децентралізації влади.....	117
2.2. Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади.....	144
2.3. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні.....	170
Висновки до розділу 2.....	199
ВИСНОВКИ	201
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	210
ДОДАТКИ	233

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Взнявши курс на вступ до Європейського Союзу, наша держава визначила для себе важливі пріоритетні завдання щодо вдосконалення національної правової системи, приведення правової бази України до вироблених європейською спільнотою стандартів. В основі цих процесів має бути, перш за все, реформа вітчизняного Основного Закону, який, впливаючи зі своєї правової природи, виступає юридичною й політичною базою всієї системи чинного законодавства, має формулювати основні засади розвитку суспільства і держави, бути виявом реальної національної згоди, консенсусу соціально-політичних сил та інститутів.

Попри те, що Конституція України 1996 року у свій час була визнана однією з найдемократичніших у Європі, її недоліки щодо визначення механізму публічної влади, який, на жаль, зберігає рудименти радянської системи управління, піддаються справедливій критиці. Особливо це стосується такої важливої його складової, як місцеве самоврядування, котре, хоча й визнається та гарантується ст. 7 Конституції України, на практиці цілком залежне від центральної влади. Тому проблема децентралізації влади в Україні, як ніколи, є актуальною. Вона безпосередньо виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління, визначає нову національну модель місцевого самоврядування, яка впливатиме на можливість забезпечення народовладдя в Україні, уникнення, запобігання і вирішення конституційних криз. Інший аспект децентралізації влади полягає в тому, що вона передбачає відносну самостійність управлінських структур органів місцевого самоврядування, наділяє їх правом ухвалювати та виконувати рішення в межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну і політичну відповідальність.

Актуальність обраної теми дисертаційної роботи підсилюється й тією обставиною, що незважаючи на те, що різноманітні аспекти розуміння правової природи та шляхів здійснення децентралізації влади в Україні, імплементації європейських правових стандартів публічного управління у вітчизняну практику державотворення досліджували у своїх працях такі відомі науковці, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. М. Бисага, В. І. Борденюк, Ю. О. Волошин, М. П. Воронов, П. Ф. Гураль, О. В. Зайчук, Б. В. Калиновський, А. С. Калінкін, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, О. В. Марцеляк, І. Й. Магновський, М. В. Оніщук, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, А. Ф. Ткачук, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, А. О. Янчук, О. Н. Ярмиш та ін., у той же час на сьогодні відсутній комплексний аналіз цієї проблематики з урахуванням напрацьованих змін до Конституції України.

Усе вище зазначене свідчить про важливість проведення комплексного дослідження окресленої проблематики, про наукову та практичну значущість, актуальність і перспективність дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалася в межах та відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, визначених Стратегією розвитку Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки й відповідно до Комплексної теми науково-дослідних робіт Харківського національного університету внутрішніх справ «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державна реєстрація № 0113U8189). Тему дисертаційного дослідження затверджено рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ (протокол № 13 від 22 грудня 2015 р.).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу відповідних теоретичних розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, законодавства України і розвинутих демократичних держав

дослідити конституційно-правову природу децентралізації влади, та на цій основі розробити пропозиції й рекомендації щодо шляхів здійснення конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації державної влади.

Для досягнення вказаної мети в дослідженні було поставлено такі завдання:

- розкрити сутність і визначити змістовні характеристики конституційної реформи як юридичної категорії і правового феномену державотворення;

- виявити основні ідентифікаційні ознаки та сформулювати авторські теоретико-методологічні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища;

- дослідити сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України;

- охарактеризувати сучасний стан конституційної реформи у сфері децентралізації державної влади в Україні;

- розглянути напрями вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні в аспекті децентралізації влади;

- визначити шляхи посилення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади;

- дослідити конституційно-правові засади реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади;

- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення Конституції України і чинного конституційного законодавства у зв'язку із здійсненням конституційної реформи у сфері децентралізації влади в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з проведенням конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади.

Предметом дослідження є конституційно-правовий аспект децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. В

основу дослідження закладено філософський метод діалектики, який став підґрунтям для розкриття сутності децентралізації влади. Для вирішення поставлених задач використано також такі методи, як логіко-семантичний, системно-структурний, формально-юридичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, структурно-функціонального аналізу, прогностичний та інші методи пізнання процесів і явищ.

З використанням логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема вдосконалено розуміння таких термінів, як “конституційна реформа”, вироблено авторський підхід до розуміння правової природи децентралізації влади та ін. (підрозділи 1.1, 1.2). Формально-юридичний метод застосовано для аналізу взаємозв’язку таких правових категорій, як “конституційна реформа”, “конституційно-правова реформа” та “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “конституційна революція”, “конституційна ревізія”, “конституційна поправка”, “перегляд конституції” (підрозділ 1.1). Історико-правовий метод застосовувався для з’ясування особливостей проведення конституційних реформ в Україні та інших країнах у сфері децентралізації влади протягом різних конкретно-історичних етапів їх розвитку (підрозділи 1.1, 1.3). Порівняльно-правовий метод використано для порівняння конституційно-правового регулювання здійснення децентралізації влади в розвинутих демократичних країнах та Україні і тенденцій розвитку цього державно-правового явища в сучасних умовах (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою методу структурно-функціонального аналізу було визначено місце і роль органів державної влади та місцевого самоврядування у процесах децентралізації влади в Україні (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). Із застосуванням прогностичного методу були визначені оптимальні шляхи конституційно-правового реформування у сфері адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування, виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Кожен із охарактеризованих методів використовується в органічному поєднанні з іншими, що дало змогу сформувати цілісну методологічну систему дослідження, яка у свою чергу обумовила всебічність, повноту та об'єктивність отриманих результатів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні нових теоретико-методологічних підходів розуміння та вирішення теоретичних і практичних проблем щодо проведення конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади. Конкретними результатами запропонованого дослідження, що містять наукову новизну, слід визнати такі:

вперше:

- сформульовано науковий підхід, що конституційна реформа в демократичній державі спрямована на вдосконалення базових правових засад функціонування держави й суспільства, упровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей та є проявом конституційної інженерії на практиці окремої держави;

- визначено категорію “децентралізація” як комплексного багатогранного конституційно-правового явища, яке розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій у таких практично-прексеологічних аспектах як форма, зміст і суть;

- запропоновано авторську інтерпретацію регіоналізації України, під якою пропонується розуміти вектор національного державотворення у формі вертикальної децентралізації влади, який передбачає раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними органами влади на користь регіональних для забезпечення сталого соціально-економічного та громадсько-політичного розвитку регіонів з урахуванням їх інтересів та особливостей і гарантування таким чином зміцнення громадської злагоди та територіальної цілісності Української держави;

- узагальнено основні напрями вітчизняних децентралізаційних конституційних реформ, що мають охопити вдосконалення адміністративно-територіального устрою, організації та функціонування місцевого самоврядування та реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні;

удосконалено:

- визначення конституційної реформи як обумовленого потребами суспільства й держави політико-правового явища, що є сукупністю правових, організаційних і політичних заходів, спрямованих на якісну зміну чинного або прийняття нового основного закону держави, і на цій основі конституційну модифікацію організації держави й суспільства та оновлення національного законодавства відповідно до вироблених світовою спільнотою конституційних стандартів і цінностей;

- характеристику внутрішніх та зовнішніх чинників децентралізації влади в Україні;

отримали подальший розвиток:

- загальна характеристика співвідношення терміну “конституційна реформа” з такими термінами, як “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “конституційна революція”, “конституційна ревізія”, “конституційна поправка” чи “перегляд конституції”, які, в цілому, за своєю природою, суттю, є суміжними поняттями і загалом характеризують як обсяг і динаміку конституційного розвитку, вид конституційних змін, їх радикальність, зміст конституційних новацій, так і механізм їх упровадження й реалізації;

- існуючі серед вітчизняних науковців підходи щодо використання у вітчизняній практиці державотворення досвіду зарубіжних країн конституційно-правових реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади. Ґрунтовний та осмислений аналіз зарубіжної практики державного будівництва дає нам змогу сформулювати уявлення про тенденції та закономірності таких реформ і, водночас, застерігає нас від

беззастережного, сліпого копіювання цього досвіду, оскільки, як засвідчує історія, кожна країна проходить свій шлях у впровадженні національної моделі місцевого самоврядування, який не буває позбавлений певних помилок, і ми повинні враховувати цей фактор;

- наукові та практичні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті регіоналізації країни, що має виходити за межі областей й охоплювати такі самобутні регіони:

1) Кримський, 2) Причорноморський, 3) Донбаський, 4) Подніпровський, 5) Слобожанський, 6) Подільський, 7) Поліський, 8) Волинський, 9) Карпатський;

- науковий підхід щодо проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні, що має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв, очолюваних префектами, з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями (при цьому в компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд за виконанням положень Конституції та законів України);

- пропозиції стосовно вдосконалення Конституції України і національного законодавства у сфері децентралізації влади через прийняття Муніципального кодексу України, Законів України “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, “Про префектів і державні представництва” тощо.

Теоретичне та практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути застосовані для подальших досліджень конституційної реформи у сфері децентралізації державної влади, удосконалення адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування, статусу органів виконавчої влади на місцях;

– у правотворчості – сформульовані в дисертації висновки та рекомендації можуть бути використані для вдосконалення положень Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інших нормативно-правових актів відповідно до поданих у роботі пропозицій (довідка Верховної Ради України від 15 березня 2018 р.);

– у правозастосовній діяльності – у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування України, формуванні правової культури політичних і громадських діячів;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці підручників та навчальних посібників, а також у викладанні дисциплін: “Конституційне право України”, “Конституційне право зарубіжних країн”, “Муніципальне право”, “Сучасні проблеми конституційного права” та інших дисциплін і спецкурсів конституційно-правового характеру.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: Міжнародній науково-практичній конференції «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (м. Харків, 13 листопада 2015 р.), III Всеукраїнській науково-практичній конференції «Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти» (м. Івано-Франківськ, 11-12 березня 2016 р.), IX Міжнародній науково-практичній конференції «Закарпатські правові читання» (м. Ужгород, 20-22 квітня 2017 р.), Міжнародній науковій конференції «Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України» (м. Київ, 22-23 червня 2017 р.),

Публікації результатів. Основні положення дисертації знайшли відображення у 5 наукових статтях, з яких 4 опубліковані у фахових

виданнях України з юридичних наук, 1 – у зарубіжному науковому виданні, та 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, які містять шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 235 сторінок, з них основного тексту – 210 сторінок. Кількість використаних джерел – 222 найменування на 22 сторінках.

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ЯК ФЕНОМЕН ЦИВІЛІЗАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ І ФАКТОР СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ У СФЕРІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Правова природа та призначення конституційних реформ

Сучасний етап вітчизняного державотворення характеризується подальшою демократизацією і удосконаленням національної правової системи, приведення правової бази України до вироблених європейською спільнотою стандартів. В основі таких процесів має бути, перш за все, реформа вітчизняного Основного Закону, який виходячи з своєї правової природи має формулювати основні засади розвитку суспільства і держави.

У зв'язку з цим виникає питання – а що таке реформа, що таке конституційна реформа, яка правова природа цього явища? У соціальній філософії поняття “реформа” тлумачиться як спосіб перетворення суспільних відносин, інститутів, структури і функцій об'єктів підсистем суспільства, здійснюваний суб'єктом влади на основі спеціалізованого під об'єкт механізму реформування [43, с.12].

Виходячи з такого її розуміння автори Українського радянського енциклопедичного словника писали, що реформа (від лат. *reformo* – перетворювати) – перетворення, зміни, нововведення, які не знищують основ існуючої структури. Реформа соціальна – політичні перетворення, зміни, що здійснюються виробництвом без порушення засад суспільного і державного ладу. В антагоністичному суспільстві реформа ставить метою недопущення усунення від влади пануючого класу. В умовах соціалізму – засіб удосконалення різноманітних сфер суспільного життя [181, с. 65]. Приблизно таке ж трактування реформи давали укладачі «Юридичного словника» 1974 р.: “Реформа (від лат. *reformo* – перетворюю) – перетворення, зміна, нововведення” [211, с. 676]. Як зазначається уже в сучасному Словнику української мови термін “реформа” тлумачиться як: перетворення, зміна

нововведення в будь-якій сфері суспільного життя [29, с. 1218]. В Юридичній енциклопедії стверджується: “Реформа (від лат. *reformare* перетворювати; англ. *reform*; фр. *reform*) – здійснювані державою перетворення, зміни, перебудова якої-небудь сторони суспільного життя” [172, с. 392]. Приблизно так само трактують її і білоруські філологи: “реформа” походить з лат. *reformo, reformare* – перетворювати; франц. *réforme* – перетворення і має такі значення: перетворення, зміна, переустрій в суспільному житті або організації; реформувати – корінним чином перетворювати, змінювати шляхом реформ [122, с. 700].

В українській Юридичній енциклопедії уже стверджується, що термін “реформа” (франц. *reform*, від лат. *reformare* – перетворювати, поліпшувати) – процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформи, як правило, змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Цим вони відрізняються від революцій, у ході яких характер перетворень є швидкоплинним і руйнівним для певної системи. Успіх реформ значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості. Це стосується усіх нововведень, у т. ч. в галузі держави і права [41, с. 303].

Термін “реформа” тлумачать і виходячи з морфологічного аналізу цього слова: префікс “*re*” має значення – “назад, знову” та “*formare*” – формувати, утворювати, від “*forma*” “форма, вид” – як зміну форми, змісту або суті чогось (якогось об’єкта реалізації реформи) [145], що дозволяє тлумачити термін “реформа”, як: перетворення, удосконалення форми.

Таким чином, як бачимо, у змісті терміну “реформа” превалює діяльнісний, трансформаційний аспект і при цьому вважається, що реформи зумовлюються суспільно-політичними (рідше – політико-юридичними) чинниками, такими як зміна співвідношення політичних сил, засад суспільно-

політичного устрою держави, її конституційного ладу, розвиток економічних відносин, державно-інтеграційні процеси тощо.

В рамках цих визначень формується і поняття конституційної реформи. Українська вчена-конституціоналіст О. Бориславська вважає, що цей процес включає сукупність політико-правових та організаційних заходів, спрямованих на прийняття нової чи якісну зміну діючої конституції за визначеними юридичними процедурами [23, с. 48].

Російський науковець Л.В. Бутько конституційну реформу визначає як “найважливіше державно-правове явище, що являє собою сукупність правових та політичних заходів, які проводяться з метою якісної зміни чинного або прийняття нового основного закону країни, і на його основі поступового оновлення всього законодавства держави” [26, с. 6–7]. А українська вчена Н.В. Агафонова пише, що головне призначення конституційної реформи полягає у вирішенні (знятті) суперечностей між потребами розвитку суспільства та можливостями, заданими в рамках основного закону держави. І, – продовжує вона, – у загальному розумінні мета конституційної реформи – це запланований (очікуваний) результат реформування конституції, що відображає прагнення і цінності суспільства, які задекларовані, але не забезпечені конституційно-правовим механізмом або нові, відтворені у конституційному проекті цінності суспільства, програми його розвитку, конкретні цілі [2, с. 44].

У юридичній енциклопедичній літературі з приводу поняття і сутності конституційної реформи висловлюється підхід, відповідно до якого її слід розглядати у двох аспектах: 1) конституційна реформа являє собою перегляд конституції і прийняття її в новій редакції (ревізія конституції); 2) у деяких державах конституційна реформа – це внесення серйозних поправок до конституції [210, с. 444]. А от у довідковій літературі з конституційного права конституційну реформу безпосередньо пов'язують із зміною конституції або її основних положень [205, с. 200–201].

Укладачі Словника з конституційного права пишуть, що конституційна реформа – це зміни, що вносяться в основний закон під впливом різноманітних факторів, частіше всього в результаті зміни співвідношення політичних сил. Можливі зміни чисто технічного характеру, з якими погоджуються більшість або всі політичні партії, фракції, які представлені в органі, що має право вносити поправки в конституцію [70, с. 425].

Ю.О. Волошин і О.М. Пересада розглядають конституційно-правову реформу в якості найважливішого державно-правового явища, що являє собою сукупність правових, організаційних і політичних заходів, які проводяться з метою якісної зміни чинного або прийняття нового основного закону держави і на його основі поступового оновлення всього законодавства в державі і самої держави [32, с. 7]. Подібної точки зору дотримується і В.В. Кіреєв, який характеризує конституційну реформу як політико-правовий процес повних або часткових змін конституції, що тягне відповідні його змісту зміни поточного законодавства і конституціоналізму [65, с. 9].

А от А.Р. Крусян характеризує конституційну реформу в Україні в більш широкому сенсі як “політико-правовий процес поетапного перетворення конституційного законодавства (зі зміною тексту Конституції), розвитку конституційних правовідносин та конституційної правосвідомості, створення системи забезпечення (охорони) конституційного правопорядку з метою формування сучасного українського конституціоналізму” [99].

С.В. Ківалова вважає, що конституційна реформа за своєю природою є шляхом еволюційних перетворень, що передбачають конституційну новелізацію та модернізацію, тобто пристосування конституційних постулатів до орієнтирів суспільства, які, на відміну від стратегічних пріоритетів, можуть стрімко змінюватися. Але ця новелізація не завжди потребує нового тексту Конституції (нової її редакції). Більш безпечним для процесів конституціоналізації державного та суспільного життя, стабільності правопорядку є часткові зміни конституційних приписів або “мовчазне перетворення” конституції без змін її тексту [66, с. 43].

Таким чином, можемо зробити висновок, що однією з засадничих рис конституційної реформи є зміна чинного або прийняття нового основного закону держави. Однак як правильно відзначає Н.В. Агафонова: “Це один із проявів конституційної реформи. Та зміст конституційної реформи не можна зводити лише до оновлення конституції як нормативно-правового акта чи її окремих положень, принаймні, зважаючи на засадниче значення конституції для всієї системи права” [2, с. 33].

Поряд з термінами “конституційна реформа” в літературі часто зустрічаються і інша термінологія, яка так чи інакше характеризує це правове явище, наприклад, “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, або ж навіть “конституційна революція”, “конституційна ревізія”, рідше “конституційна поправка” чи “перегляд конституції”. При цьому науковці намагаються навести відмінні риси між цими поняттями. Так відомий український вчений М.П. Орзіх вирішальною ознакою реформування на відміну від конституційної модернізації вважає відсутність впливу останньої на систему конституціоналізму [126, с. 44].

А.Р. Крусян дотримується приблизно цієї ж точки зору і пише, що конституційна модернізація, на відміну від реформування, не передбачає кардинальних змін конституційного ладу держави і суспільства. “Модернізація спрямована на удосконалення інституціональних складових конституційного ладу та конституціоналізму. Насамперед таке удосконалення має нормативно-правовий характер, тобто це удосконалення конституційного законодавства, оновлення (модернізація) конституції з метою еволюційного розвитку держави і суспільства” [96, с. 6].

На думку російського науковця А. Медушевського, конституційна модернізація – це процес внесення змін до конституції з метою узгодження її норм із соціальною реальністю, яка змінилася. При цьому він пише, що модернізація суспільства може здійснюватися у правовому та неправовому варіантах. У свою чергу правова (конституційна) модернізація може

здійснюватися двома шляхами: 1) шляхом конституційної революції (перевороту); 2) шляхом конституційної реформи, яка, у свою чергу, може здійснюватися у вигляді конституційної ревізії, тобто полягає у внесенні поправок до тексту конституції, а також шляхом прийняття нового конституційного законодавства, з метою розвитку та конкретизації положень основного закону, різних напрямів тлумачень конституції [113, с. 45].

Треба сказати, що сам термін “модернізація” походить від французького слова “modernization” і перекладається як оновлення, осучаснення, зміна відповідно до новітніх, сучасних вимог і норм.

В словниковій літературі також здебільшого подається інформація, що модернізація – це оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог [116]. До цього терміну досить близький термін модифікація, який трактується як: 1. Видозміна предмета або явища, що характеризується появою у нього нових ознак, властивостей при збереженні сутності. Наукові працівники інституту [машинознавства АН УРСР] спроектували, а завод впровадив у виробництво ківш для модифікації глобулярного чавуну магнієм (Наука і життя, 1, 1958, 16). 2. Предмет, явище, що зазнали такої видозміни і становлять різновид чого-небудь. На базі основної машини [“Запорожець”] конструктори створили її модифікацію, що дістала назву “Волинь-969” (Наука і життя, 7, 1966, 9) [162, с. 777].

Хоча деякі автори більш широко трактують термін “модернізація”. Наприклад, П. Штомпка виділяє три значення поняття “модернізація”: як синонім усіх прогресивних змін, коли суспільство рухається уперед згідно з прийнятою шкалою змін; як синонім сучасності, коли йдеться про комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних й інтелектуальних трансформацій, котрі мали місце на Заході з XVI ст. і досягнули свого апогею у XIX–XX ст.; і як зусилля слаборозвинених або відсталих суспільств, спрямовані на те, щоб наздогнати провідні, найрозвиненіші країни [206, с. 170–171].

Молода українська дослідниця О.В. Бондаренко говорить, що сам термін “модернізація” слід розуміти як певний процес удосконалення і виходити з того, що модернізація – це, перш за все, комплексний процес реформування існуючих та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій, а також запозичення тих культурних норм, які відповідають кращим стандартам і цінностям розвинутих демократичних країн. Суть модернізації – оновлення або створення нових інституцій, що створюють умови для перетворення міжлюдських стосунків у сфері політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн. Водночас модернізацію не можна розглядати як просту сукупність певних програм у різних сферах політичного, економічного та суспільного життя країни, хоча без таких програм важко реалізувати модернізаційний процес. Тому, продовжує О.В. Бондаренко, слід розглядати модернізацію як певну ідеологію, навколо якої будуються конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін [19, с. 32]. Вона стоїть на позиції, що категорія “конституційна модернізація” відображає динаміку зміни кількісної та якісної форми конституції в процесі її трансформації. З цієї точки зору, конституційна модернізація і конституційне оновлення є абсолютно синонімічними категоріями. З огляду на це конституційну модернізацію можливо уявити у вигляді процесу, характерного для публічного права.

Основна мета конституційної модернізації – створення оптимальної моделі конституції, яка відповідає вимогам та викликам, які стоять перед національною правовою системою, державою та соціумом, для їх належного функціонування та адаптації до мінливостей майбутнього. Конституційна модернізація є складним конкретно-історичним явищем, що має об’єктивно притаманні їй ознаки: по-перше, вона здійснюється в певних часових межах, тобто має історичні рамки; по-друге, конституційні перетворення

поширюються на певну територію; по-третє, невід'ємним елементом конституційної модернізації вважаються кризові явища в найважливіших сферах держави та суспільного життя. Перераховані ознаки впливають на сутність, зміст, типологію, масштаби конституційної модернізації, їх функціональну характеристику та історичне значення. У ході конституційної модернізації оновлюється також форма і зміст держави та права, відбувається їх вихід на якісно новий рівень. Саме цим процесом і відрізняється конституційна модернізація від інших явищ. Поняття конституційної модернізації можна конкретизувати за допомогою форм їх здійснення, тобто за допомогою зовнішнього відображення змін у різних сферах функціонування держави. Форми конституційної модернізації поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальна форма конституційної модернізації характеризує закріплення конституційних змін у джерелах конституційного права. До них можна віднести наступні форми модернізації:

- а) прийняття нових конституцій або актів, що тимчасово замінюють основний закон;
- б) внесення змін і доповнень до чинних конституцій;
- в) прийняття інших конституційно-правових актів (органічних, конституційних, звичайних законів, регламентів, положень, декретів і т.д.);
- г) прийняття (або зміна, скасування) судом рішень, що мають характер конституційного прецеденту;
- д) створення або зміна конституційного звичаю.

Процесуальна форма конституційної модернізації характеризує спосіб вираження волі суверена публічної влади з приводу проведених перетворень. Це волевиявлення може бути як безпосереднім, тобто на референдумі, так і опосередкованим – через представницькі органи держави. Підсумовуючи О.В. Бондаренко пише, що конституційна реформа є складовим елементом конституційної модернізації. Реформа – це спосіб зміни основного закону, що здійснюється відповідно до норм закладених у самій конституції. На практиці конституційна реформа реалізовується за допомогою внесення

поправок до чинної конституції чи прийняття нового законодавства в галузі конституційного права. Конституційна модернізація є ширшим поняттям, що проявляється не тільки в перегляді конституції та її окремих положень, а й у процесах трансформації економіки, політичної влади, соціально-культурних основ держави [19, с. 35–36].

Однак, ми не поділяємо такого підходу розуміння співвідношення термінів “конституційна реформа” і “конституційна модернізація”. На наш погляд, конституційна реформа передбачає або внесення змін до основного закону (суттєвий чи частковий його перегляд), або ж навіть зміну чинної конституції. У той час як модернізація означає зміну застарілих таких, що не відповідають вимогам часу положень основного закону з метою пристосування його до сучасних вимог конституціоналізму, вироблених світовою практикою міжнародних стандартів у галузі конституціоналізму. Як зазначається у літературі, з точки зору правової регламентації перехідних процесів в соціумі “конституційна модернізація – це процес зміни конституції з метою узгодження її норм з соціальною реальністю її вдосконалення через розвиток позитивних елементів і мінімізацію негативних... Модернізація – це ревізія в рамках можливого” [14, с. 116].

Стосовно терміну “конституційна трансформація”, то в словниковій літературі слово “трансформація” тлумачиться як: 1. книжн. Зміна, перетворення виду, форми, істотних властивостей і т. ін. чого-небудь. Переходячи з уст в уста, із доби в добу, твори ці зазнавали різних трансформацій (Максим Рильський, III, 1956, 155); Енергія.. необхідна йому [організму] для здійснення всіх обмінних процесів, серед яких основне місце належить трансформації, або перетворенню речовини в тіло організму (Знання та праця, 12, 1968, 4); У справжніх поетів трансформація цих [Шевченкових] образів і мотивів відбувається творчо (Літературна Україна, 9.III 1964, 11). Трансформація повітряних мас — поступова зміна властивостей повітряних мас (кількості тепла, вологи тощо). 2. фіз. Перетворення електричного струму низької напруги на струм високої

напруги (або навпаки) за допомогою трансформатора. 3. У театральному, цирковому та естрадному мистецтві — сценічний прийом, який полягає у швидкому перевтіленні артиста (зміна зовнішності, голосу, манер, поведінки тощо). Мені довелося.. знову побачити Марка Лукича [Кропивницького] в двох майже епізодичних ролях. Це була неймовірна трансформація, блискавичне й цілковите перевтілення з образу в образ (Минуле українського театру, 1953, 133) [163, с. 233].

О.В. Бондаренко зазначає, що співвідношення категорій конституційної модернізації та трансформації конституції визначається їх сутнісним значенням та функціональними параметрами. Конституційна трансформація в широкому сенсі являє собою динамічну характеристику конституції, яка вказує на її здатність до змін. У свою чергу, динамічні характеристики конституції визначають способи та можливості для такої трансформації. Широке розуміння конституційної трансформації зводиться до сутнісного аспекту. Сутність внесення змін до будь-якої конституції виражається в їх трансформації, до якісно нового рівня. Саме явище трансформації розкриває динамічну сторону конституційних змін. І саме воно є інтегруючою категорією, що об'єднує досить різні за своїм характером та природою елементи, зокрема конституційне моделювання, порядок внесення змін до конституції, практичні наслідки конституційної реформи. З цієї точки зору, яка відображає вузький сенс даної дефініції, конституційна трансформація та конституційні зміни є ідентичними. Вони відображають функціональний аспект конституційної трансформації. Саме він є вирішальним з прагматичної точки зору, оскільки містить практичну значущість і необхідність конституційної трансформації. У вузькому сенсі, конституційна трансформація відображає функціональні характеристики забезпечення конституційного реформування. Вузький сенс категорії конституційна трансформація відображає динамічний аспект буття будь-якого основного закону. Він включає в себе всі аспекти динаміки конституції – від сприйняття необхідності творення основного закону і до скасування

конституції. Конституційна трансформація є вираженням конституційних реформ з позицій виключно правової науки і практики, зокрема конституційного права. У цьому проявляється сутнісний зв'язок категорій конституційна реформа та конституційна трансформація. А також у цьому проявляється зв'язок конституційної трансформації і конституційної модернізації, оскільки остання практично співпадає за значенням з поняттям конституційної трансформації у вузькому сенсі. У цьому значенні конституційна модернізація є способом надання конституції нових якостей [19, с. 35–36].

Як ми уже писали, конституційна реформа пов'язується і з термінами “перегляд конституції” та “ревізія конституції”, які в енциклопедичній літературі розглядаються як синоніми. Вони вживаються у конституційних актах різних держав і текстуально зміст цих термінів пов'язаний із внесенням змін до основних законів. Як пише Н.В. Агафонова, це дозволяє стверджувати, що терміни “ревізія конституції”, “перегляд конституції” (повний або частковий) охоплюються поняттям конституційної реформи. З такої точки зору конституційну реформу можна розглядати як узагальнююче поняття щодо внесення змін до конституції, та разом з тим ширше за обсягом, оскільки вона включає як зміст конституційних новацій (конституційного закону), нової конституції або змін до існуючої, так і механізм їх запровадження і реалізації [2, с. 60].

Щодо терміну “конституційна революція”, який деякі автори також розглядають як різновид конституційної реформи [112], то слід відзначити, що термін “революція” – (франц. *revolution* – обертання, переворот, від пізньолат. *revolutio* – поворот, коловорот) – різкий, стрибкопод. перехід від одного якісного стану до іншого, від старого до нового в розвитку певних явищ природи, суспільства, пізнання; переворот у суспільному розвитку або його вияв у тій чи іншій сфері суспільного життя [204, с. 253]; означає переворот у якій-небудь галузі, що приводить до докорінного перетворення, удосконалення чого-небудь; докорінний переворот у житті суспільства, який

приводить до ліквідації віджилого суспільного ладу і утвердження нового прогресивного [29, с. 1206]. І в літературі справедливо відзначається, що відмінність реформи і революції полягає у динаміці і наслідках подій. Вважається, що для останніх характерна швидкоплинність і руйнівні зміни для певної системи [134, с. 303].

Українська вчена Н.В. Агафонова також підтверджує цю позицію і пише, що з позицій конституційного права сам термін “конституційна революція” виглядає надто суперечливим. У науковій юридичній літературі цей термін використовується для характеристик конституційних реформ, пов’язаних зі зміною соціально-політичних орієнтирів суспільства, що супроводжуються прийняттям нових конституційних актів [2, с. 57–58]. Як зазначає А.М. Медушевський, під революцією у юридичному значенні розуміється розрив спадкоємності політичної влади в середині держави за якого відбувається радикальний перегляд цінності публічно-правових норм. Під реформою – такі зміни правової системи, які не порушують цієї спадкоємності [114, с. 55].

Таким чином, на перший погляд, терміни “конституційна реформа” і “конституційна революція” не є тотожними поняттями, оскільки за конституційної революції відбувається не просто прийняття нової конституції, а й радикальний перегляд засад конституційного ладу, конституційної доктрини, цінностей, змінюються фундаментальні правила державного і суспільного життя. Хоча, певною мірою, можна погодитися з думкою Н.В. Агафонові, яка стверджує, що конституційна революція не обов’язково може бути пов’язана із запровадженням нового державного чи конституційного ладу в країні, а зумовлюватись потребою подолання конституційної кризи, кризи легітимності влади і конституції, досягнення громадянського консенсусу щодо конституційного розвитку. В такому випадку створення нової конституції буде, по суті конституційною реформою [2, с. 58].

Багата палітра підходів щодо розуміння правової природи конституційної реформи і співвідношення цього терміну з іншими термінами, зокрема, “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “перегляд конституції”, “ревізія конституції”, “конституційна революція” приводить нас до висновку, що ці терміни в цілому за своєю природою, суттю є суміжними поняттями і вони загалом характеризують як обсяг і динаміку конституційного розвитку, вид конституційних змін, їх радикальність, зміст конституційних новацій, так і механізм їх впровадження і реалізації. Правда, якщо “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “перегляд конституції” та “ревізія конституції” являють собою здебільшого еволюційний спосіб здійснення конституційної реформи, як правило, вони відбуваються відповідно до передбачених конституцією вимог щодо внесення змін до Основного закону, відповідають вимогам часу і роблять його більш досконалим, то “конституційна революція” може бути пов’язана з радикальною зміною соціально-політичних орієнтирів, цінностей суспільства і держави та супроводжуватися прийняттям нових конституційних актів не у конституційний спосіб. Як пише Агафонова, на нашу думку, “модернізація” чи “реформа”, або й навіть “конституційна революція” – це швидше спір про терміни, а ніж про суть конституційного явища, що характеризує процес розвитку конституції (еволюційний або революційний), і, головне, результат цього процесу – відповідні конституційні перетворення, що мають сприяти сталому розвитку держави і суспільства. Разом з тим таке термінологічне багатоманіття феномену конституційної реформи є ще одним аргументом на користь актуальності досліджень означеної проблематики [2, с. 58–59].

В цьому ж аспекті варто підкреслити і той факт, що конституційна реформа тісно пов’язана з конституційним процесом [192, с. 109-112]. Під яким в юридичній науці розуміють регламентовану нормативно-правовими актами різної юридичної сили систему логічно послідовних дій та заходів, що

здійснюються стосовно розробки, внесення змін та доповнень, набуття чинності конституцією та конституційним законодавством з метою втілення у суспільне життя справжнього конституціоналізму [68, с. 114–115]; загальний процес розвитку “цивілізованих” держав і розвиток конституціоналізму в окремій країні; процес втілення у правову дійсність положень політико-правової теорії конституціоналізму; форму існування конституційного законодавства, діяльності вищих органів державної влади; процес розвитку та вдосконалення всіх конституційно-правових інститутів у конкретному суспільстві; як універсальне правове поняття, яке відображає динаміку розвитку конституційних відносин у різних сферах правозастосування, в тому числі, й у галузевій (конституційно-правовій) охоронній сфері [103, с. 5]; послідовний, історично зумовлений процес формування українського конституціоналізму, що становить собою триваючу конституційну реформу [168, с. 187]; юридичний процес, важливий елемент системи конституційного права, який є засобом вироблення та формою реалізації закріплених у конституційному праві моделей розвитку держави і суспільства в реальні правовідносини на підставі відповідних процедур, що забезпечує досягнення юридично значущого результату – конституційного ідеалу [104, с. 56].

Доволі розгорнуто конституційний процес трактується в Енциклопедичному юридичному словнику, де під ним розуміється: 1) в широкому значенні вся діяльність вищих органів державної влади, яка відбувається в формах, встановлених нормами конституційного права, а також процес розвитку і удосконалення всіх конституційно-правових інститутів в конкретному суспільстві або у світі в цілому; 2) у вузькому значенні – врегульована процесуальними нормами конституційного права діяльність конституційних судів і квазісудових органів конституційного контролю з розгляду і вирішення конституційно-правових спорів і справ про конституційні правопорушення [208, с. 147].

Виділяють і в науковій літературі широке і вузьке розуміння конституційного процесу. Конституційний процес у широкому розумінні пов'язують загалом із діяльністю вищих органів державної влади, яка відбувається у формах, встановлених нормами конституційного права, процесом розвитку і удосконалення всіх конституційно-правових інститутів в конкретному суспільстві або у світі [147, с. 7], або ж трактують його як “процес реалізації норм конституції, конституційних та інших законів, які регламентують процедури різних інститутів конституційного права (права і свободи громадян, форма держави, державна влада, місцеве самоврядування та ін.) суб'єктами конституційного права». У вузькому значенні під конституційним процесом розуміють систему правових норм і процедур, які регулюють порядок підготовки, розробки, прийняття та вступу в силу конституції (основного закону), зміну, перегляд та припинення дії конституції, а також забезпечення функціонування основних конституційних інститутів” [130, с.186–187] чи врегульовану процесуальними нормами конституційного права діяльність конституційних судів і квазісудових органів конституційного контролю по розгляду і вирішенню конституційно-правових спорів і справ про конституційні правопорушення [18].

Доволі цікаво визначає конституційний процес український науковець Х. Приходько, яка аналізує його за сутністю, змістом і формою. За суттю, на її думку, конституційний процес являє собою системну сукупність юридико-процесуальних технологій, соціально-юридичних механізмів створення та реалізації Конституції України та закріплених нею демократичних принципів суб'єктами конституційного права. За змістом конституційний процес – це система елементів (складових), властивостей, процесуальних форм і процедур, опосередкованих його видами, зокрема правореалізаційним (у суб'єктивному значенні) процесом; муніципальним та регіональним процесами; а також особливою формою – конституційним установчим (статуарним) процесом. За формою – це система конституційно-процесуальних форм і конституційних процедур реалізації конституційної

правосуб'єктності, регламентованих конституційним процесуальним законодавством [137, с. 5–6].

Інший вітчизняний науковець О.В. Совгіря пише, що термін “конституційний процес” може тлумачитись принаймні у трьох значеннях: як устрій усіх конституційно-процесуальних відносин; як сукупність процедурних стадій розробки, прийняття та зміни конституцій; як конституційно-судовий процес [164, с. 32–33].

Доволі поширеною в науковій літературі є позиція, відповідно до якої конституційний процес пов'язується з внесенням змін до конституції. Так, В.В. Бородін пише, що конституційний процес – це система правових норм і процедур, які регулюють порядок підготовки, розробки, прийняття і набуття чинності конституції (основного закону), змін, перегляду і припинення дії конституції, а також забезпечення ефективного функціонування основних конституційних інститутів протягом всього строку дії конституції [25, с. 14]. Цю точку зору підтримує і Н.М. Пархоменко, яка зазначає, що конституційний процес – система правових норм і процедур, які регулюють порядок підготовки, розробки, прийняття та вступу в силу конституції (основного закону), зміну, перегляд та припинення дії конституції, а також забезпечення функціонування основних конституційних інститутів [131, с. 186].

Натомість Н.В. Агафонова уже стверджує: “Розуміння конституційного процесу в контексті внесення змін до конституції, поза сумнівом, має свої підстави. Як уже зазначалось, конституційна теорія і практика знає різні форми (найменування) внесення змін до основних законів: власне конституційна реформа, конституційна модернізація, ревізія, перегляд конституції, припинення дії конституції, прийняття нової конституції тощо. Незважаючи на можливі варіанти розрізнення таких форм перетворення конституції в конституційній доктрині, принаймні залежно від їх обсягу (масштабності і глибини) подібні процеси завжди реалізуються як реформи. Це дає нам підстави характеризувати динаміку трансформації основних

законів узагальнюючим поняттям «конституційний реформаційний процес». Ми вважаємо, що з точки зору термінологічної чистоти, вимог до юридичної термінології цей термін є надто загальним, він не вказує на зміст конституційної діяльності, особливості форми, власне, перетворення. Натомість, якщо ведемо мову про конституційний реформаційний процес, є зрозумілим, по-перше, зв'язок цього процесу з конституцією; по-друге, зміст цього процесу – реформування; по-третє, специфіка динаміки перетворення – процес” [2, с. 227–228].

Можна погодитися і з цим підходом. Однак, на нашу думку, коли ми говоримо про конституційну реформу, то доцільніше, щоб підкреслити її природу, використовувати термін “конституційна інженерія”.

В словниковій літературі зазначається, що етимологічно слово “інженерія” визначається як: 1) творча технічна діяльність; 2) конструювання нових, не існуючих в природі органічних одиниць [123, с. 247]. В літературі пишуть, що термін “інженерія” походить від французького “ingenierie”, що увійшло в українську мову через російську – “инженерия” або польську – “inzynieria”, який, у свою чергу, є похідним від старофранцузького терміну “engigneor”, що означає конструктор військових машин. Англійські слова “engineering” та “engineer”, хоча і подібні за звучанням, мають інше походження. Більше того, вони походять не від слова “engine” (машина), як можна було б припустити, а від латинського терміна “ingeniosus” – освічена, талановита людина [8, с. 8–9].

В науці термін “інженерія” точніше “соціальна інженерія” вперше був використаний Р. Паундом в його роботі “Вступ до філософії права” (1922 р.). І сьогодні цей термін використовується здебільшого для позначення сукупності підходів прикладних соціальних наук, які орієнтовані на цілеспрямовану зміну організаційних структур, що визначають людську поведінку та забезпечують контроль за нею [150]; а також для позначення комплексного підходу до вивчення та зміни соціальної реальності, заснованого на використанні інженерного підходу та наукомістких

технологій [143], або ж під цим терміном розуміють галузь знань, практичних дій, орієнтованих на створення та обслуговування соціальних систем, які є цілеспрямованими, такими, що виникають та функціонують на базі спільної діяльності людей, які переслідують спільні цілі та інтереси [143].

Водночас поряд з терміном “соціальна інженерія” в науці появилися такі терміни як “поведінкова інженерія” [121], “політична інженерія”, “виборча інженерія”, “електоральна інженерія” [8, с. 12–14]. Зустрічається в юридичній науці, правда зарубіжній, і поняття “конституційна інженерія”, під якою розуміють конституцію як структуру, що планується та створюється на основі стимулів [151, с. IX] або ж стверджується, що за допомогою методів конституційної інженерії вирішуються завдання трансформації політико-правової системи, вони забезпечують еволюційне та поступове перетворення існуючих конституційних інститутів для створення нового конституційного порядку, якщо воно ґрунтується на конструктивному підході до модифікації існуючих конституційних інститутів [93]. К. Гагаєва стоїть на позиції, що термін “конституційна інженерія” використовується у значенні правової діяльності, яка здійснюється спеціалізованою в галузі конституційного законодавства європейських держав установою та спрямовується на приведення конституційного законодавства держав у відповідність зі змістом європейської конституційної спадщини. При цьому вона виокремлює такі ознаки конституційної інженерії: здійснення професійним суб’єктом, наприклад, Європейською комісією Ради Європи за демократію через право, що складається з експертів в галузі конституційного права та володіє високим авторитетом в галузі розвитку конституційних цінностей, що йменуються європейською конституційною спадщиною, що, своєю чергою, є продуктом тривалого вивчення конституційного законодавства на засадах добровільності та рекомендаційного характеру, конституційна інженерія не зазіхає на конституційну автономію та

суверенітет держав; охоплення всіх областей конституційного законодавства [37, с. 9, 11–12, 22].

Продовжуючи цей підхід відзначимо, що конституційна реформа в демократичній державі спрямована на удосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, впровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей і якщо конституційну інженерію розглядати як діяльність з цілеспрямованого конструювання елементів конституційно-правової системи та конституційно-правових моделей поведінки [190], то конституційну реформу можна вважати видовим проявом конституційної інженерії на практиці окремої держави. У цьому сенсі конституційна реформа в конкретній країні являє собою квінтесенцію світового, насамперед європейського, конституціоналізму, має відповідати основоположним стандартам правової держави і демократичного суспільства, загальнолюдським політичним і правовим цінностям. Вона вимагає звернення до цивілізаційних демократичних конституційних традицій, укорінених в практиці розвинутих країн, що розвиваються на ліберальних засадах.

Водночас зазначимо, що оскільки в науці конституційного права при характеристиці конституційних реформ усталеним є термін “конституційний процес” вважаємо його використання більш доцільним, розуміючи його саме в контексті внесення змін до конституції.

Звичайно, що конституційна реформа та конституційний процес це не тотожні поняття. Вони різняться між собою, перш за все, виходячи з предмету регулювання, форм і способів здійснення і т. ін. Конституційний процес – це більш широке правове явище, один з аспектів якого являє собою форму здійснення конституційної реформи і остання виступає його складовою, одним із чинників конституційного процесу.

При цьому складовими конституційного процесу при конституційній реформі є такі поняття як “конституційна поправка”, “внесення змін і доповнень до конституції”.

Термін “конституційна поправка” в Юридичній енциклопедії розглядається як “форма внесення змін і доповнень до тексту конституції” [184, с. 273–274]. Конституційну поправку тлумачать також як “нове конституційне положення, яке додається до тексту конституції без формального вилучення з нього тієї норми, що перестала діяти. Конституційні поправки нумеруються і публікуються окремо після першопочаткового тексту конституції, який залишається незмінним, хоча частина його перестала діяти” [205, с. 200].

Деякі автори під конституційною поправкою також розуміють зміни і доповнення до конституції внесені будь-яким способом, а також невеликі за обсягом і змістом зміни до конституції, що не зачіпають її ключових положень [2, с. 59–60]. Тобто вони ототожнюють поняття “конституційна поправка” і “внесення змін і доповнень до конституції”. Ми також дотримуємося цієї точки зору і вважаємо, що одним із проявів конституційного процесу є внесення поправок, змін і доповнень до конституції.

Конституційний процес в частині здійснення реформи конституції доволі різниться в кожній з країн. Тим не менш можна виділити деякі основні моменти, які виступають об’єднуючими з точки зору проведення конституційної реформи. До таких можна віднести: ініціатива і ініціатори перегляду конституції; інституції, які вносять зміни до конституції (участь народу у цьому процесі, участь глави держави та інших суб’єктів).

Суб’єктами ініціативи конституційної реформи (якщо це не соціальні революції) здебільшого виступають ті ж інституції, що й при прийнятті звичайних законів. Хоча не завжди перелік суб’єктів, що наділені правом ініціювати зміни до основного закону, співпадає з переліком суб’єктів права законодавчої ініціативи. Наприклад, в Португалії право законодавчої

ініціативи належить депутатам і уряду, в той час як право ініціювання конституційних змін – тільки депутатам. В Російській Федерації правом законодавчої ініціативи з питань їх відання належить Конституційному Суду, Верховному Суду, Вищому Арбітражному Суду (ст. 104 Конституції) [83, с. 236] і в той же час вони не наділені правом ініціативи щодо внесення змін до конституції.

Зазвичай правом ініціювання змін до основного закону наділені парламент (установча влада), уряд, глава держави тощо. Наприклад, ст. 235 Конституції Польщі передбачає, що проект закону про зміну Конституції може бути запропонований не менш як 1/5 від конституційного складу послів, Сенатом чи Президентом Республіки [82, с. 204]. Конституція Російської Федерації виходить з того, що пропозиції про поправки і перегляд положень Конституції можуть вносити Президент Російської Федерації, Рада Федерації, Державна Дума, Уряд, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів Російської Федерації, а також групи чисельністю не менше однієї п'ятої членів ради Федерації або депутатів Державної Думи [83, с. 241].

В той же час відзначимо, що відповідно до конституцій більшості країн правом ініціювати зміни до конституції наділений саме парламент. “Поправки до даної Конституції вносяться з ініціативи Парламенту за згодою не менш як двох третин від загальної кількості членів обох палат і представляються потім на схвалення народу: поправка вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від кількості голосуючих, або в порядку особливого референдуму, або шляхом виборів – відповідно до рішення Парламенту. Затверджені передбаченим способом поправки негайно підлягають промульгації Імператором від імені народу як невід'ємна частина даної Конституції” – зазначається в Конституції Японії [88, с. 300].

Як правило, це право надається не окремим депутатам (як це часто має місце при прийнятті звичайних законів), а їх групі, чисельність якої може бути доволі різноманітною (від 1/5 депутатів палати, наприклад, в Російській Федерації до 1/3 – в Беніні, Конго, Мавританії чи 3/4 – на Філіппінах).

Наприклад, Конституція Арабської Республіки Єгипет передбачає, що вимога про перегляд конституції має бути підписана не менш як однією третиною членів Народних Зборів (ст. 189) [76, с. 554].

Визначення на конституційному рівні необхідності ініціювання внесення змін до основного закону групою депутатів парламенту покликано не допустити внесення випадкових, несерйозних, недоречних законопроектів, що часто має місце коли таким правом наділені окремі депутати. Так, в США за більш ніж 225 років дії конституції було ініційовано членами конгресу біля 10 тис. конституційних законопроектів із яких прийнято тільки 27 змін.

Серед суб'єктів ініціювання змін до конституції варто виділити і главу держави. Такий підхід реформування конституції має місце в президентських і змішаних формах правління. При цьому, таким правом глава держави наділяється поряд з іншими суб'єктами. Так, відповідно до ст. 89 Конституції Французької Республіки ініціатива перегляду Конституції належить Президентові Республіки, діючому за пропозицією Прем'єр-міністра [86, с. 68]. В Казахстані Президент республіки наділений правом одноособово ініціювати зміни до Основного закону країни. Так само в Арабській Республіці Єгипет Президент Республіки, як і Народні Збори, має право вимагати перегляду однієї чи кількох статей Конституції (ст. 189) [78, с. 554].

Як ми уже зазначали, правом законодавчої ініціативи щодо внесення змін до конституції можуть бути наділені і інші суб'єкти. Наприклад, в деяких федеративних державах правом ініціювання конституційного перегляду основного закону в тій чи іншій формі наділені суб'єкти федерації. Так, ст. 60 Конституції Бразилії передбачає, що Конституція може бути змінена за пропозицією не менш як однієї третини членів Палати депутатів або Федерального Сенату, Президента Республіки, а також конституційний законопроект може бути внесений законодавчими зборами більше ніж половини суб'єктів Федерації, кожна з яких має бути висловлена відносною більшістю членів цих зборів [85, с. 459]. В США зміни до конституції

можуть бути ініційовані петиціями, прийнятими законодавчими зборами 2/3 штатів і при цьому конгрес зобов'язаний скликати конвент для перегляду конституції (хоча такий механізм реформування конституції в країні не використовувався жодного разу). В Мексиці і Російській Федерації право ініціативи конституційного перегляду надано законодавчим органам всіх суб'єктів федерації.

Варто відзначити, що в ряді країн конституційний законопроект може бути внесений і в порядку “народної ініціативи”, тобто певною кількістю виборців. Наприклад, в Австрії, Швейцарії вимагаються підписи 100 тис. виборців, в Італії – 500 тис., на Філіппінах – не менше 20% зареєстрованих виборців, в Литві – 300 тис. Конституція Молдови передбачає, що ініціатива її перегляду може виходити не менш як від 200 тис. виборців, що представляють не менше половини районів і муніципалітетів, в кожному з яких має бути зібрано не менше 5 тис. підписів на підтримку реформування вітчизняної конституції [72].

В деяких країнах реформування конституцій відбувається як раз найбільше саме за народною ініціативою. Так, в Швейцарії завдяки інституту “народної ініціативи” з 1891 по 1989 роки було подано 179 конституційних законопроектів [167, с. 150].

Коло суб'єктів ініціювання конституційних змін відіграє важливу роль у реформуванні основного закону. Воно свідчить про характер існуючого в країні політичного режиму. Наприклад, в однопартійних державах це право надавалося і надається або виключно керівному органу правлячої партії, або ж цей орган наділений правом ініціювання поряд з іншими суб'єктами, або ж цей орган наділений правом схвалення таких змін. Що ніяк не свідчить про демократичність процесу реформування основного закону країни. Натомість демократичний політичний режим, навпаки, характеризується широким колом суб'єктів ініціювання змін до конституції і демократичністю внесення цих змін.

Другою стадією конституційного реформування є прийняття конституційного закону, яким вносяться зміни до конституції. Зазвичай таким правом наділений парламент країни. І тільки в небагатьох країнах реформування конституції здійснюється надпарламентським органом (Народний консультативний конгрес в Індонезії, конвент на Філіппінах, Великі народні збори в Болгарії тощо).

Світова практика конституціоналізму щодо прийняття змін до конституції також характеризується рядом особливостей, пов'язаних, перш за все, з тим, який порядок прийняття такого закону має місце. Наприклад, в одних країнах передбачено, що зміни всіх статей конституції відбуваються в одному порядку, в інших – що одні статті конституції можуть бути змінені в одному порядку, інші – в більш ускладненому. Так, згідно Конституції Росії поправки до розділів 3-8 Конституції Російської Федерації приймаються в порядку, передбаченому для ухвалення федерального конституційного закону, і набувають чинності після їх схвалення органами законодавчої влади не менше ніж двох третин суб'єктів Російської Федерації. Не можуть бути переглянуті Федеральними Зборами положення розділів 1 (*“Основи конституційного ладу” – Ч.П.*), 2 (*“Права і свободи людини і громадянина” – Ч.П.*), 3 (*“Конституційні поправки і перегляд Конституції” – Ч.П.*) Конституції Російської Федерації. Якщо пропозиції про перегляд положень розділів 1, 2 і 9 Конституції Російської Федерації буде підтримана трьома п'ятими голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи, то відповідно до федерального конституційного закону скликаються Конституційні Збори. Конституційні Збори або підтверджують незмінність Конституції Російської Федерації, або розробляють проект нової Конституції Російської Федерації, який приймається Конституційними Зборами двома третинами голосів від загального числа його членів або виносяться на всенародне голосування. При проведенні всенародного голосування Конституція Російської Федерації вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало більше половини виборців, які взяли участь в

голосуванні, за умови, що в ньому взяло участь більше половини виборців [83, с. 241].

Як бачимо, для прийняття закону щодо внесення змін до конституції майже завжди вимагається кваліфікована більшість голосів депутатів парламенту. При двопалатному парламенті зазвичай такий закон приймається кожною палатою окремо. Наприклад, ст. 128-3 Конституції Австралії проголошує: “Дана Конституція не буде змінюватися інакше, як в наступному порядку: Запропонований закон про її зміну приймається абсолютною більшістю кожною з палат Парламенту, не менш як через два місяці, але й не більш як через шість місяців після його прийняття обома палатами, запропонований законопроект подається у кожному штаті виборцям, які мають право голосувати на виборах депутатів до Палати представників. Однак якщо одна з палат прийме запропонований закон такого роду абсолютною більшістю, а друга палата відхилить його чи ухилиться від його прийняття або прийме його з такими змінами, на які перша палата не погодиться, і після тримісячного проміжку перша зі згаданих палат у ту ж або в найближчу сесію знову прийме запропонований закон абсолютною більшістю з тими змінами чи без тих змін, котрі були зроблені чи на які погодилась друга палата, і ця друга палата відхилить його чи ухилиться від його прийняття або прийме його з такими змінами, на які перша палата не згодна, то Генерал-губернатор може подати запропонований закон у тому останньому вигляді, у якому він був прийнятий першою палатою з тими змінами чи без тих змін, на які в подальшому погодились обидві палати, виборцям у кожному зі штатів, які мають право голосувати на виборах депутатів до Палати представників. Якщо запропонований закон буде поданий виборцям, то голосування здійснюватиметься в такому порядку, який визначить Парламент. Однак, доки вимоги, що ставляться до виборців депутатів Палати представників не стануть єдиними по всій Співдружності, – доти тільки половина виборців, які голосують за і проти запропонованого закону, буде враховуватися в тому штаті, де допускається

подача голосів кожним дорослим. І якщо у більшості штатів більшість виборців, які взяли участь у голосуванні, схвалить запропонований закон, то він буде поданий Генерал-губернаторові для отримання згоди Королеви. Жодні зміни, що зменшують відносне представництво будь-якого штату в кожній з палат Парламенту чи мінімальну кількість представників штату в Палаті представників або збільшують, зменшують чи іншим чином змінюють кордони штату чи якимось зачіпають відповідні приписи Конституції, не стануть законом доти, доки більшість виборців, що голосуватимуть у даному штаті, не схвалить запропонований закон” [77, с. 660–661].

Проте у ряді випадків законопроект щодо внесення змін до конституції приймається на спільному засіданні обох палат, які скликаються в обов’язковому (Мексика, Казахстан, Еквадор) або факультативному (Франція, Конго) порядку. Наприклад, у Франції, діє правило, що проект або пропозиція про перегляд Конституції мають бути розглянуті з дотриманням відповідних строків і прийняті обома палатами в однаковій редакції. Перегляд є остаточним після схвалення його на референдумі. Проте проект перегляду не виноситься на референдум, якщо Президент Республіки вирішить передати його на розгляд Парламенту, скликаного в якості Конгресу, в цьому випадку проект перегляду вважається схваленим, якщо він отримає більшість у три п’ятих поданих голосів. В якості бюро Конгресу виступає бюро Національної Асамблеї [86, с. 68].

Конституціями деяких країн передбачено, що зміни до конституції вносяться парламентом послідовно на двох сесіях (Італія: “Закони, якими здійснюється перегляд Конституції, та інші конституційні закони приймаються кожною з палат після двох послідовних обговорень з проміжком не менше трьох місяців і ухвалюються на основі абсолютної більшості членів кожної з палат при другому голосуванні. Ці закони виносяться на народний референдум, якщо протягом трьох місяців після їх опублікування такого вимагатиме п’ята частина членів однієї з палат, або п’ятсот тисяч виборців, або п’ять регіональних рад. Винесений на

референдум закон не підлягає промульгації, якщо він не був ухвалений більшістю визнаних дійсними голосів. Референдум не проводиться, якщо при другому голосуванні в кожній з палат закон був ухвалений на основі більшості у дві третини голосів їх членів” [81, с. 155], або законодавчим органом двох послідовних скликань (Греція: “Стаття 110: 1. Положення Конституції можуть підлягати перегляду, за винятком тих, які визначають основу і форму державного ладу країни як президентської парламентської республіки, а також положень пункту 1 статті 2, пунктів 1, 4 і 7 статті 4, пунктів 1 і 3 статті 5, пункту 1 статті 13 і статті 26. 2. Необхідність перегляду Конституції констатується рішенням Парламенту, що приймається за пропозицією не менше п’ятдесяти депутатів більшістю в три п’ятих від загальної кількості депутатів двома голосуваннями з інтервалом не менше одного місяця. Цим рішенням спеціально визначаються положення Конституції, які вимагають перегляду. 3. Після прийняття Парламентом рішення про перегляд Конституції Парламент наступного скликання на своєму першому засіданні приймає рішення по змісту ініційованих змін абсолютною більшістю голосів від загальної кількості депутатів. 4. Якщо пропозиція про перегляд Конституції отримала більшість голосів депутатів від загальної кількості, однак не передбачену пунктом 2 більшість в три п’ятих голосів, Парламент наступного скликання на своєму першому засіданні може прийняти рішення по змісту передбачених положень більшістю в три п’ятих голосів від загальної кількості депутатів. 5. Будь-яке прийняте рішення про перегляд положень Конституції публікується в Урядовій газеті в десятиденний термін з моменту його прийняття Парламентом і вводиться в дію особливим голосуванням Парламенту. 6. Не допускається перегляд Конституції раніше п’яти років з моменту завершення попереднього перегляду” [79].

В ряді країн конституційно визначено, що прийняті парламентом зміни до основного закону мають бути затверджені національним референдумом. Він може бути як обов’язковий, наприклад, на Філіппінах, в Конго, в Єгипті

(ст. 189 Конституції: “Якщо зміни (до Конституції – Ч.П.) схвалено двома третинами членів Зборів, вони виносяться на плебісцит» [78, с. 554]) в Україні (Стаття 156 Конституції України: “Законопроект про внесення змін до розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдум” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання”». [84]), так і факультативним – в тій же Франції (якщо законопроект внесений президентом), Італії (за умови, якщо протягом трьох місяців після опублікування змін до конституції цього буде вимагати п’ята частина членів однією з палат парламенту або п’ять обласних рад країни чи 500 тис. виборців), Намібії (якщо в одній із палат парламенту зміни не прийняті, президент може винести їх на національний референдум) та ряді інших країн.

В федеративних державах, як правило, прийнятий парламентом закон про внесення змін до конституції повинен бути ратифікований або ж всіма законодавчими органами суб’єктів федерації, або певною їх кількістю (наприклад, у США – $\frac{3}{4}$, в Мексиці і Бразилії – більшістю).

В цих державах внесення змін до конституції актуалізує два важливі процедурні моменти: по-перше, це ратифікація суб’єктами федерації цих змін до основного закону, по-друге, термін, протягом якого має відбутися зазначена ратифікація. Як правило, федеральні конституції обмежуються тільки визначенням органу, який наділяється повноваженням ратифікації змін до конституції. Зазвичай, це законодавчий орган суб’єкта федерації. Наприклад, згідно ст. 136 Конституції Росії поправки до розділів 3-8 Конституції Російської Федерації приймаються в порядку, передбаченому

для ухвалення федерального конституційного закону, і набувають чинності після їх схвалення органами законодавчої влади не менше ніж двох третин суб'єктів Російської Федерації [83, с. 241]. Однак інколи для ратифікації змін до основного закону держави можуть створюватися на рівні суб'єктів федерації інші спеціальні органи. Так, в США конгрес може дати вказівку штатам провести ратифікацію прийнятих змін до конституції спеціально скликаними конвентами. Хоча це буває вкрай рідко і із 27 внесених до Конституції США поправок тільки одна була ратифікована саме в такому порядку.

Слід відзначити і той факт, що федеральні конституції вкрай рідко регулюють порядок ратифікації змін до конституції суб'єктами федерації, передавши це до компетенції самих суб'єктів федерації, які визначають це або ж на рівні своєї конституції (статуту), або ж на рівні регламенту законодавчого органу. Наприклад, в США питання ратифікації поправок до федеральної конституції в більшості штатів детально регламентовані на рівні конституцій штатів. Так, згідно розд. 3 ст. XIV Конституції штату Іллінойс 1971 р. поправки до федеральної Конституції США ратифікуються рішенням легіслатури, яке приймається більшістю голосів членів кожної з палат. При цьому легіслатура не може приступити до розгляду поправки до проведення виборів, на яких має бути переобрано не менше половини членів легіслатури [165, с. 137].

Не регламентують конституції федеральних країн і терміни, протягом яких мають бути ратифіковані суб'єктами федерації зміни до конституції. Як свідчить конституційна практика США, це питання зазвичай вирішує конгрес, встановлюючи терміни ратифікації змін до конституції в резолюції про прийняття поправки. Однак це буває не завжди і тоді процес внесення змін до Конституції США затягується на тривалий час.

Характеризуючи правову природу конституційних реформ, варто відзначити, що при цьому існують різні специфіки законодавчої ініціативи щодо реформування основного закону, пов'язані з особливою природою

конституції як основного закону держави і суспільства, необхідністю забезпечити як статичність, так і динамізм конституції. Зокрема, світовий досвід конституціоналізму свідчить, що все більше розповсюдження останнім часом отримує практика оголошення основних найбільш важливих, з точки зору законодавця, конституційних положень такими, що не підлягають змінам. Аналіз зарубіжних конституцій засвідчує, що, як правило, не підлягають перегляду положення основних законів, які закріплюють засади конституційного ладу, права і свободи людини і громадянина, їх гарантії. Можуть мати місце і інші обмеження щодо внесення змін до конституції. Наприклад, у Франції жодна процедура перегляду Конституції не може бути розпочата чи продовжена за наявності посягань на цілісність території і не може бути предметом перегляду республіканська форма правління [86, с. 68]. В Італії не можуть вноситися зміни до конституції, які стосуються республіканської форми правління країни [81, с. 155], в Мавританії і Буркіна-Фасо – республіканської форми правління і багатопартійності, в Чехії – не підлягають зміні положення конституції, які відображають властивості демократичної правової держави. В Бразилії не можуть розглядатися пропозиції, спрямовані на скасування федеративної форми держави, прямого, таємного, загального та періодичного голосування, поділу державної влади, особистих прав і гарантій (ст. 60 Конституції Федеративної Республіки Бразилії) [85, с. 459]. Згідно ст. 79 Основного закону ФРН не допускаються зміни, які стосуються поділу федерації на землі, принципи співпраці земель в законодавстві і основні принципи, визначені в ст.ст. 1 і 20 Основного закону.

Для багатьох сучасних конституцій характерна тенденція запровадження окрім конституційних положень, що не підлягають змінам, і так званих “стабілізуючих” норм, які можуть бути змінені в більш ускладненому порядку ніж інші. Зазвичай до них відносяться норми про права людини (Іспанія, Мадагаскар, Шрі-Ланка), про організацію вищих органів державної влади (Алжир, Мозамбік, Мадагаскар), про внесення змін

до конституції (Болгарія, Індія, Естонія). В ряді країн, що розвиваються, де сильні позиції певної соціальної групи, знаті, до таких норм відносяться ті, які закріплюють їх права, привілеї, імунітети (Малайзія, Ботсвана) чи норми, що визначають привілейоване місце в суспільстві корінної етнічної спільноти (Фіджі, Малайзія).

Зміни таких конституційних норм відбуваються в порядку, який не використовується для реформування інших конституційних норм: скликання в обов'язковому порядку установчих зборів (Болгарія); конституційним референдумом (Литва, Мозамбик, Мадагаскар, Молдова, Шрі-Ланка); ратифікацією конституційних змін законодавчими органами суб'єктів федерації (Індія, Пакистан) або провінцій (ПАР); схваленням органами, що представляють інтереси феодальної чи родоплемінної знаті (Малайзія, Ботсвана). Так, наприклад, в Іспанії, всі статті конституції, окрім "стабілізуючих", можуть бути змінені конституційним законом, який приймається обома палатами Генеральних кортесів більшістю в 3/5 голосів кожної палати і може бути винесений на референдум, якщо цього буде вимагати одна десята депутатів однієї з палат. Що ж стосується "стабілізуючих" норм, то для їх зміни вимагається дотримання наступних процедур: по-перше, пропозиція про їх перегляд повинна бути підтримана більшістю в 2/3 членів кожної з палат; по-друге, Генеральні кортеси після цього повинні бути розпущені; по-третє, новообрані палати Генеральних Кортес приймають законопроект про внесення змін до конституції більшістю в 2/3 голосів депутатів; по-четверте, після схвалення змін до конституції палатами парламенту вони в обов'язковому порядку виносяться на референдум [167, с. 153–154]. Також в Російській Федерації ст. 137 Конституції передбачено: "1. Зміни до статті 65 Конституції Російської Федерації, котра визначає склад Російської Федерації, вносяться на підставі федерального конституційного закону про прийняття до Російської Федерації та створення в її складі нового суб'єкта Російської Федерації, про зміну конституційно-правового статусу суб'єкта Російської Федерації. 2. У разі

зміни найменування республіки, краю, області, міста федерального значення, автономної області, автономного округу нове найменування суб'єкта Російської Федерації підлягає включенню до статті 65 Конституції Російської Федерації” [83, с. 242]).

Інший різновид обмежень щодо внесення змін до конституції – за часом і обставинами. Зокрема, в деяких країнах передбачено, що протягом певного періоду після прийняття основного закону, він не підлягає зміні (Конституція Греції 1975 року, Португалії 1976 року, Бразилії 1988 року – протягом п'яти років з часу прийняття). Такі обмеження покликані гарантувати стабільність конституції в період, коли в країні має місце процес формування передбачених нею інститутів публічної влади з метою забезпечення їх нормального становлення та функціонування. Разом з тим, такий підхід дає можливість виявити протягом встановленого конституцією терміну її дієвість, ефективність чи неефективність, недоліки і недосконалість у регулюванні різноманітних сфер державного і суспільного життя. Так мало місце, зокрема, з Конституцією Бразилії 1988 р., яка закріплювала цілий ряд положень стосовно економічного розвитку країни, які на практиці виявилися нездійсненими, декларативними. І після завершення встановленого конституцією мораторію на внесення змін до основного закону в грудні 1993 року Національні збори Бразилії підготували відповідні зміни до національної конституції.

Стосовно обмежень щодо внесення змін до конституції за обставинами, то багато країн забороняє вносити зміни до конституції в період надзвичайного чи військового стану (Білорусь, Молдова, Іспанія, Румунія, Естонія та ін. (наприклад, Конституція Саудівської Аравії проголошує: “... жодне положення цього нізаму взагалі не може бути припинене, якщо це не є тимчасовим заходом, як-то під час війни чи при оголошенні надзвичайного стану” [128, с. 316]); у випадку посягання на територіальну цілісність держави (Франція, Гвінея, Конго, Малі); під час діючого стану федерального втручання, стану оборони або надзвичайного стану (Бразилія). Доцільність

таких обмежень є очевидною. І в Україні ст. 157 Основного Закону також проголошує: “Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану” [84].

Слід відзначити і той факт, що деякі конституції взагалі декларують свою незмінність, як, наприклад, Конституція Мексики 1917 року, яка в ст. 136 проголошувала, що конституція не втрачає своєї легітимності, навіть якщо її дія порушена повстанням. Якщо в результаті внутрішніх потрясінь сформується уряд, що буде суперечити принципам, встановленим цією конституцією, то чинність конституції відновлюється з моменту, коли народ знову отримає свободу... [167, с. 141].

Загалом такі обмеження щодо припинення дії основного закону чи внесення змін до конституції спрямовані на забезпечення стабільного розвитку держави, недопущення змін засад державного і суспільного ладу, форми правління в країні і т. ін. Проте практика свідчить, що не завжди недоторканність передбачених конституцією положень дотримується. Так, Конституція Португалії 1976 р. передбачала 15 принципів, які не підлягали перегляду, однак не містила гарантій їх незмінюваності. І в 1989 році із цього списку були вилучені принцип усупільнення основних засобів виробництва, недопущення відновлення монополій і латифундій, демократичного планування економіки [130, с. 265].

Тому деякі науковці, характеризуючи правову природу обмежень на внесення змін до конституції пишуть про деяку їх ілюзорність. Зокрема, французький вчений Ф. Ардан говорячи про недоторканність у Конституції Франції принципу республіканської форми правління зазначає, що він може бути переглянутий, по-перше, шляхом відміни положення про його недоторканність, по-друге, шляхом зміни самого принципу. “І буква

конституції при цьому буде дотримана, проте чи можна говорити у цьому випадку про повагу її духу” – запитує він [167, с. 148].

Інші науковці відстоюють позицію, що обмеження на внесення змін до конституції спрямовані на обмеження самої установчої влади парламенту. Вони наводять приклад Індії, де це питання стало предметом тривалого конфлікту між парламентом і Верховним судом країни, який прийняв ряд рішень, що обмежували установчу владу парламенту. Так, останній в 1976 р. прийняв 42-ту поправку, якою включав в ст. 386 Конституції Індії положення про те, що “не існує будь-якого обмеження установчої влади парламенту”. Однак у 1980 р. Верховний суд визнав це положення недійсним на тій підставі, що воно надає парламенту право міняти конституцію таким чином, що це може привести до “руйнації її основних чи істотних рис, або її основної структури” [219, р. 297].

В цьому ж плані можна згадати положення параг. 112 Конституції Норвегії 1814 р. про те, що поправки ніколи не повинні протирічити засадам конституції, і завжди обмежуватися змінами, не порушуючи її духу. Або ж згадати рішення Конституційного суду Італії 1988 р., в якому зазначалося, що Конституція Італії містить загальні принципи, які не можуть бути змінені чи відмінені з причини їх істотного значення навіть законом про перегляд конституції. Орган конституційного контролю визначав, що до таких принципів відносяться принципи, перегляд яких заборонений конституцією в чітко вираженій формі (республіканська форма правління), а також принципи, які, хоча вони не виражені прямо, відносяться за своїм змістом до вищих цінностей, що лежать в основі конституції [167, с. 146].

Обмеження установчої влади щодо реформування основного закону в частині основного його змісту, як пишуть окремі автори, цілком виправдано, оскільки такі зміни по суті означають заміну діючої конституції новою, однак в порядку звичайної процедури прийняття закону про поправки до конституції. Саме цим пояснюється характерна для багатьох сучасних

конституцій тенденція до обмеження установчої влади щодо внесення змін до конституції [167, с. 147].

Хоча варто відмітити і той факт, що ряд країн навпаки на рівні основного закону країни передбачають необмежену компетенцію парламенту щодо його реформування. Так, наприклад, ст. 238 (б) Конституції Пакистану закріплює: “З метою усунення будь якого сумніву цим оголошується, що не існує будь-яких обмежень влади меджлісу-і-шура (парламенту) змінювати будь-які положення конституції” [167, с. 147].

Аналіз сучасної практики реформування основного закону буде не повним, якщо не охарактеризувати питання промультгації змін до конституції. Частково ми уже зупинялися на цьому. Однак потрібно наголосити, що закони про внесення змін до конституції прийняті парламентом в більшості країн підлягають промультгації главою держави, а такі ж закони прийняті на референдумі чи схвалені суб'єктами федерації, зазвичай, не підлягають затвердженню главою держави. Наприклад, в США поправки до Конституції (правда, вони приймаються не законами, а так званою об'єднуючою (чи спільною) резолюцією) у випадку їх ратифікації штатами не підписуються президентом країни (хоча згідно розд. 7 ст. 1 всі закони і резолюції конгресу повинні бути подані на підпис главі держави).

Інший особливий момент промультгації змін до конституції полягає в тому, що, зазвичай, глава держави не наділений правом вето на такі закони, що інколи прямо передбачено основним законом країни. Так, наприклад, ст. 62 Конституції Чехії проголошує, що президент має право повернути Парламенту прийнятий закон, за винятком конституційного закону [87]. Конституція РФ хоча й не містить аналогічного конституційного положення проте з її тексту витікає, що на закони про конституційні поправки не розповсюджується право президента на відкладальне вето, яким він наділений щодо звичайних законів. Можемо сказати, що певною мірою запобіжником недопущення внесення недемократичних змін до конституції у цих випадках виступає інститут конституційного контролю. Однак в ряді

країн вето глави держави, яким він наділений щодо звичайних законів, розповсюджується і на конституційні закони (Нідерланди, Індія).

Взагалі слід відзначити, що конституційна реформа – це складне, багатоаспектне правове явище, яке характеризується як у зарубіжній, так і в національній практиці державотворення різносторонністю та багатоманітністю.

Дослідники до основних ознак конституційної реформи відносять: поетапність проведення; системність конституційних перетворень, що здійснюються у процесі реформування; повне або часткове перетворення Конституції та конституційного законодавства; динаміка конституційних правовідносин; формування конституційної правосвідомості, передусім спрямованої на сприйняття (масове та індивідуальне) здійснюваних конституційних перетворень як об'єктивно-корисної необхідності; створення функціонального механізму забезпечення і захисту конституційного правопорядку і конституційної законності; інтеграція конституційного законодавства і конституційних реалій у систему сучасного конституціоналізму [96, с. 123].

На нашу думку, в розвинутій демократичній країні конституційна реформа характеризується такими рисами:

- 1) вона спрямована на повне або часткове оновлення чинного основного закону, створення ефективних конституційно-правових інститутів;
- 2) пов'язана з об'єктивною необхідністю модернізації державного і суспільного життя і являю собою комплекс заходів направлених на вирішення нагальних проблем державотворення і легітимацію політичного режиму;
- 3) підпорядкована забезпеченню інтересів людини, розвитку суспільства і держави на демократичних засадах;

- 4) спрямована на адаптацію конституційного порядку до нових суспільно-політичних реалій і оновлення поточного національного законодавства;
- 5) являє собою видовий прояв конституційної інженерії та подальший розвиток конституціоналізму, який ґрунтується на вироблених світовою спільнотою конституційних стандартах і цінностях;
- 6) сприяє розвитку нових конституційно-правових відносин та конституційної правосвідомості населення.

Взагалі конституційна реформа є стрижнем та правовою основою якісних змін суспільного і державного життя. Тому часто в літературі зазначається, що вона передбачає прогресивні політичні перетворення, проявляється в модернізації політичної системи суспільства, в політичних відносинах, тобто в реформуванні політичної системи і передбачає перетворення, зміну, переустрій політичного життя суспільства (відносин, порядків, інститутів, установ), що здійснюється без зміни основ існуючого конституційного ладу. Таким чином акцент робиться на політичній складовій конституційної реформи. Проте, на наш погляд, буде правильніше наголошувати і на правовій складовій конституційної реформи, зазначивши, що така реформа передбачає еволюційний розвиток суспільства, та його політичних і неполітичних інститутів влади. Вона спрямована на закладення за допомогою визначених у конституції юридичних засобів правових основ системних перетворень, ефективного реформування держави і суспільства, їх основних функцій, удосконалення конституційних засад взаємовідносин держави із суспільством та окремими індивідами з метою вирішення нагальних проблем державотворення шляхом оновлення конституції і конституційного законодавства. Таке оновлення підпорядковане забезпеченню інтересів суспільства, меті демократичного розвитку суспільства і держави. Його завданнями виступають подальша демократизація правового статусу людини і громадянина, модернізація засад правового порядку, організації і діяльності органів державної влади,

удосконалення принципів, завдань, цілей правового регулювання суспільних відносин, а також обумовлені цим зміни до інших положень законів і підзаконних нормативно-правових актів задля досягнення якісно нового конституційно-правового режиму.

Таким чином, можемо сказати, що **конституційна реформа** – це обумовлене потребами суспільства і держави політико-правове явище, що є сукупністю правових, організаційних і політичних заходів, спрямованих на якісну зміну чинного або прийняття нового основного закону держави, і на цій основі конституційну модифікацію організації держави й суспільства та оновлення національного законодавства відповідно до вироблених світовою спільнотою конституційних стандартів і цінностей.

1.2. Теоретико-методологічні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища

Пріоритетним напрямом розпочатої в Україні конституційної реформи є забезпечення децентралізації вітчизняної публічної влади, яка виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина та соціальної групи, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління державними справами, визначає таку національну модель місцевого самоврядування, яка характеризується як форма децентралізованої державної влади (державного управління).

У такому контексті важливим правовим явищем, яке потребує свого конституційно-правового дослідження є визначення категорії “децентралізація”, яка у сучасному конституціоналізмі універсально визнається одним з основних принципів конституційного права та взагалі організації публічно-владних взаємовідносин у соціумі і як писав у свій час відомий дослідник місцевого самоврядування Ю. Панейко, є

найвідповідальнішим терміном для позначення явища місцевого самоврядування [129, с. 19].

Виходячи з предмету нашого дисертаційного дослідження потрібно виокремити та проаналізувати, перш за все, засадничі риси, загальну концептуальну основу, на якій фундаментально ґрунтується децентралізація як сучасне правове явище, що на сучасному етапі, як ми уже зазначали, розглядається як один з пріоритетних напрямів вітчизняного державотворення, охарактеризувати різноманітні національні правові системи, які виробили правові стандарти у сфері децентралізації державної влади в якості безумовного та об'єктивно необхідного орієнтиру для їх подальшого впровадження (можливо з певною модернізацією, удосконаленням) у національну практику державного будівництва.

Слід відзначити, що термін “децентралізація” походить від терміну “централізація”, який у свою чергу, як зазначає Словник іншомовних слів (від лат. *Centralis* – серединний) означає зосередження керівництва, управління в єдиному центрі [161, с. 738] чи, як трактує Великий тлумачний словник сучасної української мови – зосередження більшої частини державних функцій у віданні центральних установ [30, с. 1360].

Виходячи з такого розуміння “централізації” і з того, що префікс “де” вказує на віддалення, виділення, припинення, скасування чого-небудь, або рух до низу, зниження [177, с. 212] в словниковій літературі термін “децентралізація” характеризується як знищення, скасування або послаблення централізації [30, с. 218; 177, с. 224].

Тобто можна зробити висновок, що децентралізація виступає протилежним правовим явищем централізації. Однак, як слушно заявляє з цього приводу український вчений Л. Бориславський, ведучи мову про децентралізацію, слід керуватися тим, що це умовна категорія, оскільки існування держави завжди передбачає наявність таких справ, які повинні управлятися центром. Централізація є немовби невід'ємною ознакою державності. Тому конституційні зміни не повинні становити ризиків для

державності. Це гарантується, з одного боку, монополією держави на окремі сфери (національна безпека й оборона, грошова емісія, питання громадянства тощо), а з другого – наявністю державного контролю за законністю і конституційністю функціонування суб'єктів місцевого самоврядування (адже, до певної міри, це також питання національної безпеки) [24, с. 68].

В такому ж руслі говорить про централізацію і децентралізацію й В.І. Борденюк: “Централізація й децентралізація є дихотомічними поняттями, що характеризують будь-які види соціального управління. Адже без відповідного поєднання централізації і децентралізації жодне управління об'єктивно існувати не може, а тому їх не можна протиставляти. Іншими словами, мова може йти лише про оптимальне співвідношення між цими явищами суспільного життя, що виключає абсолютизацію централізації чи децентралізації” [22, с. 92].

Саме в такому аспекті розглядають децентралізацію публічної влади в Україні більшість науковців. Зокрема, відомий український вчений, академік Ю.С. Шемшученко стверджує, що децентралізація публічної влади передбачає передачу управлінських функцій і завдань із верхніх на нижчі поверхи влади, насамперед органам місцевого самоврядування. Йдеться фактично про розширення повноважень місцевих громад, тобто наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України) [202, с. 22].

Основоположник вітчизняного муніципального права М. О. Баймуратов також стоїть на цій позиції і пише з цього приводу: “Децентралізація в рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень)” [50, с. 272]. Подібної точки зору дотримується і А. Крусян: “Наслідком децентралізації публічної влади має

бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування..., основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави” [95, с. 46, 49].

Автори роботи “Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання” також зазначають, що децентралізацію влади можна розуміти як передачу максимальної кількості повноважень та бюджетних коштів, які зараз знаходяться в розпорядженні державних органів влади, органам місцевого самоврядування, причому вказаний процес покликаний наділити повноваженнями ті органи, що працюють найближче до людей та можуть вирішувати місцеві проблеми якомога ефективніше, тобто з урахуванням найповнішої реалізації принципу субсидіарності, передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Україною у 1997 р. [54] або ж що децентралізація є, по суті своїй, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання й відповідної економічної автономії. Децентралізація при цьому може бути регіональною або муніципальною [50, с. 141].

Натомість В.І. Борденюк пише, що під децентралізацією державної влади (державного управління) можна розуміти будь-які процеси розподілу повноважень по здійсненню владних управлінських функцій між відповідними органами публічної влади, що складають державний механізм. В подальшому він продовжує, при цьому природа децентралізації державної влади визначається характером взаємовідносин між відповідними

державними органами, які створюються на різних рівнях організації держави як багаторівневої управлінської системи [22, с. 92]. Таке розуміння правової природи децентралізації приводить науковця до висновку, що у сучасних умовах з огляду на особливості побудови державного механізму на рівні теорії можна розрізнити горизонтальну і вертикальну децентралізацію державної влади. Він пише: “Під горизонтальною децентралізацією слід розуміти розподіл повноважень між відповідними органами держави, які функціонують на одному рівні організації державної влади. На найвищому політичному рівні такий характер децентралізації державної влади відображений у принципі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, що супроводжується розподілом повноважень, насамперед, між відповідними вищими органами влади... Горизонтальна децентралізація державної влади має своє продовження й у сферах, співвіднесених з діяльністю органів виконавчої та судової влади, які функціонують на відповідних рівнях територіальної організації державної влади. Зокрема, у сфері виконавчої влади до проявів такої децентралізації можна віднести розподіл функцій і повноважень між Кабінетом Міністрів України, з одного боку, та міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади – з іншого. ... Проявом децентралізації у сфері судової влади можна вважати розподіл функцій і повноважень по здійсненню правосуддя між Конституційним Судом України як єдиним органом конституційної юрисдикції та Верховним Судом України і вищими спеціалізованими судами” [22, с. 92–93].

Що ж до вертикальної (територіальної) децентралізації, то В.І. Борденюк зазначає, що за неї державно-владні повноваження по здійсненню завдань та функцій держави розподіляються між центральними органами держави й органами, що створюються на різних рівнях територіальної організації держави [21, с. 22]. І при цьому залежно від статусу адміністративно-територіальних одиниць, співвіднесених із явищем

місцевого самоврядування, він класифікує територіальну децентралізацію державної влади на такі форми¹:

- місцевого самоврядування, що здійснюється на рівні адміністративно-територіальних одиниць первинного (базового) рівня;

- місцевого самоврядування, що здійснюється в межах звичайних адміністративно-територіальних одиниць, які знаходяться між загальнодержавним та первинним (базовим) рівнями. З метою його відокремлення від звичайного місцевого самоврядування така форма децентралізації державної влади може позначатися умовним терміном “регіональне самоврядування”, яке може розглядатися в рамках концепції звичайного місцевого самоврядування;

- територіальної автономії – регіонального самоврядування, що здійснюється в межах адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня, які в конституційному праві позначаються умовним терміном «регіон» і мають особливий автономний статус, відмінний від статусу звичайних адміністративно-територіальних одиниць такого рівня [22, с. 108].

Зазначений підхід у розумінні децентралізації державної влади є доволі цікавий. Однак, на наш погляд, і він не позбавлений певних вад, особливо, коли В.І. Борденюк трактує так звану горизонтальну децентралізацію державної влади. Ми вважаємо, що при цьому має місце деяка підміна понять коли горизонтальна децентралізація державної влади подається як принцип поділу державної влади, що супроводжується розподілом повноважень, перш за все між відповідними вищими органами держави. Тому ми не можемо стверджувати, що це є спосіб децентралізації державної влади, оскільки при цьому більшою мірою мається на увазі форма державного правління чи ж спосіб організації державної влади, які характеризуються певною особливістю у розподілі функцій і повноважень по здійсненню державної влади між вищими органами держави, специфікою компетенційних зв'язків

¹ Не виключаючи при цьому виділення інших форм децентралізації державної влади.

між вищими органами держави, насамперед з тими, які функціонально поєднані із законодавчою, судовою та виконавчою владою.

При характеристиці децентралізації державної влади варто погодитися з висловленою у науці конституційного права позицією про те, що у своїй функціональній складовій децентралізація не є механічною передачею повноважень від держави до органів місцевого самоуправління і місцевих органів виконавчої влади. Децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, вдосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [67, с. 4–5].

Важливим фактором децентралізації державної влади є адміністративно-територіальна реформа. Як зазначається у висновках та рекомендаціях Всеукраїнського форуму учених-правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”: “Неодмінною умовою децентралізації публічної влади є реформа адміністративно-територіального устрою, який є територіально-просторовою основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях. Тому проблеми реформування адміністративно-територіального устрою набувають особливого значення у сучасних умовах. Перш за все, це пов’язано з тим, що існуючий адміністративно-територіальний поділ вже не відповідає соціально-політичним та господарсько-економічним реаліям, що сформувалися в Україні, і, передусім, засадам побудови конституційно-децентралізованої держави” [36, с. 90].

Однак, знову ж таки потрібно відзначити, що питання децентралізації влади не ґрунтується тільки на адміністративно-територіальній реформі. Як

говорить радник з конституційних питань Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, доктор права Алан Делькамп: "... децентралізація не лише є зміною адміністративного устрою. Вона може стати прекрасною можливістю підготувати ґрунт для самостійного управління громади своїми власними справами, можливістю впроваджувати нові ініціативи та нейтралізувати конформізм і усталену практику, початком періоду більшої прозорості державної влади. Фактично це реформа суспільства. Тому дуже важливо отримати найширшу підтримку. У багатьох випадках найсильніші опоненти можуть ставати найкращими прибічниками, коли вони чітко розуміють значення нових можливостей, що відкриваються перед суспільством" [47, с. 15].

Цю ж думку, тільки в дещо іншому аспекті підтримує український науковець А.С. Калінкін, який говорить, що децентралізацію не можна звужувати до територіальної організації прийняття рішень, виключати з неї структури виконавчої влади, адже вона притаманна всій системі демократично організованої публічної влади. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління), а також постійної взаємодії суб'єктів та об'єктів управління [61, с. 33].

Цікаве трактування децентралізації публічної влади через виокремлення очікуваних юридичних, політичних, соціально-економічних та інших наслідків дає директор Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доктор юридичних наук, професор Серьогіна С.Г.:

- територіальні громади юридично відчують себе первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну й економічну правосуб'єктність і вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення;

- визначення основних функцій та повноважень держави й органів державної влади у сфері самоврядування територіальних громад і встановлення юрисдикції територіальних громад та системи послуг у сфері місцевого самоврядування дозволить створити законодавчі умови для розмежування компетенції між органами державної влади за суб'єктами місцевого самоврядування і ліквідувати колізії компетенційного характеру;

- визначення особливостей правосуб'єктності жителів і громадян України як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування територіальної громади створить реальні законодавчі можливості для самоорганізації населення і безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, стимулюватиме розвиток різноманітних форм соціально-економічної та політичної активності людини за місцем проживання [154, с. 42–43].

Доволі широке трактування децентралізації дає академік О.В. Скрипнюк, який зупиняється на різноманітних аспектах цього політико-правового явища. Зокрема, він пише, що, по-перше, децентралізація виступає однією з форм розвитку суспільної демократії та збереження єдності держави та її інститутів, спрямована на досягнення таких цілей: зменшити сферу впливу держави на суспільство через механізми саморегуляції, вироблені самим суспільством; активізувати потенційні можливості населення на вирішення власних потреб та інтересів; зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату, армії, правоохоронних структур тощо; по-друге, централізація проявляється у здійсненні державної влади, розвитку повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трирівневої системи адміністративного устрою – регіон, район, громада – із забезпеченням широкого самоврядування останньої; передача функцій виконавчої влади на місцях відповідним виконавчим органам; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом

повноважень; забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, включаючи їх участь у загальнодержавних податках, тощо; по-третє, метою централізація є створення міцного самоуправління громад та їх самоврядування, які визначаються двома факторами – ресурсами і повноваженнями. Останні дозволяють проявити ініціативу кожного члена та всієї громади. Децентралізація постає як реальний шлях розвитку демократії та народовладдя. Йдеться про розширення компетенції територіальних громад і забезпечення можливості їх самостійного врядування. За централізації влада на місцях належить територіальним колективам та їх самоврядним органам, що означає здійснення влади народом на певній території. Дійсне народовладдя цілком ґрунтується на муніципальній демократії та самоврядуванні міст, селищ і сіл; по-четверте, децентралізація спричиняє ліквідацію чотирьох існуючих монополій: політичної монополії партії влади; монополії центральної влади; фінансової монополії держави; монополії адміністрування. Децентралізація влади означає зміну системи управління країною, чітке розмежування повноважень між центром та місцевою владою, передачу повноти повноважень на рівень територіальних громад, де кожен громадянин у своєму місті, селищі, селі, районі й області матиме право і можливості впливати на дії влади. Децентралізація сприятиме ліквідації інституційного застою, активізації громадян, їх діяльності у місцевих співтовариствах, об'єднанню незалежних людей зі сміливим інноваційним мисленням у неформальні експертні структури. Ці інститути громадянського суспільства поряд із громадянськими організаціями та регіональними об'єднаннями впливатимуть на формування влади місцевого самоврядування через вибори та створять відповідні форми співробітництва з місцевою владою; по-п'яте, у економічній сфері децентралізація означає створення фінансових інструментів через перерозподіл податків, акцизів тощо з метою наповнення місцевих бюджетів для фінансування соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, активізації їх економічного потенціалу й ефективного

використання ресурсів для регіонального розвитку. Центральна влада покликана за цих умов делегувати місцевому самоврядуванню фінансування сфер соціального захисту, медицини, освіти, культури, комунального сектора та інших питань, пов'язаних із забезпеченням якості життя у державі. Зростання економічної самостійності регіонів дасть поштовх для розвитку малого й середнього підприємництва, вирівнювання економічного розвитку всіх регіонів України та покращення добробуту їх жителів [159, с. 27–28].

Дослідник А.С. Калінкін також пише, що в результаті проведеного аналізу теоретико-методологічних аспектів визначення категорії “децентралізація”, можна дійти до таких найважливіших висновків концептуально-доктринального розуміння його змісту: а) децентралізацію слід розуміти як комплексний конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та/або муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав; б) децентралізація публічної влади може розвиватися у двох напрямках – регіоналізації, найглибшим варіантом якої є федералізація, та муніципалізації, причому для унітарної держави найбільш ефективною та внутрішньо притаманною формою децентралізації є саме муніципалізація як суттєве посилення місця та ролі органів місцевого самоврядування і територіальних громад в цілому у процесах життєдіяльності суспільства; в) при проведенні децентралізації необхідно враховувати небезпеку виникнення тенденцій до сепаратизму та послаблення функцій, притаманних виключно центральній державній владі, а тому європейські стандарти децентралізації влади передбачають чітке розмежування повноважень між рівнями публічної влади з концентрацією регіональної та муніципальної влади саме на реалізації тих повноважень, що

мають безпосереднє відношення до функціонування відповідних локальних соціумів, а не держави і народу в цілому (наприклад, функції оборони, зовнішньої політики, зміни державного кордону, внесення змін до конституції та законів держави не можуть бути предметом повноважень регіональних чи місцевих органів публічної влади); г) децентралізація є важливим конституційно-правовим принципом, на якому фундаментально ґрунтується доктрина конституціоналізму на сучасному етапі розвитку правового регулювання суспільних відносин у державах, національні правові системи яких сприймають європейські правові стандарти в якості безумовного та об'єктивно необхідного орієнтиру для їх подальшої модернізації та комплексного удосконалення [61, с. 30–31].

Цей же науковець пропонує розглядати децентралізацію у двох вимірах – теоретичному та прикладному, тобто практичному. У теоретико-пізнавальному розумінні децентралізація представляє собою здійснення врядування, в тому числі й місцевого самоврядування, на локальних рівнях організації публічної влади. При цьому, основна увага приділяється так званій конституційній, чи політичній, децентралізації. Остання пов'язана з автономією регіональних органів влади у сфері формування економічної політики. Отже, політична децентралізація включає три складових: а) автономію прийняття рішень; б) автономію формування територіального органів влади (на основі виборів або переговорів еліт); в) здатність регіональних органів влади впливати на рішення, що приймаються в центрі.

Самостійною концепцією при цьому виступає постконституційна децентралізація. Якщо конституційна децентралізація пов'язана з механізмами прийняття рішень (формальними і неформальними), то постконституційна децентралізація відображає результати політичного процесу. Іншими словами, конституційна децентралізація описує автономію регіонів у сфері формування правових норм і стандартів, а постконституційна – характеризує “порівняльну значущість” регіонального та центрального регулювання для економічних гравців...

У практично-праксіологічному (прикладному) прояві децентралізація виступає функціональним процесом передачі адміністративних та фінансових повноважень з центрального до місцевих рівнів організації публічної влади. При цьому метою децентралізації виступає раціоналізація та підвищення ефективності державного управління, запобігання узурпації публічної влади у тому чи іншому її прояві, залучення громадян до вирішення питань територіального розвитку, дієва реалізація принципу субсидіарності щодо надання публічних послуг тощо.

У прикладному вимірі, управлінська децентралізація супроводжується, поряд з конституційним рівнем реформування, обов'язковим проведенням профільних реформ, зазвичай, це адміністративно-територіальні реформи, адже у такий спосіб відбувається процес раціоналізації територіальної організації публічної влади. У кожній державі при цьому раціоналізація влади може відбуватися за власним сценарієм, тому що вона, зазвичай, відповідає розвитку національних державно-правових систем. Для реальної децентралізації публічної влади необхідні комплексне конституційне, законодавче, політико-правове забезпечення, підтримка, а також контроль за її здійсненням з боку громадянського суспільства [61, с. 34–35].

Широке розуміння децентралізації дає й Голова Конституційної комісії при Президенті України В.Б. Гройсман, який зазначає, що децентралізація – можливість розкритися та посилити інституційну спроможність не лише територіальних громад, а й низки громадських організацій, які в умовах економічного та політичного монополізму не могли сповна виконувати свої функції. І він пише, що суть повномасштабної децентралізації, які передбачені змінами до Конституції України, виражаються в наступному:

- імплементують положення Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), а отже закріплюють за територіальними громадами незмінні права та повноваження, які не скасовують жодні зміни центральної влади;

- розширяють фінансову автономію місцевого самоврядування. Впродовж незалежності в Україні понад 90% місцевих бюджетів були дотаційними, бо громади не мали можливості самостійно прогнозувати свої надходження і видатки;

- дають право територіальним громадам користуватися міжбюджетними зв'язками з державним бюджетом, а отже, вони самі формуватимуть порядок денний своїх фінансових потреб для покращення соціально-економічної ситуації;

- делегують територіальним громадам цілу низку теперішніх повноважень центральної державної влади – наприклад, розпорядження землями за межами населених пунктів і надання громадянам широкого спектру адміністративних послуг;

- відкривають шлях до проведення глибоких секторальних реформ (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту (зокрема й екологічної безпеки)) і вирішення проблеми хронічної незабезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень [44, с. 9–10].

Деякі вітчизняні науковці стверджують, що децентралізацію як конституційно-правовий феномен можна розуміти у широкому значенні – це сучасна демократична модель організації публічної влади, у вузькому – комплексний процес перерозподілу публічної влади шляхом передавання з центру на місцевий рівень частини функцій та повноважень центральних органів державної влади. На їх погляд децентралізація суттєво впливає на взаємовідносини між центральною владою та місцевим самоврядуванням в результаті чого виробляється ефективна збалансована система взаємодії населення, органів місцевого самоврядування та державної влади, що змушує органи державної влади дослухатися до місцевих проблем, адже саме органи місцевого самоврядування найкраще можуть оцінити співвідношення видатків і прибутків та адекватно відреагувати на інтереси і потреби населення відповідної громади. Серед перспективних наслідків децентралізації в Україні вони називають:

1. Оновлення складу представницьких органів місцевого самоврядування та його формування за зміненими правилами і більш демократичною виборчою системою відповідно до нового Закону України “Про місцеві вибори”;

2. Зміна системи місцевого самоврядування, зокрема поява нового інституту старости, що буде представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах відповідної ради і стане опорою у вирішенні актуальних проблем громади. Запровадження інституту виконавчих комітетів районних, обласних рад, підпорядкованих місцевим радам, які будуть наділені повноваженнями та функціями органів виконавчої влади;

3. Скасування інституту місцевих державних адміністрацій та запровадження префектури як органу, покликаного контролювати дотримання конституційності та законності органами місцевого самоврядування з боку держави;

4. Бюджетно-фіскальна децентралізація сприятиме збільшенню кількості спроможних громад, зміцненню економічного потенціалу територій, забезпеченню створення дієвої системи державного і муніципального фінансового контролю за формуванням і розподілом бюджетних коштів на місцевому рівні. В умовах бюджетно-фіскальної децентралізації громади матимуть належні фінансові ресурси для реалізації програм соціально-економічного розвитку територій та інвестиційних програм. Нарешті, це призведе до підвищення рівня і якості життя населення у кожній громаді;

5. Підвищення ролі населення та його активна участь в управлінні місцевими справами (зокрема, в обранні органів місцевого самоврядування, громадських слуханнях, місцевих ініціативах та інших формах безпосереднього народовладдя) сприятиме розвитку місцевої демократії, підвищенню рівня патріотизму та зміцненню національної свідомості. Але це, звісно, стане можливим після відновлення кредиту довіри громадськості до новообраної місцевої влади;

6. Зміна системи адміністративно-територіального устрою, до якої входитимуть громади, райони та регіони, сприятиме зменшенню кількості адміністративно-територіальних одиниць і створенню спроможних громад. Проте якісно оновлене адміністративно-територіальне моделювання, а як наслідок і зміна територіальної організації влади сприятимуть скороченню чисельності апарату управління та підвищенню якості надання послуг населенню;

7. Запроваджений перерозподіл і чітке розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування дозволить уникнути їх дублювання і так званої “конкуренції компетенції” що, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності роботи всього апарату центральних органів виконавчої влади, адже вони “звільняться” від вирішення великої кількості питань місцевого значення і зможуть зосередити свої зусилля на вирішенні стратегічно важливих питань загальнодержавного значення [69, с. 61–62].

Наведені у вітчизняній конституційно-правовій літературі ці та інші сутнісні характеристики децентралізації публічної влади у їх комплексному сприйнятті дозволяють виявити достатньо глибокий зріз та багатоаспектність цього явища. Також висловлені позиції вітчизняних і зарубіжних науковців з приводу розуміння конституційно-правової природи децентралізації публічної влади свідчить про плюралізм стосовно розуміння цього соціального явища. Це зумовлено тим, що децентралізація тісно пов’язана з іншими ключовими категоріями суспільного життя – державою, політикою, економікою, певною мірою культурою, психологією, ментальністю народу тощо. Варто відзначити і той факт, що це доволі складне явище, яке сьогодні отримує все більшого поширення у процесі державотворення різноманітних держав, які ставлять за мету подальшу демократизацію суспільних відносин у країні, звуження сфери впливу держави на суспільство, розширення місцевого самоврядування, активізацію населення з метою забезпечення їхніх потреб та інтересів у житті суспільства взагалі і окремої громади зокрема,

замінюючи жорсткі централізовані відносини “держава-регіон-громада” механізмом саморегуляції, коли влада наближується до людей і в результаті чого покращується робота органів місцевого самоврядування, місцевих соціальних програм і служб.

Таким чином децентралізація має наслідком формування якісного самоврядування, перенесення бази прийняття рішень з питань локального значення з центру на рівень територіальних громад, розширення самостійності органів місцевого самоврядування, цим створює умови для ефективної життєдіяльності громад, дозволяє зосередити доволі таки значну частину матеріально-фінансових ресурсів, повноважень в громаді як базовому рівні місцевого самоврядування, наближає публічні послуги до населення і підвищує цим якість життя жителів громад. Інший аспект децентралізація публічної влади полягає у тому, що вона передбачає відносну самостійність управлінських структур, наділяє їх правом ухвалювати та виконувати рішення в межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну і політичну відповідальність. Тобто децентралізація породжує не тільки права у суб’єктів владних публічних відносин, але й певні обов’язки на кожному рівні організації публічно-владного апарату.

Взагалі повно охарактеризувати децентралізацію доволі складно [198, с. 98], оскільки, як ми уже говорили, це багатогранне, комплексне конституційно-правове явище, яке розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій. На наш погляд, дати більш-менш повний аналіз децентралізації публічної влади можна, якщо розглянути її у різних практично-прексеологічних дискурсах і оцінити цей феномен з точки зору форми, змісту і суті децентралізації. Виходячи з цього підходу, у контексті визначення сутності децентралізації публічної влади, слід зупинитися на кожному з означених аспектів.

Ми вважаємо, що за **формою** децентралізація являє собою конституційно-правову реформу, яка створює відповідний базовий правовий простір для формування ефективного самоврядування. Без вироблення і

закріплення на рівні конституції і законів моделі децентралізації публічної влади немає гарантій її впровадження у практику державотворення і перспектив успішної реалізації. Завдяки конституційно-правовій реформі у сфері децентралізації публічної влади здійснюється конституційно-правова регламентація основних параметрів побудови системи місцевого самоврядування, чітко визначаються модель відносин “держава-регіон-громада”, встановлюються основні принципи функціонування місцевого самоврядування, самоврядування територіальних громад, механізму саморегуляції, по-новому регламентуються повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування, коли, з одного боку, відбувається перерозподіл повноважень виконавчої влади шляхом передачі їх органам місцевого самоврядування, з іншого боку, повноваження органів місцевого самоврядування чітко та оптимально перерозподіляються між різними рівнями місцевого самоврядування – громада, район, область (регіон) – залежно від їх реальної спроможності, і що дуже важливо можливості територіальних громад та сформованих ними структур місцевого самоврядування ефективно вирішувати питання локального значення тощо.

За змістом децентралізація публічної влади може розглядатися як: один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одна з форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; системна організація влади; різновид публічного управління, які, у свою чергу, передбачають:

- передачу управлінських функцій і повноважень від центральних органів держави органам, що створюються на різних рівнях територіальної організації держави тобто з центру на місця;
- зміцнення політико-правової самостійності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (йдеться фактично про чітке визначення основних функцій та повноважень держави й органів державної влади у сфері самоврядування територіальних громад, розширення повноважень місцевих громад);

- зміну адміністративно-територіального устрою, який виступає територіально-просторовою основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях, що матиме наслідком впровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування, виникнення трирівневого місцевого самоврядування. Перший рівень – територіальні громади (села, селища, міста), які розглядаються як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, основні носії функцій та повноважень місцевого самоврядування, що безпосередньо реалізують свою політичну та економічну правосуб'єктність і вирішують під свою відповідальність основне коло питань місцевого значення. Другий рівень – райони. Третій – регіони;
- встановлення чіткої юрисдикції територіальних громад і системи послуг у сфері місцевого самоврядування, що дозволяє розмежувати компетенцію між органами державної влади та суб'єктами місцевого самоврядування і ліквідувати колізії компетенційного характеру;
- модернізацію інститутів публічної влади – запровадження нових інститутів, таких як інститут старости, який буде представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах відповідної ради; інститут виконавчих комітетів районних, обласних рад, підпорядкованих місцевим радам, які будуть наділені повноваженнями та функціями органів виконавчої влади; скасування інституту місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту державних представництв очолюваних префектами, що повинен буде від імені держави здійснювати нагляд за дотриманням конституційності та законності органами місцевого самоврядування тощо;
- створення правових умов для активізації життєдіяльності територіальних громад, визначення чітких територіальних меж їхньої муніципальної діяльності, повніше залучення громадян до

управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, вдосконалення життєвого простору жителів громад;

- розширення самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій сіл, селищ, міст з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад, районів, регіонів; створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури самою державою шляхом передачі органам місцевого самоврядування права розпоряджатися отриманими від податків коштами на власний розсуд і під власну відповідальність, що сприяє збільшенню кількості спроможних громад;
- зміцнення економічного потенціалу територій, створення фінансових інструментів через перерозподіл податків, акцизів тощо з метою наповнення місцевих бюджетів для фінансування соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, активізації їх економічного потенціалу й ефективного використання ресурсів для регіонального розвитку;
- делегування місцевому самоврядуванню надання послуг населенню, які повинні задовольняти загальні потреби жителів громад та їх життєві устремління в контексті реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина; фінансування сфер соціального захисту, медицини, освіти, культури, комунального сектора та інших питань, пов'язаних із забезпеченням якості життя жителів громади;
- зростання економічної самостійності регіонів, що дає поштовх для розвитку малого й середнього підприємництва, вирівнювання економічного розвитку всіх регіонів України та покращення добробуту їх жителів;

- формування відповідальності територіальних громад та інших інституцій місцевого самоврядування за ефективне вирішення питань локального значення, належне виконання своїх функціональних повноважень тощо.

По суті децентралізація публічної влади це своєрідна реформа суспільства і держави, одна з форм розвитку суспільної демократії та народовладдя, розбудови громадянського суспільства, процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління. Як пише радник з конституційних питань Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, доктор права Алан Делькамп: “Децентралізація є ключовою реформою для демократичного розвитку країни у світлі прагнення народу, висловленого людьми під час Революції гідності” [47, с. 2].

1.3. Сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України

Конституційні реформи – явище досить поширене в сучасній світовій історії. І важко сьогодні знайти державу, яка протягом останнього століття не змінювала б свою конституцію, вносила до неї зміни та доповнення. Здійснення конституційної реформи залежить від багатьох чинників – таких, наприклад, як політична, економічна та соціальна ситуація в країні, розстановка політичних сил в суспільстві, демократичні зміни в країні, революції, конкретні історичні умови, існуючі процедури, порядок, форми зміни конституції і т. ін.

Загалом світовий досвід конституціоналізму характеризує конституційні реформи як об’єктивне та еволюційне явище, цивілізаційний феномен політико-правового життя сучасних держав. При цьому є немало прикладів коли так звані “гнучкі” конституції були прикладом тривалого політичного “життя” і навіть в умовах багатопартійної системи, за яких комбінації розстановки політичних сил змінювалися доволі часто

продовжували діяти без змін, і, навпаки, “жорсткі” конституції, які повинні би показувати приклад довготривалості чинності часто змінювалися перманентно. Так, в літературі звертається увага, що Конституція Мексики, яка набула чинності 1 травня 1917 р., є єдиною у своєму роді, оскільки відповідно до її ж положень вона є “вічною” конституцією, прийнятою “на всі часи” та не може бути скасована “навіть у результаті революцій”. Конституція передбачає доволі складну процедуру внесення до неї змін і доповнень: для цього, як ми уже зазначали, необхідне схвалення цих змін і доповнень федеральним конгресом 2/3 голосів присутніх депутатів і затвердження їх законодавчими органами більшості штатів країни. Однак незважаючи на такі жорсткі умови тільки з 1921 до 1984 рр. в конституцію було внесено 369 змін, які торкнулися 55% її статей, причому деякі з них реформувалися по декілька разів. Всього за час існування цієї конституції до неї було внесено... понад 400 змін і доповнень” [115]. Причина таких частих змін основного закону цієї країни полягає в тому, що протягом доволі тривалого часу домінуюче положення при владі займала одна і та сама політична сила, яка мала більшість голосів як у загальнонаціональному парламенті, так у федеральних штатних законодавчих органах [167, с. 156].

Можна згадати і цілий ряд країн африканського континенту, конституції яких в перші десятиліття незалежності цих держав характеризувалися надзвичайною нестабільністю, багаточисельними змінами і доповненнями і жодні формальні процедури не могли слугувати перепонами цим процесам, оскільки конституційні реформи відбувалися в умовах однопартійної системи і режиму одноособової влади глав цих держави. Як зазначалося в тогочасній зарубіжній літературі: “Африканські конституції, незважаючи на їх зверх жорсткість, обумовлену положеннями про їх зміни, в дійсності були гнучкими, оскільки змінювалися за бажанням глави держави, воля якого визначала здійснення установчої влади” [216, р. 134].

Не можна залишити поза увагою і інші країни. Так, сьома за рахунком конституція Бразилії, прийнята у 1988 р., вже зазнала 64 зміни; конституція Венесуели, що набула чинності 30 грудня 1999 р., стала 26-ю конституцією країни; Конституція Грузії 1995 р. змінювалася вже 19 разів. До конституції ФРН, що набула чинності 24 травня 1949 р., було внесено більш ніж 50 змін. Серед них зміни, що стосувалися вступу до НАТО (1956 р.), стану оборони (1968 р.), наслідків об'єднання Німеччини (1994 р.). Конституція Франції від 1958 р. діє зі змінами та доповненнями від 1962, 1992, 1993, 1996, 2000, 2008 років. До неї, в період з 1791-го до 1946 р., у Франції було прийнято 13 конституцій. З моменту заміни абсолютної монархії конституційною у 1932 р. в Таїланді змінилося вже 19 конституцій, останню з яких було схвалено на національному референдумі в 2016 р. До прийнятої у 2011 р. Конституції Угорщини (набула чинності 01.01.2012 р.), яка змінила Конституцію 1949 р., вже у 2013 р. було внесено низку поправок. У вересні 2016 р. набула чинності нова редакція Конституції Туркменістану [2, с. 39–40].

Такий стрімкий конституційний процес в зарубіжних країнах, часті зміни конституцій, внесення до них поправок, доповнень пояснюються подальшою демократизацією суспільних відносин в розвинутих країнах, глобалізацією сучасного світу, євроінтеграцією, науково-технічним прогресом, виробленням світовою спільнотою нових більш ефективних стандартів у сфері конституціоналізму, самим розвитком науки конституційного права тощо.

В цьому контексті слід відзначити і конституційні зміни в ряді країн пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування та децентралізацією публічної влади. Взагалі конституції та законодавство зарубіжних держав все частіше вживають термін “децентралізація” у значенні базового принципу організації публічної влади.

Так, наприклад, Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. вживає категорію “децентралізації” декілька раз. Зокрема у ст. 6 зазначається, що держава є унітарною і поважає у своїй організації та

діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади та демократичної децентралізації державного управління. Ст. 267 “Структура адміністрації” передбачає потребу законодавчого закріплення “відповідних форм адміністративної децентралізації та деконцентрації при дотриманні необхідної умови забезпечення ефективності та єдності дій адміністрації і повноважень компетентних органів з управління, нагляду та опіки”. У ст. 237 “Адміністративна децентралізація” Конституції передбачено, що відповідно до принципу адміністративної децентралізації здійснюються й повноваження та організація місцевих самоврядних одиниць, а також компетенція їхніх органів, що має регулюватися законом; при цьому така децентралізація охоплює компетенцію відповідних самоврядних одиниць на прийняття обраних напрямків плану і бюджету та утворення муніципальної поліції. Також ст.ст. 63 та 64 Конституції Португальської Республіки закріплюють обов’язок держави організувати, координувати і субсидувати єдину і децентралізовану систему соціального забезпечення за участю профспілкових та інших організацій, що представляють трудящих, і об’єднань, що представляють інших осіб, які користуються соціальним забезпеченням; про те, що управління національною службою охорони здоров’я будується на засадах децентралізації. Крім того, у ч. 3 ст. 91 Конституції Португальської Республіки 1976 р. йдеться про потребу у децентралізованому виконанні по галузях та областях планів економічного і соціального розвитку, націлених на “стимулювання економічного зростання, гармонізованого і цілісного розвитку секторів та галузей, справедливого розподілу між особами та областями національного продукту, координації економічної політики з соціальною політикою і політикою в галузі освіти і культури, захисту сільської округи, збереження екологічної рівноваги, охорони навколишнього середовища та якості життя португальського народу” [215].

Вживає термін “децентралізація” і Конституція Румунії від 1 листопада 1991 р. Так, у ст. 120 до принципів публічної адміністрації у територіально-адміністративних одиницях віднесено децентралізацію, місцеву автономію та деконцентрацію публічних послуг. При цьому передбачається існування як органів влади місцевих публічних адміністрацій, так і децентралізованих публічних служб. Також ч. 2 ст. 123 Конституції закріплює, що префекти, які є призначеними представниками уряду держави на місцевому рівні, мають керувати децентралізованими публічними службами міністерств та іншими органами центральної публічної адміністрації у територіально-адміністративних одиницях [220].

Згідно з ст. 5 Конституції Італії 1947 р., республіка, єдина та неподільна, визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах; приводить принципи і методи власного законодавства згідно з вимогами автономії і децентралізації [83, с. 135].

Конституція Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. також використовує термін “децентралізація”. Зокрема ст. 109 до принципів публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях відносить місцеву автономію, децентралізацію громадських служб, виборність влади місцевого публічного управління та консультацій з громадянами з найважливіших питань місцевого значення [72]. У ст. 13 Конституції Республіки Албанія від 21 жовтня 1998 р. теж зазначено, що місцеве управління в цій країні ґрунтується на основі принципу децентралізації влади і будується за принципом місцевої автономії [218].

Наведення подібних прикладів використання терміну “децентралізація” на конституційному рівні можна продовжити і сьогодні це властиво не тільки для країн Європи, й для багатьох держав Латинської Америки, Азії та Африки. Водночас, як зазначає дослідник цієї проблематики А.С. Калінкін, децентралізація, як інститут (категорія) конституціоналізму має різні, варіативні тлумачення та розуміння, втілені у національних конституційних

механізмах. Зокрема, децентралізація розглядалася у імперських державах як принцип відносно прогресивної організації публічного управління у колоніях та залежних територіях із збереженням влади над ними (конституція Османської імперії, Колоніальний акт Португалії); тлумачиться як перерозподіл повноважень регіональної влади та муніципальних повноважень на більш дрібних рівнях самоорганізації (конституція Венесуели 1999 р., статут Каталонії 2006 р.); розуміється як більш ефективний територіальний розподіл компетенції державної влади без вирішальної ролі виборних регіональних або муніципальних структур (конституції Швейцарії 1999 р., Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.); розуміється як колегіальність окремого галузевого органу влади, установи, структури, що виконує публічні управлінські функції та водночас як його адміністративна автономність від загальної управлінської практики уряду, наявність у нього регіональних та місцевих структур (конституції Уругваю 1951 р., Португалії 1976 р., Бразилії 1988 р., Перу 1993 р., Венесуели 1999 р., Східного Тимору 2002 р. та Південного Судану 2011 р.); розуміється як форма організації регіонального й місцевого врядування виборними органами та делегування цим органам повноважень центральної влади; тим самим децентралізація стає близькою до категорій автономізації (конституції Італії 1947 р., Албанії 1998 р., Іраку 2005 р., Єгипту 2012 р.), до поєднання регіонального та місцевого самоврядування або регіоналізації (конституції Румунії 1923р., Гвінеї 1990 р., Перу 1993 р., Бельгії 1994 р., Молдови 1994 р., Чад 1996 р., Таїланду 2007 р., Сирії 2012 р., Єгипту 2014 р.) або до місцевого самоврядування як такого (конституції Непалу 2007 р., Мальдівів 2008 р., Тунісу 2014 р.). У конституціях деяких держав світу децентралізація інколи також розглядається як віддалена або програмна перспектива, а не як поточна практика (інститут) конституційних відносин. В окремих європейських державах, таких як Греція та Румунія, можна простежити певну спадкоємність у конституційному вимірі категорії децентралізації [61, с. 55–56].

Проте останнім часом при проведенні конституційних реформ у тих чи інших країнах можна простежити, що найбільш поширеним як на світовому (універсальному), так і на європейському рівнях розуміння децентралізації подається саме в аспекті децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування, наділення суб'єктів самоврядування більш широкими повноваженнями.

Слід відзначити, що в різних країнах такі реформи переслідують різні цілі. Наприклад, при проведенні муніципальної реформи в Данії ключову роль відігравали такі критерії:

- 1) задачі соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами і округами таким чином, щоб вони були якнайбільш ближчими до населення.
- 2) муніципалітети повинні нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно (початкова та середня освіта, мережа установ охорони здоров'я, соціальні служби тощо);
- 3) завдання між муніципалітетами і округами повинні розподілятися з урахуванням територіальних розмірів та фінансових можливостей муніципалітетів. І в силу цього ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам мають знаходитися в управлінні округів;
- 4) і муніципалітети і округи повинні бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто мати достатню ефективну і стабільну матеріально-фінансову основу, у тому числі широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів з різним рівнем доходів;
- 5) в результаті реформи повинна забезпечуватися збалансованість задач держави, округів та муніципалітетів.

У Бельгії реформа місцевого самоврядування, що передбачала злиття комун, проводилася за таких умов:

- 1) утворення об'єднаної комуни здійснювалося навколо основної комуни, з якою інші були тісно пов'язані постійними усталеними зв'язками та

відносинами соціального, економічного, інфраструктурного та іншого характеру;

2) враховуючи те, що Бельгія включає чотири мовні регіони, враховувалася мовна, національно-культурна ідентичність населення комун;

3) проголошений принцип взаємодоповненості вимагав, щоб новоутворені муніципалітети включали житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійного розвитку населення усіх комун;

4) промислові зони максимально повинні отримати єдине керівництво, а не перебувати у спільному віданні.

В Данії муніципальна реформа переслідувала мету забезпечити чітку управлінську спеціалізацію державних, окружних та муніципальних органів влади, жорстке розмежування предметів їх відання і одночасно передбачити можливість спільної діяльності цих органів [51, с. 19].

Приклади можна продовжити і всі вони засвідчують, що сучасне суспільство прекрасно розуміє, що розвиток місцевої демократії, децентралізація влади, розбудова та удосконалення місцевого самоврядування – це запорука створення сильної держави, сила якої полягає не в централізованих, особливо репресивних силових структурах, а в стійкій системі демократичних інститутів і громадянському суспільстві. При цьому, на сьогоднішній день, навіть в умовах глобалізації, євроінтеграції кожна з країн намагається зберегти власні традиції у проведенні реформ щодо децентралізації влади, удосконалення функціонування місцевого самоврядування та формуванні регіональної політики. І здійснюючи децентралізацію державної влади, реформуючи існуючу національну модель місцевого самоврядування, ми повинні вивчати і використовувати досвід інших держав, що дасть нам змогу сформулювати уявлення про тенденції та закономірності конституційних реформ у сфері децентралізації публічної влади, управління на місцевому рівні, характерні для розвинених країн світу. Ґрунтовний та осмислений аналіз зарубіжного досвіду повинен нас

застерегти також від беззастережного, сліпого копіювання цього досвіду, оскільки, як засвідчує історія, кожна країна проходить свій шлях у впровадженні національної моделі місцевого самоврядування, який не буває позбавлений певних помилок. І ми повинні враховувати і цей фактор.

В той же час, думаємо, що для вітчизняної практики державотворення буде цікавий досвід конституційно-правового регулювання реформ місцевого самоврядування в такій розвинутій демократичній державі як Франція, а також досвід так званих країн “нової демократії”, маються на увазі колишні пострадянські держави Польща, Литва, Грузія. І якщо Франція нам цікава з точки зору традицій становлення та розвитку місцевого самоврядування, позитивного за результатами досвіду проведення муніципальних реформ і децентралізації влади, то друга група держав становить інтерес для нас, по-перше, тому, що дані країни мають схоже минуле з Україною: усі вони відносилися до так званого соціалістичного табору і до початку процесу демократичних перетворень, здійснюваних у 80-90 роках ХХ ст., мали тривалий досвід панування адміністративно-командної системи, та характеризувалися одержавленням системи органів місцевого самоврядування. По-друге, становлення місцевого самоврядування, процес децентралізації влади в цих державах, відбувався не лише і не стільки під впливом внутрішніх чинників (процесу демократизації і розбудови громадянського суспільства), скільки під “тиском” таких європейських міждержавних об'єднань як ОБСЄ, Рада Європи і особливо – Європейського Союзу, умовою членства в якому є приведення національного законодавства країн-кандидатів у відповідність до правових стандартів законодавства ЄС в тому числі і у частині проведення регіональної політики.

Таким чином, із країн Західної Європи ми зупиняємося на характеристиці конституційного реформування місцевого самоврядування і децентралізації влади у Франції, по-перше, тому, що ця країна є, як і Україна, унітарною державою, по-друге, вона близька нам по цілому ряду державницьких процесів, історичних паралелей, ментальних особливостей,

географічних та адміністративно-територіальних ознак, по-третє, проектом конституційних змін передбачено запровадження в Україні інституту префекта, який у Франції став потужним інструментом формування децентралізованої держави, локомотивом реорганізації місцевої адміністрації та місцевого самоврядування.

Французька модель місцевого самоврядування розпочала своє становлення починаючи з революції 1830-х років, але розвинулась із зростанням парламентаризму в державі за часів Третьої республіки (з початку 1880-х років). Вона базується на поєднанні державного управління і місцевого самоврядування. Відповідно до чинної Конституції Франції 1958 р., систему місцевого самоврядування складають комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом та заморські колективи. Всього в цій країні нараховується 22 регіони та 5 так званих заморських регіонів, розташованих за межами континентальної Франції, які мають політичний статус подібний до звичайної метрополії, що охоплюють 96 департаментів та відповідно 5 заморських департаментів і понад 35 тисяч комун [39, с. 5], які є найнижчою ланкою в системі місцевого самоврядування Франції.

Конституційне реформування місцевого самоврядування у Франції відбувалося декілька разів. Зокрема, 2 березня 1982 р. було прийнято Закон № 82-213 “Про децентралізацію”, який поклав край тотальному державному керівництву над усіма ланками місцевого життя і запровадив досить широкі права місцевому самоврядуванню. Зокрема, ст. 1 цього Закону, яку можна вважати ключовою процесу децентралізації, проголошувала: “Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут

обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті” [176, с. 25].

Відповідно до Закону № 82-213 комунам був наданий спеціальний статус та можливість поділу на муніципальні райони (*municipal arrondissements*). Також згідно нього регіональні органи були позбавлені законодавчих повноважень, натомість до їх компетенції увійшли питання освіти, транспорту та інвестиційної діяльності. Ще вони отримали право стягувати податки на власній території і законом врегульовано, що частина їх бюджету покривається за рахунок державних дотацій та субвенцій. Департаменти, як проміжна ланка між регіонами та комунами, отримали право поділятися на райони (райони департаментів – *arrondissements*) та кантони. Управління ними здійснювалося шляхом створення виборних генеральних рад (*conseil general*) та обрання їх керівників, до компетенції яких увійшли загальні питання розвитку муніципальної інфраструктури.

Наступний етап децентралізації влади у Франції розпочався з реформаційних законів від 7 січня 1983 року і 22 червня 1983 року, які визначили новий перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами на користь останніх. У 1996 було прийнято Кодекс колективних територіальних одиниць “*Code general des collectivites territoriales*”, що детально врегулював діяльність комун.

Вагома муніципальна реформа відбулася у Франції на початку 2003 р., коли було прийнято конституційний закон № 2003-276 від 28 березня 2003 р. Цими змінами до Конституції було запроваджено існуючу систему місцевого самоврядування на відміну від раніш діючої, що передбачала тільки комуни, департаменти, заморські території. По-друге, конституційно закріплено, що будь-які інші територіальні колективи створюються згідно з законом, за необхідності, замість і на місці одного чи кількох колективів. По-третє, конституційно визначено, що територіальні колективи можуть приймати рішення з усіх питань у межах своєї компетенції, вирішення яких найкраще може відбутися на їхньому рівні. По-четверте, на рівні основного закону

передбачено, що з додержанням відповідних умов, ці колективи є самоврядними через виборні ради і володіють регламентарною владою для здійснення своєї компетенції. По-п'яте, конституційно закріплено, що жоден територіальний колектив не може здійснювати опіку над іншим; однак, якщо здійснення компетенції потребує участі кількох територіальних колективів, закон може дозволити одному з них чи одній з їхніх асоціацій організацію умов для їх спільної діяльності.

Також конституційними змінами передбачено, що закон встановлює умови, за яких виборці кожного територіального колективу можуть шляхом використання права на звернення, вимагати внесення до порядку денного асамблеї цього колективу певного питання, віднесеного до його компетенції. При додержанні умов, передбачених органічним законом, обговорювані проекти чи акти, що належать до компетенції певного територіального колективу можуть бути, за його ініціативою, шляхом референдуму, прийняті рішенням виборців цього колективу. Коли передбачається створити територіальний колектив зі спеціальним статусом або змінити організацію такого колективу, то шляхом видання закону може бути вирішено провести консультацію з виборцями, внесеними до виборчого списку відповідного колективу. Зміна кордонів територіальних колективів так само може бути приводом для консультування з виборцями (ст. 72-13).

Важливим аспектом цієї муніципальної реформи стала фінансова спроможність і автономія територіальних громад: територіальні колективи користуються ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися на умовах, визначених законом; територіальні колективи можуть отримувати повністю чи частково доходи від податків усілякого роду і закон може дозволити їм встановлювати базу і ставки оподаткування в межах, ним визначених; податкові надходження та інші власні кошти територіальних колективів становлять, для кожної категорії колективів, визначальну частку всіх їхніх ресурсів; будь-яка передача компетенції між державою і територіальними колективами супроводжується наданням ресурсів,

еквівалентних тим, котрі необхідні для здійснення цієї компетенції; будь-яке надання чи розширення компетенції, що має наслідком зростання видатків територіальних колективів, має супроводжуватися наданням ресурсів, визначених законом; порядок пропорційного оподаткування, покликаний сприяти рівності між територіальними колективами, визначається законом (ст. 72-24) [86, с. 63].

Останнім документом, що визначає сучасний курс Франції щодо децентралізації влади і статусу місцевого самоврядування є Третій акт децентралізації (*Acte III de la decentralisation*). Після тривалих переговорів, які стали результатом суспільного резонансу, що викликав акт, було прийнято рішення поділити акт на три частини: 1) питання, що стосуються міст та метрополій; 2) питання, що стосуються регіонів та регіонального розвитку; 3) роз'яснення питань компетенції приєднаних територій (процес реформування продовжується) [214].

Сьогодні, отримана в результаті конституційної реформи модель побудови державної влади та місцевого самоврядування у Франції, характеризується тим, що одна і та ж територія (регіон, департамент чи комуна) одночасно мають різний владний рівень. З одного боку – державне управління (ці території є державними адміністративними округами, які очолюють префекти), а з іншого – місцеве самоврядування – регіони (департамент чи комуна) – територіальні самоврядні колективи, які мають власну компетенцію, власні органи влади і управління, а також власні кошти. При цьому провідна роль у здійсненні місцевого самоврядування відводиться комунам. Важливим атрибутом комуни є її територіальний розмір та чисельність населення. Від цього залежить квота для виборів муніципальних радників, розміри фінансових дотацій тощо. Місцеве самоврядування комун будується на владі муніципальної ради та її голови – мера. При радах існує і своєрідний виконавчий орган – муніципалітет, який складається з мера і його заступників. Мер має вирішальну роль в житті комуни. Його обирають з членів муніципальної ради. Згідно законів, мер, має подвійну компетенцію –

це питання, які йому делеговані муніципальною радою, та власні, що належать йому як керівникові виконавчої влади комуни [157, с. 160].

Варто також наголосити, що розширення повноважень органів місцевого самоврядування в результаті конституційної реформи Франції супроводжується і посиленням контролю за їх діяльністю з боку держави. Він здійснюється за рахунок модифікації посади префекта, який представляє інтереси держави (на статусі якого ми зупинимося дещо пізніше) та наділення глави держави контрольними повноваженнями у цій сфері. Так, у разі, якщо члени місцевої ради внаслідок розбіжності поглядів, інтересів не можуть прийняти рішення з питання, яке потребує негайного вирішення або врегулювання певних суспільних відносин, які входять до компетенції місцевої ради, то така рада може бути розпущена декретом Президента Франції, і будуть проголошені вибори до нової ради. Такий механізм є ефективним з точки зору можливості держави контролювати не лише прийняті радою рішення, а й сам процес їх прийняття, підвищувати його рівень. Водночас, як пишуть окремі дослідники, такий важіль впливу здатен призвести до негативного ефекту (тиску з боку держави на прийняття рішень з певного кола питань, які знаходяться у компетенції місцевого самоврядування, і, таким чином, визнання пріоритетності інтересів держави, а не територіальних колективів) [132, с. 48]. Хоча ми не цілком поділяємо цю точку зору і вважаємо, що контроль з боку держави за здійсненням місцевого самоврядування повинен бути, хоча б для того, щоб запобігти сепаратистським діям, прикладом яких можуть слугувати події в Автономній Республіці Крим, Донецькій та Луганській областях.

Вважаємо, що у нашому дослідженні обов'язково потрібно зупинитися і на характеристиці реформ у сфері децентралізації влади і місцевого самоврядування у Польщі, яка за оцінкою окремих дослідників є одним з найяскравіших прикладів вдалих муніципальних реформ [157, с. 161; 191, с. 155-158], а сама країна за своїми геополітичними та культурно-історичними особливостями особливо близька до України.

Батьком польської муніципальної реформи називають професора Регульського, який очолював групу експертів, що у підпіллі – ще до приходу “Солідарності” до влади – підготували реформу місцевого самоврядування, яка складалася з таких елементів:

- 1) скасування конституційного принципу уніфікації державної влади;
- 2) напрацювання нового демократичного закону про місцеві вибори;
- 3) відтворення муніципальних юридичних осіб/суб’єктів права і відновлення їх майнових прав;
- 4) створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам, вільної від волюнтаристських рішень державної адміністрації;
- 5) обмеження на державне втручання до місцевих справ;
- 6) перехід державної адміністрації під муніципальний контроль;
- 7) встановлення права на заснування міжмуніципальних об’єднань;
- 8) встановлення права на оскарження через суд рішень державної адміністрації [176, с. 19].

Пізніше саме професор Регульський був уповноваженим прем’єра Мазовецького з питань реформи самоврядування, а з червня 1989 року він керував підготовкою пакету реформаторських законів, які в основному були ухвалені у березні 1990 р. Зазначеними законами передбачалося, що, по-перше, місцеві громади отримують право власності на землю, більшість державних будівель та об’єктів, включно з правом здавати їх в оренду, продавати, заставляти в банку, вносити майно в якості статутного фонду до ТОВ та АТ (саме це стало поштовхом до розвитку ринку комунального нерухомого майна та банківських послуг для громад); по-друге, за місцевими громадами законодавчо закріпили гарантовані доходи, адекватні до виконуваних завдань. Це – як власні надходження, так і трансфертні платежі з центру.

Серед власних джерел коштів було три основні наповнювачі бюджету:

- а) податок на нерухомість (землю, будинки та споруди);

б) частина податку на прибуток підприємств на території громади – приблизно 17 злотих з кожних 100 злотих сплаченого податку;

в) частина податку з доходів фізичних осіб, зареєстрованих в даній громаді – приблизно 36 злотих з кожних 100 злотих сплаченого податку.

Серед трансфертів найважливішою стала дотація на освіту.

По-третє, усвідомлено та перенесено в практичну площину розуміння того факту, що фінансова та майнова незалежність є необхідними, але недостатніми передумовами реального самоврядування. Тому повноваження та ресурси закріплено за громадами таким чином, щоб жодні інші рівні та гілки влади не могли втручатися в самоврядування.

Наступним етапом муніципальної реформи в Польщі стало прийняття нової Конституції Польщі у 1997 році, яка ст. 15 проголосила, що територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади. А ст. 163 закріпила, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією або законами за органами інших публічних властей [82].

Слід відзначити, що система місцевого самоврядування в Польщі структурно є треступеневою і включає: воєводство, повіт та гміну (сьогодні у Польщі 49 воєводств, 379 повітів і 2 479 гмін, кожна з них об'єднує 10–12 сіл). При цьому на рівні воєводства діють як органи місцевого самоврядування, так і державна адміністрація. Таким чином воєводство має самоврядно-державний характер. Державну адміністрацію очолює воєвода, який призначається Прем'єром і виступає представником уряду на місці. Воєвода несе відповідальність перед Радою Міністрів за громадський порядок і безпеку в воєводстві. До його завдань належить правовий нагляд (разом з адміністративним судом) над гмінами, повітовим та воєводським самоврядуванням, урядовою адміністрацією, поліцією, пожежною охороною, санітарно–епідеміологічною інспекцією, репрезентування уряду на місцях.

Органом же місцевого самоврядування на рівні воєводства є сеймик, який формується шляхом прямих виборів і чисельний склад якого залежить

від кількості мешканців даної адміністративної одиниці. Виконавчим органом сеймику виступають управління на чолі з маршалком воєводства. Сам маршалок обирається з числа радників сеймику. До компетенції воєводського самоврядування відносяться питання проведення власної воєводської політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участі у реалізації завдань, що стоять перед державою в цілому. З практики можна сказати, що найважливішими повноваженнями воєводського самоврядування є укладання контрактів регіонів з урядом, що забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями.

Повіт, як структурний елемент системи місцевого самоврядування Польщі, представлений спеціальним представницьким органом – радою повіту, яка в залежності від чисельності населення може нараховувати від 20 до 60 радників. Виконавчий орган ради – правління ради – очолює староста, який відповідає перед радою за громадський порядок і безпеку, а також несе відповідальність за реалізацію завдань, покладених на повітове самоврядування. Потрібно відзначити, що законодавством Польщі передбачено, що повітам можуть делегуватися права воєводств щодо тих питань, які можуть вирішуватися на місці, натомість вони не здійснюють нагляду за діяльністю гмін і не можуть втручатися в їхню компетенцію. Також повіти мають самостійні бюджети і доходи повіту не залежать від доходів гмін. Водночас специфікою міст, які функціонують на правах повіту (так звані міські повіти) є те, що вони мають всі повноваження як гміни, так і повіту.

Наступною ланкою системи місцевого самоврядування є гміни, які виступають найнижчим рівнем системи місцевого самоврядування. Вони відповідають за всі громадські справи, які мають відношення до життя мешканців в межах гміни.

Гміна є юридичною особою, її устрій та статус визначаються прийнятим нею статутом. Гміна самостійна у виконанні суспільних завдань, має власні доходи (складаються із власних прибутків, утворюючи так звані незалежні

бюджети, які, у свою чергу, складаються з надходжень із встановлених на підставі окремих законів податків, надходжень з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін, і надходжень від бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів), а також додаткові субсидії, має право на володіння комунальним майном та на судовий захист своєї самостійності.

Гміна має свій представницький орган – раду гміни, що обирається місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Члени ради обирають правління і війта, бурмістра (у малих містах) або президента (у великих містах), які несуть відповідальність за реалізацію завдань громади та є одноосібними представниками гміни [157, с. 162].

До повноважень органів гміни відносять в основному адміністративні і соціальні послуги щодо утримання та будівництва вулиць і доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; охорона здоров'я; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних, житлові питання; житлово-комунальні послуги; громадські парки, спортивні й рекреаційні заклади, місцевий правопорядок та пожежна охорона забезпечення водопостачання та водовідведення; збір і утилізація твердих відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; фізичне планування, дозволи на будівництво.

При реорганізації і ліквідації гмін, визначенні їх меж, істотною умовою є охоплення суміжних територій та соціально-економічних відносин. Крім того, гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території.

Взагалі слід відзначити, що ефективність конституційної реформи в частині децентралізації влади в Польщі полягає, по-перше, у чіткому поділі повноважень різних рівнів та гілок влади; по-друге, рівень майнових та фінансових прав інститутів публічної влади адекватний до їх компетенції;

по-третє, у зміні пріоритетів функціонування органів, які тепер полягають не в управлінні місцевими справами взагалі і репрезентації інтересів держави, а в репрезентації інтересів громади, які самі обирають собі владу; по-четверте, самоврядна система Польщі характеризується незалежністю між рівнями самоврядної громадської адміністрації і повітове самоврядування або воєводське самоврядування немає контрольних повноважень щодо гмін; по-п'яте, вибудована модель місцевого самоврядування передбачає тісну співпрацю гміни, повіту і воєводства щодо задоволення всіх необхідних адміністративних потреб мешканців; по-шосте, вона ґрунтується на своєрідній конкуренції урядової і самоврядної адміністрації, що приносить користь громадянам і суспільству та сприяє раціоналізації громадських витрат. Разом з тим органи місцевого самоврядування діють під наглядом державних органів, які контролюють виконання законів; по-сьоме, це передбачений законодавством ефективний судовий захист (дійсно незалежним судом) громад від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади.

Реформування місцевого самоврядування в Литві розпочалося з прийняття цілого ряду законів у цій сфері, зокрема, “Про місцеве самоврядування” та “Про вибори рад самоврядувань” (7 червня 1994 р.), “Про управління повітом” (15 грудня 1994 р.), “Про статус члена ради місцевого органа влади” (7 лютого 1995 р.), “Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади” (28 березня 1995 р.), “Про основні норми Асоціації місцевих органів влади Литви” (28 березня 1995 р.), “Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі” (19 липня 1995 р.), “Про методологію визначення бюджетних доходів місцевих органів влади” (2 липня 1997 р.), “Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади” (14 травня 1998 р.) тощо [49, с. 196–197]. Надалі зазначені закони удосконалювалися, приймалися в новій редакції, однак окреслені в них основні засади місцевого самоврядування залишалися незмінними.

Чинне законодавство Литви визначає місцеве самоврядування як самоорганізацію та ініціативність громади постійних жителів установленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, що володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, у межах компетенції, визначеної Конституцією та законами, а самоврядування – як установлену законом адміністративно-територіальну одиницю, спільність населення якої володіє гарантованим Конституцією правом самоврядування, здійснюваним через обрану постійними жителями цієї державної адміністративно-територіальної одиниці раду самоврядування та утворені нею, підзвітні їй виконавчий та інші органи й установи самоврядування. Самоврядування є публічною юридичною особою.

Інституційно місцеве самоврядування Литви охоплює, по-перше, виборний представницький орган – раду самоврядування, яка володіє правами та обов'язками місцевої влади та публічного адміністрування; по-друге, виконавчий орган (директор адміністрації самоврядування, його заступники, які володіють правами й обов'язками у сфері публічного адміністрування); по-третє, орган контролю – контролер самоврядування, який здійснює нагляд за правомірністю, ефективністю, економічністю і результативністю управління та користування майном самоврядування, а також довірчого управління державним майном, за виконанням бюджету самоврядування та використанням інших грошових ресурсів.

Провідне місце серед цих інституцій відводиться раді самоврядування, яка складається з демократично обраних відповідно до виборчого законодавства представників громади самоврядування – членів ради самоврядування, а також мера, який обирається радою на строк її повноважень з членів ради самоврядування і за його пропозицією рада призначає одного або декілька заступників мера.

Рада самоврядування здійснює свої повноваження колегіально на своїх засіданнях, які відбуваються в разі потреби, але не рідше ніж кожні три місяці. Засідання ради є відкритими. Питання до порядку денного засідань

ради готуються комітетами ради, а також комісіями на їх засіданнях, фракціями і групами членів ради на нарадах, членами ради, контролером самоврядування, мером та директором адміністрації самоврядування.

Компетенція ради самоврядування класифікується на виключну і звичайну. Виключна компетенція ради охоплює питання: 1) затвердження регламенту; 2) вибори мера та його дострокове звільнення з посади, встановлення розміру заробітної плати мера; 3) призначення за поданням мера і дострокове звільнення з посади заступника (заступників) мера; 4) ухвалення рішення про утворення колегії ради самоврядування, формування комітетів, комісій, інших структур ради і затвердження положень про них; 5) призначення голови комітету з контролю і його заступника, затвердження програми діяльності комітету з контролю; 6) ухвалення рішень про прийом на посаду та звільнення з посади контролера самоврядування; 7) прийом на посаду та звільнення з посади директора адміністрації самоврядування; 8) затвердження за пропозицією директора адміністрації самоврядування структури, положення про адміністрацію самоврядування і фонду заробітної плати; 9) ухвалення рішень про створення посад державних службовців політичної (особистої) довіри мера, встановлення їх чисельності, утворення секретаріату ради за пропозицією мера; 10) ухвалення рішень про заснування, скасування сянюній та встановлення їх числа, присвоєння сянюніям найменувань та їх зміну, віднесення територій до сянюній, установа та зміни меж обслуговування сянюніями територій після вивчення думки населення; 11) ухвалення рішень про надання податкових пільг; 12) заснування, реорганізація та ліквідація бюджетних та публічних установ самоврядування (власником яких є самоврядування), підприємств самоврядування, акціонерних товариств, закритих акціонерних товариств, участь у заснуванні, реорганізації і ліквідації публічних та приватних юридичних осіб; 13) встановлення (затвердження) в установленому законодавством порядку цін і тарифів за надані контрольованими самоврядуванням підприємствами, бюджетними та

публічними установами самоврядування (власником яких є самоврядування) платні послуги, а також перевезення пасажирів місцевими маршрутами, цін на тепло, холодну і гарячу воду, що централізовано постачається, встановлення місцевих зборів і податкових тарифів; 14) затвердження соціальних, економічних програм, програм розвитку села та інших програм самоврядування тощо.

Натомість до звичайної компетенції ради самоврядування належать питання: 1) призначення на посаду та звільнення з посади керівників бюджетних і публічних установ самоврядування; 2) затвердження збірників фінансових звітів бюджетних і публічних установ самоврядування; 3) утворення колегіальних органів публічних установ самоврядування (власником яких є самоврядування), якщо це передбачено статутом публічного установи; 4) ухвалення рішень про розподіл цільових коштів державних соціальних та економічних програм, коштів інших державних фондів і матеріального майна між бюджетними установами самоврядування; 5) затвердження спеціальних і детальних планів на рівні самоврядування; ухвалення рішень про зміну основного призначення землекористування і т. ін.

Що ж стосується директора адміністрації самоврядування, то він за статусом підвладний і підзвітний раді самоврядування та меру. Директор адміністрації самоврядування призначається радою за поданням мера на строк її повноважень на підставі політичної (особистої) довіри. Він організовує роботу адміністрації самоврядування, затверджує положення про діяльність її структурних підрозділів і сянюній, несе відповідальність за внутрішнє адміністрування в адміністрації самоврядування; у встановленому радою порядку адмініструє асигнування бюджету самоврядування та інші грошові ресурси, організовує виконання бюджету самоврядування і несе відповідальність за її господарсько-фінансову діяльність, адмініструє майно самоврядування; призначає на посаду та звільняє з посади державних службовців і працівників адміністрації самоврядування, виконує інші функції

управління персоналом; координує та контролює роботу установ, що надають публічні послуги; організовує навчання членів ради самоврядування, державних службовців і працівників, які працюють за трудовими договорами, та ін.

Контролер самоврядування підзвітний раді самоврядування і призначається нею на посаду за конкурсом (при цьому кандидат на посаду зобов'язаний мати вищу університетську освіту і не менш ніж трирічний стаж роботи у фінансовій, економічній сфері, у сфері юриспруденції, аудиту, контролю або публічного адміністрування). Контролер самоврядування (чи служба контролю та аудиту самоврядування, яка утворюється радою за поданням контролера у разі, якщо кількість жителів самоврядування не менше 30 тис.) виконує зовнішній фінансовий аудит та аудит діяльності в адміністрації самоврядування, у суб'єктів адміністрування самоврядування, а також на контрольованих самоврядуванням підприємствах; щороку розробляє і подає до ради самоврядування висновок у зв'язку зі звітом про належне самоврядування на право власності майно та кероване на праві довіри державне майно, а також висновок про представлення на затвердження збірника звітів про виконання бюджету; розробляє та подає до ради висновки, потрібні для винесення рішень, що стосуються користування самоврядуванням банківськими кредитами, отримання та надання позик, надання гарантій кредиторам за позики, що отримуються контрольованими самоврядуванням підприємствами тощо.

Філією адміністрації самоврядування є сянюнія, яка діє на певній частині території самоврядування. Кількість сянюній, їх найменування, межі території і передані сянюнії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням установлює рада. Главою сянюнії є староста, який є державним службовцем, що призначається на посаду і звільняється з посади директором адміністрації на конкурсних засадах. До його повноважень відноситься внутрішнє адміністрування сянюнії. Зокрема він адмініструє виділені їй асигнування; розробляє програми діяльності

сянюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин; укладає договори, забезпечує їх здійснення; видає жителям встановлені законом про декларування місця проживання документи, а також документи про склад сім'ї тощо; у разі відсутності установи запису актів громадянського стану проводить реєстрацію смерті; видає дозволи на поховання; у встановленому законом про нотаріат порядку безоплатно здійснює нотаріальні дії жителям та в установленому Цивільним кодексом порядку безоплатно засвідчує заповіти; у рамках компетенції складає протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про адміністративні правопорушення; контролює дотримання при наданні публічних послуг установлених правовими актами і договорами вимог щодо їх надання; здійснює нагляд за торгівлею в публічних місцях; подає директору адміністрації пропозиції щодо удосконалення діяльності державних службовців інших структурних підрозділів адміністрації самоврядування та керівників установ самоврядування на віднесеній до сянюнії території, благоустрою доріг, вулиць, тротуарів і площ населених пунктів, організації місцевого транспортного сполучення, ремонту будівель і будов, що належать самоврядуванню, догляду за пам'ятниками, кладовищами, організації надання публічних послуг; консультує жителів і надає їм інформацію про діяльність органів самоврядування, адміністрації самоврядування та державних органів на території самоврядування тощо.

Також законодавство Литви передбачає, що з населених пунктів території, що обслуговується сянюнією, або їх частин можуть утворюватися сянюнайтії. Проект рішення про таке утворення розробляє староста сянюнії та подає директору адміністрації, який представляє його на затвердження ради. За умови формування сянюнайтії їх жителі обирають представників громади населеного пункту – старійшин. При цьому у сянюнайтіях, у яких проживає не більше 500 жителів, старійшини, як правило, обираються шляхом відкритого голосування на зборах мешканців, що організуються старостою. Обраним вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість

голосів жителів, що брали участь у зборах. У сянюнайтіях, у яких проживає понад 500 жителів, старійшини, як правило, обираються шляхом опитування жителів. Обраним старійшиною вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів під час опитування. Кандидатів у старійшини можуть пропонувати жителі, неурядові організації, асоціації, колективи установ і організацій, що діють у сянюнайтії. Самі вибори та опитування організуються і рішення ухвалюються комісією, створеною директором адміністрації.

Старійшина обирається на два роки. Він працює на громадських засадах і: представляє інтереси жителів сянюнайтії в сянюній, органах самоврядування і державних установах, що діють на території самоврядування; закликає жителів сянюнайтії здійснювати догляд за територією населеного пункту (дорогами, вулицями, площами, кладовищами та іншими об'єктами інфраструктури), розвивати й організовувати культурне і спортивне життя села (міста, містечка); у разі потреби бере участь в організації опитувань населення і зустрічей жителів з членами ради, старостою, директором адміністрації або його уповноваженим представником, іншими представниками органів самоврядування і державних органів; має право отримувати від старости інформацію про функції та час роботи органів самоврядування, адміністрації самоврядування та її структурних підрозділів, інших суб'єктів публічного адміністрування самоврядування, представника Уряду; має право отримувати розроблені органами самоврядування проекти правових актів і прийняті правові акти, брати участь у засіданнях комітетів ради самоврядування і самої ради при розгляді питань, пов'язаних з жителями сянюнайтії, і заявляти думку мешканців сянюнайтії про потреби та інтереси з цих питань, пропонувати варіанти вирішення проблем; надає інформацію жителям сянюнайтії про функції, час і порядок роботи органів самоврядування, адміністрації самоврядування та її підрозділів, інших суб'єктів публічного адміністрування самоврядування, представника Уряду.

Розгляд питань, які становлять інтерес для громад населених пунктів, і ухвалення рішень здійснюються старійшинами на сході старійшин, що проводиться ними з власної ініціативи або на запрошення старости. Схід старійшин є повноважним за участі в ньому більше половини старійшин. На сході головує голова, обраний його учасниками. Рішення ухвалюються шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів і вносяться до протоколу сходу. При розподілі голосів порівну вирішальним є голос голови сходу. Якщо старійшини збираються на сход самі, до участі запрошується і староста. На сході старійшини обговорюють й ухвалюють рішення щодо програм діяльності сянюнії, оцінки річного звіту про діяльність старости і розглядають інші важливі для них питання. Рішення сходу старійшин мають рекомендаційний характер.

Варто відзначити, що Закон Литви “Про місцеве самоврядування” класифікує повноваження місцевого самоврядування, по-перше, залежно від свободи ухвалення рішень, які, у свою чергу, поділяються на самостійні та державні. Самостійні повноваження органи місцевого самоврядування здійснюють у рамках наданої їм конституцією і законами компетенції, відповідно до зобов’язань перед громадою і в її інтересах. При виконанні цих повноважень вони мають установлену конституцією і законами свободу ініціативи, прийняття та виконання рішень і несуть відповідальність за виконання самостійних повноважень.

Державні повноваження – це повноваження, делеговані державою органам місцевого самоврядування з урахуванням інтересів жителів. Діяльність самоврядувань при здійсненні цих повноважень обмежується рішеннями державних органів і (або) посадових осіб. В окремих випадках їх здійснення може бути делеговане органам самоврядування на підставі договорів. Самоврядування може укласти такий договір лише в разі отримання схвалення ради самоврядування. Ці повноваження, як правило, відзначаються короткостроковим або сезонним характером. Профільний закон детально перераховує 43 самостійні та 36 делегованих повноважень

місцевого самоврядування. До самостійних віднесено насамперед формування і затвердження бюджету самоврядування; установа місцевих зборів; володіння, користування і розпорядження землею та іншим майном, що належить самоврядуванню на праві власності; створення та утримання бюджетних установ самоврядування, створення публічних установ, підприємств та інших юридичних осіб самоврядування; повноваження у сфері освіти (забезпечення навчання дітей у віці до 16 років за програмами обов'язкової освіти, організація безоплатної доставки учнів загальноосвітніх шкіл, які проживають у сільських населених пунктах, організація послуг харчування в освітніх установах, організація дошкільного розвитку, неформальної освіти дітей і дорослих, організація і координація надання освітньої допомоги учневі, учителю, сім'ї, школі тощо), культури (розвиток загальної культури населення та збереження етнокультури, догляд за ландшафтом, нерухомими цінностями культури та ін.), фізичної культури і спорту, організації відпочинку населення, надання соціальних послуг населенню, організації зайнятості дітей та молоді, розроблення та реалізація муніципальних програм здоров'я тощо.

Серед делегованих державою повноважень слід відзначити реєстрацію актів цивільного стану; ведення встановлених законодавством реєстрів; цивільну безпеку та протипожежну охорону; участь в управлінні державними парками; розрахунок і виплату компенсацій населенню; організацію дошкільного розвитку, загальної освіти, професійного навчання і професійного орієнтування, забезпечення навчання дітей у віці до 16 років за програмами обов'язкової освіти, утримання шкіл (класів), що здійснюють загальноосвітні програми і призначені для учнів, які мають виняткові здібності або спеціальні потреби; адміністрування безкоштовного харчування учнів у створених самоврядуванням школах і в заснованих на території самоврядування недержавних школах, а також адміністрування забезпечення шкільним приладдям учнів з сімей з низьким рівнем доходів; розрахунок та здійснення соціальних виплат; володіння, користування і розпорядження

віднесеної до самоврядування державною землею та іншим державним майном на праві довіри; контроль за використанням державної мови; ведення архівної документації, віднесеної відповідно до правових актів до самоврядування; участь у підготовці та здійсненні заходів політики ринку праці, а також програм зайнятості населення тощо.

По-друге, залежно від характеру діяльності повноваження місцевого самоврядування поділяються на ті, що віднесені до місцевої влади, публічного адміністрування та надання публічних послуг. Повноваження місцевої влади в установленому законодавством порядку виконує рада самоврядування. Повноваження публічного адміністрування в установленому законодавством порядку виконують рада самоврядування, виконавчий орган (виконавчі органи) самоврядування, інші керівники установ і служб самоврядування, державні службовці, яким правовими актами чи рішеннями ради самоврядування надано права публічного адміністрування на території самоврядування. Публічні послуги надаються створеними самоуправліннями постачальниками послуг або відповідно до укладених договорів – іншими фізичними та юридичними особами, підбір яких здійснюється публічно [125].

Досить цікавим є і досвід Грузії у сфері децентралізації влади. Остання реформа місцевого самоврядування в цій країні розпочалася весною 2014 року, коли було прийнято новий Кодекс місцевого самоврядування Грузії. Цей нормативний акт розроблявся Міністерством регіонального розвитку та інфраструктури і до цього процесу було долучено близько 60 неурядових організацій та експертів. Обговорення законопроекту проводились у всіх регіонах країни. Було проведено більше тисячі зустрічей з населенням. Після палких дискусій Кодекс місцевого самоврядування був затверджений парламентом Грузії 5 лютого 2014 року.

На відміну від попереднього законодавства, Кодекс чітко розподілив повноваження між центральною і місцевою владою, а також передав ряд повноважень місцевому самоврядуванню, такі як:

- забезпечення населення водопостачанням та каналізацією,

- розвиток місцевих меліоративних систем,
- встановлення правил утримання домашніх тварин та вирішення питань бездоглядних тварин,
- розвиток інфраструктури, відповідної потребам дітей, пенсіонерів та інвалідів, в т. ч. адаптація громадських місць та муніципального транспорту (столиця – м. Тбілісі додатково має повноваження забезпечення населення невідкладною медичною допомогою).

Також згідно з Кодексом місцевого самоврядування, частина державного майна, в т. ч. сільськогосподарські та інші землі передані у володіння муніципалітетів. З 2016 року розпочато процес фінансової децентралізації, розширено базу власних доходів місцевого самоврядування, зокрема, частина прибуткового податку йде у місцеві бюджети (раніше з податкової частини доходів лише податок на майно йшов до місцевого бюджету, що було недостатньо для фінансової самостійності самоврядування).

Крім того, в результаті реформи місцевого самоврядування Рада муніципалітету отримала право затверджувати розміри ставок місцевих службовців, окрім голів муніципальних органів, граничні межі зарплати яким визначає Уряд. Для максимальної об'єктивності процесу поліпшення якості місцевого управлінського апарату введений тестовий іспит при атестації службовців і в рамках конкурсу при прийомі на роботу. З 2015 року діє програма безперервної освіти службовців місцевого самоврядування.

Варто також відзначити, що в рамках реформи місцевого самоврядування Міністерство регіонального розвитку та інфраструктури підготувало проект закону “Про додаткові форми участі населення в місцевому самоврядуванні”, де передбачалися поліпшення процедур обов'язкового інформування громадськості про проекти рішень органів муніципалітету, участі громадян у засіданнях колегіальних органів, подачі петицій. У липні 2015 року ця законодавча ініціатива була реалізована шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу місцевого самоврядування

Грузії. Цими змінами передбачено, що нормативні акти – постанови ради публікуються на сайті “Законодавчого вісника Грузії”. Крім того, Кодекс місцевого самоврядування містить перелік документів і проектів, які муніципалітети зобов'язані публікувати у встановлені законом терміни, а також передбачає, що засідання колегіальних органів муніципалітетів (ради, її комісій і робочих груп, уряду Тбілісі) відкриті, кожен може бути присутнім на них без попереднього на те дозволу. Для бажаючих в залі засідань повинні бути виділені місця, якщо ж місць на усіх не вистачає, апарат зобов'язаний технічними засобами забезпечити, щоб засідання чули всі бажаючі. З дозволу голови засідання присутні можуть звертатися з питаннями до виступаючих, робити оголошення, давати роз'яснення та надавати інформацію. Для участі в роботі комісій та тимчасових робочих груп ради можуть бути запрошені представники громадськості, експерти.

Вибрані особи – члени рад і управителі/мери муніципалітетів – зобов'язані не менше одного разу на рік надавати своїм виборцям звіти про виконану роботу на публічній зустрічі, відповідати на поставлені ними запитання. Виборці мають право без будь-яких обмежень брати участь в таких зустрічах, решта ж можуть ознайомитися зі звітом, опублікованими протягом 10 днів з дня зустрічі.

Потрібно відзначити і такий цікавий момент реформування як те, що з 2011 року в деяких муніципалітетах Грузії почали були створюватися муніципальні громадські ради. Цю практику узаконили з липня 2015 року: в якості дорадчих органів управителів/мерів всіх муніципалітетів, а також управителів районами Тбілісі почали створювати Ради громадських радників, куди входять представники неурядових організацій, підприємців і населення. Цікаво, що закон встановлює гендерну квоту: у такій раді кількість представників однієї статі повинна бути не менше 1/3. Управитель/мер зобов'язаний заздалегідь надати на обговорення Ради громадських радників проекти бюджету та документів з планування просторового розвитку, узгодити з ним інфраструктурні та соціальні проекти, питання найменування

географічних об'єктів та інші важливі рішення, що стосуються середовища проживання населення.

З точки зору удосконалення місцевого самоврядування в Грузії варто наголосити, що згідно статті 5 Конституції Грузії, “Народ здійснює свою владу за допомогою референдуму, інших форм безпосередньої демократії і через своїх представників” [80]. Проте побоюючись використання механізму референдуму або плебісциту сепаратистами, грузинське законодавство не передбачає його проведення на місцевому рівні, в той же час Кодекс місцевого самоврядування дає можливість громадянам право участі іншими формами прямої демократії, такими як загальні збори жителів, петиція, ініціатива відставки управителя / мера.

Практика скликання загальних зборів з метою проведення консультації з населенням про пріоритетність проектів розвитку населеного пункту пов'язана з початком дії з 2009 року державної “Програми підтримки села”. У липні 2015 року Кодекс місцевого самоврядування був доповнений статтями, в яких розписані процедури та повноваження скликання загальних зборів жителів поселення, а також виборів Рчеулі (виборного). На загальних зборах обговорюються соціальні та економічні питання, важливі для населення, інфраструктурні проекти, які муніципалітет має намір здійснити на території відповідного населеного пункту, виробляються пропозиції і зауваження до них. Також на них населення самоорганізовується для прибирання території населеного пункту, проведення благодійних акцій, участі в ремонті інфраструктури тощо.

Що ж стосується петиції, то муніципальній раді вона може бути подана загальними зборами жителів поселення і населенням муніципалітету. В останньому випадку під петицією повинні поставити підпис не менше 1% виборців, зареєстрованих на його території. У великих містах і муніципалітетах збір великої кількості підписів може стати перепоною, тому ради мають право знизити цей поріг.

Слід наголосити, що якщо у 2010-2015 рр. громадяни могли використовувати петицію тільки для подання проекту нормативного акту, і на практиці це право ними не використовувалося, то з липня 2015 року населення може звернутися в муніципалітет практично з будь-якого злободенного питання і петицією представити:

- проект адміністративно-правового акту, який буде розглянуто в порядку для прийняття постанов, передбаченим регламентом муніципальної ради;
- основні принципи або конкретні пропозиції для підготовки адміністративно-правового акту, на основі яких комісія муніципальної ради підготує проект постанови або направить петицію управителю/меру, який зобов'язаний її розглянути у місячний термін. Рада може зажадати, щоб управитель/мер особисто доповів на засіданні про результати вирішення питання, поставленого петицією;
- вимогу вивчення, обговорення та вирішення загальної для муніципалітету або населеного пункту, що входить до його складу, проблеми.

Кодекс місцевого самоврядування Грузії передбачає конкретні процедури і терміни організації збору підписів і реагування муніципальними органами на подану їм петицію.

Внаслідок розвитку інтернету і зростання числа його користувачів, з'явилася технічна можливість створення електронної петиції і збору підписів під нею, що потребує менше часу і ресурсів, і особливо зручно в географічно розчленованих муніципалітетах. Тому Кодекс місцевого самоврядування дає право муніципальній раді своєю постановою затвердити правила подання петиції в електронному вигляді. Він же передбачає, що шляхом збору підписів населення муніципалітету може вимагати скликання позачергового засідання муніципальної ради з конкретного питання (старим законом (2005) ця вимога мала надходити від 3% виборців, з 2014 року для цього достатньо волі 1% виборців, які проживають на території муніципалітету).

Муніципальною реформою Грузії передбачено, як ми уже згадували, і ініціативу зміщення з посади управителя/мера, яку має ініціювати 20% виборців або половина членів ради. Це нововведення з'явилося в законі разом із введенням прямих виборів керівників муніципалітетів в 2014 році. Процедура збору підписів за місячний термін детально розписані в Кодексі місцевого самоврядування. І якщо ініціативу підтримають 2/3 членів ради, то управитель/мер йде у відставку і призначаються нові вибори на його посаду, а до цього часу його заміщує перший заступник. Правда, треба сказати, що частина експертів вважає такий механізм не достатньо справедливим, адже за обрання керівника муніципалітету голосують тисячі виборців, тим більше, що для перемоги в першому турі визначений 50%-вий бар'єр, а змістити його можуть лише 10-30 депутатів без обґрунтування причин, чисто з політичних чи інших мотивів. До того ж, рада може піти проти вимоги частини виборців і заблокувати вимоги населення про відставку управителя/мера. Ймовірна й така ситуація, коли партія, яка має більшість в раді, відправить у відставку мера свого політичного опонента, якому довіряє населення. На думку експертів, більш демократичним була б апробована в багатьох країнах процедура переобрання (відкликання) – призначення нових виборів безпосередньо на вимогу 1/4 виборців, незадоволених роботою глави муніципалітету, а право його зміщення радою повинно балансуватися одночасними достроковими виборами ради і мера при їхньому конфлікті [185].

Таким чином, підводячи підсумок зарубіжного досвіду конституційно-правових реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади в країнах Європи в цілому можна виокремити наступні риси проведення таких реформ:

- 1) реформи, як правило, здійснювалися шляхом внесення змін до конституції та/чи на підставі окремого закону(законів);

- 2) стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування розроблялися державою, а їх деталізація та впровадження покладалися на місцеві органи публічної влади;
- 3) мета реформи являла собою забезпечення реальної участі громадян у житті місцевих громад; удосконалення організації роботи органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади, вироблення і впровадження у вітчизняну практику державотворення нових якісних та ефективних стандартів надання послуг населенню;
- 4) реформи мають наслідком звільнення місцевого самоврядування від зайвої опіки з боку державної влади і гарантування йому відносної автономії існування;
- 5) в результаті муніципальних реформ і децентралізації влади відбувався чіткий розподіл повноважень між центральними органами влади і місцевою владою, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що запобігає виникненню конфліктів між ними та унеможливорює між ними пряме протистояння;
- 6) оновлення інституційних структур – мається на увазі запровадження нових інституцій, модернізація статусу раніш функціонуючих органів публічної влади, принципів їх взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади, визначення по-новому місця цих структур в механізмі публічної влади, наділення їх реальними владними повноваженнями для формування і проведення регіональної і місцевої політики;
- 7) передбачення ефективного державного і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади;
- 8) вдосконалення територіального устрою у напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць.

Думається, що для успішного проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади саме ці аспекти зарубіжного досвіду конституційно-правових реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади повинні бути враховані вітчизняними законотворцями.

Висновки до розділу 1

У розділі 1 дисертаційного дослідження охарактеризовано конституційну реформу як феномен цивілізаційного розвитку і фактор сучасного державотворення у сфері децентралізації влади.

У підрозділі 1.1. розглянуто правову природу та основні риси конституційних реформ; визначено співвідношення терміна “конституційна реформа” з такими суміжними поняттями як “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “конституційна революція”, “конституційна ревізія”, “конституційна поправка”, “перегляд конституції”. У підрозділі 1.2. аналізуються існуючі в науці конституційного права підходи до розкриття правової природи децентралізації влади та робиться висновок, що повною мірою охарактеризувати цей феномен можна з точки зору аналізу децентралізації влади по формі, змісту і суті. У підрозділі 1.3. досліджено сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України.

Результати дослідження, які викладені у Розділі I, відображено у наступних публікаціях автора: [191, с. 155-158], [192, с. 109-112], [193, с. 145–152]; [194]; [198, с. 97–104].

РОЗДІЛ 2

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

2.1. Удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні як основа територіальної організації децентралізації влади

Успіх розпочатої в Україні муніципальної реформи багато в чому залежить від територіального устрою держави і територіальних можливостей органів публічної влади реалізовувати свої повноваження. Адже без врахування територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації неможливо. Сучасний зарубіжний досвід свідчить, що ефективність вирішення питань децентралізації влади напряму пов'язується з удосконаленням адміністративно-територіального устрою країни. Як зазначають автори посібника “Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України”: “В основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає однією з найважливіших складових організації держави. Метою поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема” [51, с. 52].

Про необхідність проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, як важливого чинника успішності реформи у сфері децентралізації влади, пише і І.Й. Магновський: “Сьогоднішня система територіального устрою України не є досконалою. Вона копіює адміністративно-

територіальний поділ УРСР, відображає тогочасні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку країни, які були зумовлені партійною та командно-адміністративною системою управління і привели до дисбалансу економічного розвитку різних регіонів України, диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, що породили анклави, ексклави, “міста-матрьошки”; надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня адміністративно-територіального поділу; має наслідком відсутність належної організаційної та фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць, яка приводить до залежності від центру й сповільнює процес децентралізації влади і розвитку самоврядування, розмежування сфер компетенції та визначення чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що, у свою чергу, призводить до ускладнення можливості управління територіями, стимулювання їх економічного розвитку та доступності надання базових адміністративних і соціальних послуг населенню” [106, с. 6].

Наголошує на цьому питанні також М.В. Канавець: “Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади” [62, с. 104].

Слід відзначити, що для багатьох європейських країн, які ставили мету здійснити децентралізацію влади, розпочинали її з вдосконалення свого

адміністративно-територіального устрою і саме з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, регіоналізації держави і створення різноманітних регіональних форм управління. Наприклад, прийнятий у 1990 році Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій спрямований, перш за все, на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Він передбачає, що нові комуни можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Дуже цікаво, що законом передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун [27, с. 133].

Не уникла адміністративно-територіальної реформи через укрупнення територіальних громад і Швеція. До 1952 року у країні існувало біля 2500 міських і сільських територіальних громад, які були сформовані ще згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 року із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. Внаслідок адміністративно-територіальної реформи 1952 року кількість громад зменшилась до 1037. Протягом 1962–1974 рр. відбувалася подальше удосконалення адміністративно-територіального устрою країни. Однією з головних причин став значний відтік населення в цей період із сільських місцевостей до великих міст, що призвів до економічного занепаду маленьких сільських громад. Від 1999 року у Швеції існує 289 муніципалітетів. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні, На разі у Швеції існують два типи органів місцевого

самоврядування – муніципалітет на місцевому рівні та ландстинг – на регіональному рівні. Усього у Швеції, як зазначалося вище, 289 муніципалітетів (місцевих рад), 18 ландстингів і чотири регіональні ради [90].

Доволі цікаво відбулася адміністративно-територіальна реформа в Іспанії. Відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління склалися такі ланки: автономні області (17), провінції (43, раніше їх було 50, але 7 із них злилися з автономними областями), острівні ради (10 – на Балеарських і Канарських островах відповідно три і сім острівних рад прийшли на зміну провінційним адміністраціям), міста-округи (3 – райони Барселони (2) і Валенсії (1)), райони (49 – органи самоуправління типу окружних у Каталонії), об'єднання (спілки) муніципалітетів (739 об'єднань муніципалітетів, створених у спеціальних цілях на кшталт спеціальних округів у США), муніципалітети (8084) і субмуніципальне самоуправління (3695). Законодавством Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями. Так, скажімо, за муніципалітетами закріплено – до 5000 жителів – 9 функцій; 5000-20000 жителів – 13 функцій; 20000 і більше – 18 функцій; 50000 і більше – 20 функцій. Серед них: – попереднє місцеве планування, міське будівництво, громадські роботи, утримання парків, водопостачання, санітарний нагляд; – громадська безпека (пожежна безпека і поліція), якщо чисельність населення перевищує 5000 чоловік; – соціальні послуги, якщо жителів більше 20000 чоловік; – громадський транспорт/чистота повітря, якщо кількість населення перевищує 50000 чоловік [119].

Адміністративно-територіальна реформа Литви також пішла по шляху укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і має наслідком створення 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських і 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні

близько 450 сянюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування. Правове забезпечення реформи здійснювалося на основі закону “Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі” від 19 липня 1995 р. [155].

Пішли шляхом укрупнення територіальних громад і інші країни в результаті чого впродовж 1952-1992 років загальна чисельність муніципалітетів скоротилась, наприклад: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6% [217, р. 16], у Бельгії у 1975 році число муніципалітетів з 2359 було скорочено до 596 [52, с. 66]. Взагалі протягом 1970–1993 рр. у Бельгії пройшло перетворення з унітарної на федеративну державу. Реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося шляхом поділу на географічні та мовно-культурні спільноти. Усі зміни зафіксовано в новій Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. І сьогодні ця федеральна держава включає три спільноти: Французьку, Фламандську і Німецькомовну і три регіони: Валлонський регіон, Фламандський регіон, Брюссельський регіон. Ці регіони і спільноти наділені великою автономією та чітко визначеними повноваженнями. У кожній з них є свої парламенти і уряди. Уряд кожної спільноти (французької, фламандської і німецькомовної) відповідальний за культуру і освіту, допомогу громадянам. Регіональні уряди (фламандський, валлонський і брюссельський) займаються територіальними й економічними проблемами своїх регіонів [33].

Неодноразово ставилося питання щодо укрупнення комун у Франції. Уряди вдавались навіть до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у Франції законом від 1999 року було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. І вже з 1 січня 2002 року було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об’єднання комун.

Доволі вдало, і тому це є прикладом для України, відбувалася децентралізація влади та пов'язана з цим адміністративно-територіальна реформа у Польщі. Вона здійснювалася у кілька етапів. Перший етап охоплював відродження гмінного самоврядування на основі Закону “Про територіальне самоврядування” від 8 березня 1990 року (який згодом був перейменований у Закон “Про самоврядування в гмінах”). В результаті цієї реформи у Польщі було сформовано 1566 сільських гмін та 608 змішаних (сільсько-міських). За чисельністю населення польські гміни суттєво відрізняється: найменше налічують не більше ніж 2,5 тис. мешканців, а найбільше – 1,8 млн. осіб [28, с. 65–71]. У середній сільській гміні – 7 тис. жителів, і цієї кількості достатньо, щоб заснувати систему розподілу публічних завдань. Гміна має найсильнішу позицію серед інших самоврядних одиниць, і саме з ними пов'язане виконання всіх основних публічних завдань територіального самоврядування. Другий етап являв собою реформу адміністративно-територіального устрою, що передбачала: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понадгмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства. У результаті повітової реформи, що відбувалася з 1993 по 1998 роки, на території Польщі було утворено 373 повітові одиниці, в тому числі 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту (в інших джерелах називається 305 повітів у тому числі 66 міст на правах повіту [28, с. 65-71]). По її завершенні у 1998–1999 роках була проведена реформа воєводська, яка здійснювалася відповідно до Закону “Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави” від 24 липня.1998 року, і згідно якого територію країни було поділено на 16 воєводств [51, с. 68–69].

Цікавим для нас є і досвід Грузії, де діє однорівнева система місцевого самоврядування, яка складається з 71 муніципалітету, в тому числі 12

самоврядних міст і 59 самоврядних громад. Це майже відповідає традиціям грузинського самоврядування, які своїм корінням сягають у первісні громади, що зберігалися в горах до XIX ст. (так у 1874-1920 рр. на території сучасної Грузії було 11 самоврядних міст, а в селах було сільське громадське управління). У радянські часи все було змінено.

Адміністративно-територіальна реформа в сучасній Грузії розпочалася у 1998 році, коли на територіях колишніх сільських, селищних і міських рад було створено близько тисячі самоврядних одиниць. Вони об'єднувалися структурою місцевого управління на районному рівні. Однак, у 2006 році відбулося скасування близько тисячі одиниць самоврядування сільського, селищного та міського рівня, а на місці колишніх районів сформовано 64 муніципалітети і 5 самоврядних міст. Механічне створення муніципалітетів у 2006 році в межах колишніх районів призвело до неадекватності розмірів самоврядних одиниць вимогам сучасності – залишилися кордони районів 30-х років XX ст., а чисельність населення в неміських муніципалітетах було занадто великим і коливалося від 5 до 170 тисяч жителів. Тому муніципалітети Грузії стали чи не найбільшими в Європі за середньою кількістю жителів: нині з 71-го муніципалітету 41 має населення понад 30 тисяч. Такий територіальний поділ не дає можливості збалансувати різні інтереси окремих груп суспільства, жителів міста і сільських поселень, заважає проводити цілеспрямовану регіональну політику. Таким чином досвід Грузії свідчить, що надто масштабний муніципалітет сам по собі не достатньо ефективний у наданні громадських послуг населенню, так як пов'язаний з неминучими проблемами адміністрування, для вирішення яких потрібно вводити структури субмуніципального рівня. В той же час проведення адміністративно-територіальної реформи привело до того, що грузинське суспільство почало розуміти, що розвиток місцевої демократії – це запорука створення сильної держави, сила якої полягає не в централізовано репресивних силових структурах, а в стійкій системі

демократичних інститутів і громадянському суспільстві, яке ефективно контролює витрати суспільних фінансів владою [185].

Не слід залишати поза увагою і досвід Латвії у частині проведення адміністративно-територіальної реформи. Це пов'язано, перш за все, з нерівномірним розвитком її територій, що має місце і в Україні, та веде до зростання міграції з окремих регіонів та подальшої асиметрії розвитку, а також з приблизно однаково обраними напрямками реформи в нашій країні та Латвії. Реформи у цій країні почались фактично ще на початку 90-тих рр. ХХ ст. і завершилися у 2009 році. На її початок у Латвії було 590 самоуправлінь на загальну територію Латвії – 64589 кв. км, населення 2023825 осіб. При цьому було 26 районів, 7 міст республіканського значення, 17 об'єднаних самоуправлінь, 457 сільських самоврядувань (волостей), 58 міст. 193 волості мали населення до 1000 осіб. Найбільша кількість самоуправлінь малих міст і сіл (139) знаходилася у східному регіоні (Латгалі), за ним ішов північно-східний регіон Відземе (127 місцевих урядів). Регіон міста Риги містив найменшу кількість самоуправлінь – 75. Проте саме цей регіон (навколо столиці Латвії) мав найбільшу кількість міст (20), що займало 27% від усієї адміністративної території регіону. В інших регіонах процент міських самоуправлінь не перевершував 10-16% від усіх місцевих самоуправлінь. На деяких територіях були адміністративні одиниці, сформовані лише із сільських місцевостей, без адміністративних центрів у містах.

У 1998 році країна прийняла Закон “Про адміністративно-територіальну реформу”, основна мета якого була створити адміністративні території з місцевими та регіональними самоврядуваннями, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню. Однак, реформу територіального устрою розпочали, як і в Україні, з добровільного об'єднання волостей. І за 6 років було створено біля 20 об'єднаних самоврядувань. При цьому досвід Латвії показує, що дрібні самоврядування дуже складно йшли на об'єднанням. Більшість з них не мали наміру

об'єднуватись, не зважаючи на фінансову підтримку такого об'єднання з боку держави.

Тому у 2009 році процес адміністративно-територіальної реформи активізувався. Фактично ця реформа призвела до створення нових адміністративно-територіальних одиниць – країв з повноцінним місцевим самоврядуванням (з понад 500 самоврядувань було створено 110 країв), волость формально залишилась, але уже без власного самоуправління. Це дуже важливий момент, який, до речі, врахований Україною: спочатку на етапі добровільного об'єднання волостей йшла мова про необхідність при цьому утворити нові “великі” волості. Психологічно це було складно сприймати як керівникам волостей, так і їх жителям. Тому було знайдено іншу формулу. При об'єднанні волостей створюється не нова волость, а – «край». Таким чином волості ніби і не зникають, при об'єднанні залишились незмінними межі внутрішніх самоуправлінь, але вони стали територіальними одиницями у яких не має самоуправління. В цих одиницях існують тільки посади старости.

Варто сказати, що основна логіка утворення нової адміністративно-територіальної одиниці – країв – базувалась на принципі: в кожному районі не може бути два приблизно однакових міста, в кожному краї не може бути два приблизно однакових поселення. Спочатку визначаються потенційні центри адміністративно-територіальної одиниці, а лише потім визначається їх території та здійснюється розмежування. При підготовці проекту карт, в кожному з пропонованих країв було проведено обговорення чому варто і як технологічно провести об'єднання.

Не зважаючи на це, добровільне об'єднання громад і надалі відбувалось доволі повільно. Затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусило державу прийняти принципове рішення про завершення реформи уже через удосконалення закону. Були внесені зміни до закону про адміністративно-територіальну реформу, надано право уряду вирішувати питання меж

самоврядувань. Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоврядування, які утворюються в наслідок реформи. Протягом одного дня парламент затвердив законом всі самоврядування.

Зараз у Латвії є 9 міст республіканського значення та 110 країв, які є адміністративно-територіальною одиницями.

Адміністративно-територіальна реформа у Латвії вирішила багато проблем, але не всі. Зараз великі самоврядування та міста республіканського значення можуть виконувати всі повноваження місцевого самоврядування, але є кілька самоврядувань, які мають населення до 1000 осіб і досі не можуть виконувати свої функції. Для таких випадків взагалі і передбачалось регіональне самоврядування, яке так і не створили (не зважаючи на те, що по закону в Латвії має бути два рівня самоврядування – регіональне та місцеве) [212].

Викладений досвід зарубіжних держав корисний для України в аспекті оптимізації її адміністративно-територіального устрою, який формувався здебільшого протягом 1917-1960 рр. і дотепер регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР ще у 1981 р. Цей своєрідний анахронізм є однією з основних проблем конституційно-правового визначення територіального устрою України. Як досить точно пише Р. Безсмертний: “Сучасна система територіального устрою України сформована в період існування радянської влади та побудована на основі тоталітарного режиму, вона дісталась у спадок сучасній країні в якій отримала розвиток демократія та народовладдя. Вона характеризується великим рівнем централізації та позбавленням представницьких органів на місцях можливості проводити біль-менш незалежну та якісну політику щодо надання населенню якісних послуг та діє не інтересах людини і громадянина, а в інтересах держави. Ця система на сьогодні стала на заваді проведенню активних економічних змін в державі та вносить дисбаланс у фінансову систему країни позбавляючи населення в отриманні якісних та ефективних державних послуг. Такий устрій побудований для соціалістичної моделі

економіки і не пристосований до сучасних світових та державних реалій економічного розвитку. Сучасний територіальний устрій України та існуючий розподіл повноважень між органами влади стали перешкодою для подальшого розвитку економіки держави. Диспозиції в економічному й соціальному розвитку територій, які на сьогодні є в державі, удвічі, а то й утричі, перевищують ті, що існують у найбідніших країнах Європи” [17, с. 146].

Сьогодні в Україні нараховується близько 30 тисяч населених пунктів (приблизно 28388 сіл, 886 селищ, 460 міст), що ускладнює процес децентралізації влади, розпорошує матеріальні ресурси, які повинні бути спрямовані на виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг. Великим недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою України є диспропорція адміністративно-територіальних одиниць, неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи, надмірна централізація повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів вищестоячими органами.

Тому розпочата в Україні конституційна реформа у сфері децентралізації влади передбачає і удосконалення адміністративно-територіального устрою. Зокрема проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади” передбачає викладення ст. 133 Основного Закону в такій редакції: “Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони.

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

Декілька громад становлять район.

Автономна Республіка Крим та області є регіонами України.

Особливості Києва, Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом.

Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом” [138].

І слід сказати, що незважаючи на призупинення конституційної реформи у частині децентралізації влади у зв’язку з політичною ситуацією процес удосконалення адміністративно-територіального устрою України відбувається. Ще 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В ній, зокрема, зазначається, що починаючи з 1991 року кількість сільських населених пунктів в Україні зменшилась на 348 одиниць, а кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад (станом на початок 2015 року в Україні нараховувалося 11 520 сільських, селищних, міських територіальних громад, з них 10 279 сільських, 458 – міських та 783 селищних) [94, с. 69], у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Тому удосконалення потребує система територіальної організації влади з метою

підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Водночас Концепцією визначалося, що формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави має здійснюватися з урахуванням того, що: адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь);
- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;
- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;
- територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

- на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [89].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року також передбачає, що в Україні має бути сформовано 1500-1800 громад [142] (натомість Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування” передбачала, що в Україні має бути сформовано 1400 громад) [142].

На виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2015 році Верховною Радою України прийнято Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, яким врегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об’єднаних територіальних громад.

Законом передбачено, що основними умовами добровільного об’єднання територіальних громад є:

- 1) у складі об’єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст має здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;

4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

Профільним законом передбачено, що сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення¹, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Наступним етапом після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад є те, що сільський, селищний, міський голова надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади, який забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

¹ Законом передбачено, що порядок проведення громадського обговорення з питання об'єднання територіальних громад, визначається сільською, селищною, міською радою.

У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується. Її утворення є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад і на неї покладається обов'язок готувати проекти відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад.

Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення.

Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України, яка, у свою чергу, протягом 10 робочих днів з дня отримання такого рішення у разі їх відповідності Конституції України, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про

призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку і інформує про це Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, відповідні обласні ради, відповідні ради, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації, який готується протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад та затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації.

З дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, та розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади.

Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи – сільські, селищні, міські ради припиняються.

Юридична особа – сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

З дня затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад, розміщених поза адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, шляхом їх приєднання до юридичної особи – виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади. Після завершення реорганізації відповідні юридичні особи – виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад припиняються.

Юридична особа – виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад територіальних громад, що об'єдналися, з дня затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету.

Під час проведення реорганізації юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів повноваження з управління справами таких юридичних осіб здійснює сільський, селищний, міський голова, обраний об'єднаною територіальною громадою.

За поданням сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою, відповідна сільська, селищна, міська рада може утворити комісії для забезпечення виконання таким головою повноважень з управління справами юридичних осіб, що реорганізуються.

У разі якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів:

1) рішення Центральної виборчої комісії про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів;

2) загальний склад відповідних районних рад з цієї підстави не змінюється;

3) депутати відповідних районних рад продовжують здійснювати свої повноваження до набуття повноважень депутатами районної ради наступного скликання, крім випадків, визначених законом;

4) районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність об'єднаних територіальних громад, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ та майна цих установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України. До завершення такого процесу передачі фінансування бюджетних установ, що здійснювалося за рахунок районних бюджетів, продовжує здійснюватися за рахунок відповідних районних бюджетів.

Якщо до призначення чергових виборів до районних рад Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають зазнати змін внаслідок утворення об'єднаної територіальної громади, виборці, які належать до такої об'єднаної територіальної громади, реалізують своє право обирати депутатів районної ради району, на території якого розташований адміністративний центр цієї об'єднаної територіальної

громади. Вибори депутатів таких рад організуються і проводяться в порядку, визначеному Законом України “Про місцеві вибори”, з урахуванням таких особливостей:

1) загальний склад районної ради району, на території якого не розташований адміністративний центр об’єднаної територіальної громади, та кількість виборчих округів, що мають бути утворені на території відповідного району, визначаються без урахування виборців, які належать до об’єднаної територіальної громади на території цього району, та відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

2) загальний склад районної ради району, на території якого розташований адміністративний центр об’єднаної територіальної громади, та кількість виборчих округів, що мають бути утворені на території відповідного району, визначаються з урахуванням виборців, які належать до такої об’єднаної територіальної громади і проживають на території суміжних районів, та відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Приблизно такий же порядок має місце і при добровільному приєднанні до об’єднаних територіальних громад [139].

Треба відзначити, що за три роки відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” та з дотриманням процедур, передбачених Методикою формування спроможних територіальних громад [117] станом на 14 жовтня 2017 року утворено 665 об’єднаних територіальних громад [166]. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України до складу цих 665 об’єднаних громад увійшли 3109 сільських селищних, міських громад, в яких проживає 5,7 млн осіб (13,4% від загальної кількості населення України). Таким чином, загальна кількість територіальних громад в Україні зменшилася до 9076 [94, с. 69]. Станом на лютий місяць 2018 року в Україні сформовано уже 698 об’єднаних територіальних громад.

Не слід залишати поза увагою і те, що адміністративно-територіальна реформа має охопити собою також укрупнення районів. Сьогодні їх

нараховується в Україні 490 (це без районів в містах). Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування” передбачала, що в Україні має бути сформовано 100-120 районів, натомість Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року передбачає уже 120-150 районів [142].

Інший важливий напрямок реформи адміністративно-територіального устрою є регіоналізація України. Це один із найбільш оптимальних підходів у найближчій перспективі удосконалення територіального устрою країни, логіка еволюційного розвитку сучасної української державності. Як зазначає В.Ю. Керецман, динаміка розвитку форми державного устрою в Україні повинна полягати у поступовому русі від унітарної до регіональної держави та здійсненні реальної регіоналізації [64, с. 302]. Про це говорить і О.В. Марцеляк: “...територіальний устрій має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування розвитку та підвищення життєвого рівня населення різних регіонів країни. Тому питання реформи територіального устрою вкрай важливе і події в Донецькій і Луганській областях яскраве свідчення цього. Необхідно впровадити в Україні і закріпити це на рівні Основного Закону ефективну модель територіального устрою, реорганізувавши існуючі адміністративно-територіальні одиниці і впровадивши регіоналізацію держави за прикладом розвинутих демократичних країн” [110, с. 49–50]. Наголошує на цьому також М.І. Малишко, який пише, що аналіз основних підходів сучасних вчених до проблем територіального реформування України дозволяє зробити висновки, що оптимальним шляхом вдосконалення державного устрою України на цьому етапі є процес її регіоналізації через децентралізацію, деконцентрацію та запровадження субсидіарності, який є досить тривалим у

часі й повинен супроводжуватися передачею не лише повноважень, але й ресурсів, кадрового та інформаційного забезпечення. У зв'язку з цим потребує серйозного фундаментального вивчення теорія регіональної держави, як проміжної між унітарною та федеративною. Процес територіальної реорганізації та її конституційно-правового оформлення не може проходити стихійно, поза контролем з боку держави, і перш за все – центральних органів влади. Утрата такого контролю може лише посилити дисбаланс у розвитку регіонів і привести до формування децентралізаторських тенденцій та дезінтеграції держави [108, с. 24].

Правда, з приводу цього феномена в науковій літературі є різні точки зору. Зокрема, вітчизняні учені правники Н.М. Крестовська та Л.Г. Матвеева стверджують, що регіоналістська (регіональна) держава є специфічною формою державно-територіального устрою. Уся територія такої держави, а не окремі частини, складається з автономних утворень (Італія, Іспанія, Шрі-Ланка, Південно-Африканська Республіка). Цим вона відрізняється від унітарної держави та від федерації, оскільки автономії не є суб'єктами федерації. Конституюється вона як унітарна, але має деякі риси федерації у вигляді ширшої, ніж в унітарній державі, компетенції місцевої влади. Територіальні фракції регіональної держави не приймають власних конституцій, але мають власні обрані громадянами збори і власну адміністрацію. Збори мають право приймати закони із ряду місцевих питань: охорона природи та культурної спадщини, сільське господарство, туризм тощо. На практиці відмінності між федеративною та регіоналістською, а подекуди й унітарною державою є несуттєвими. Так, італійські провінції мають набагато більше повноважень, ніж суб'єкти федеративної Австрійської держави. Тому в зарубіжному державознавстві нерідко використовуються терміни “федерація де факто” (унітарна держава, яка має риси федерації) та “квазифедерація” (федерація, що має риси унітарної держави).

Натомість О.Ф. Скакун стоїть на позиції, що регіональна (регіоналістська) держава – це складна унітарна, що побудована за принципом децентралізації і складається з автономій (регіонів) як адміністративних, так і політичних (законодавчих) [156, с. 112].

Достатньо повно характеризує регіональну (регіоналістську) державу І.Й. Магновський, який до основних її ознак відносить такі: 1) специфіка її утворення, як форми державно-територіального устрою, що полягає у поділі всієї території країни на відповідні автономні утворення; 2) побудована на принципі децентралізації; 3) має складну унітарну форму державно-територіального устрою, з однієї сторони наявні автономні утворення, а з іншої – вони не є у повній мірі самостійними суб'єктами (наприклад, як у федерації), оскільки їх органи вирішують питання місцевого значення; 4) автономні територіальні утворення можуть бути як адміністративними, так і політичними; 5) займає проміжне місце між простою унітарною державою та федеративною. Виходячи з цього науковець трактує регіональну (регіоналістську) державу як складну унітарну форму державно-територіального устрою країни, що структурована за принципом децентралізації з наявними регіональними (автономними) утвореннями адміністративного, політичного (законодавчого) характеру, з достатньо широкими правами та повноваженнями [106, с. 162].

Однак зазначені підходи розуміння регіональної держави залишають поза увагою інші її важливі аспекти, на яких акцентують погляди інші науковці. Так, В.М. Артеменко пише, що конституційно-правовий статус адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня має забезпечити виконання функції: проміжної ланки в системі територіальної організації держави між політичним центром у державі та населенням; “буфера” між інтересами різних рівнів, реалізація яких забезпечується через відповідні органи публічної влади. На регіональному рівні реалізація загальнодержавних інтересів здійснюється через регіональні органи державної влади, а місцевих – через регіональні самоврядні органи [7].

Автори підручника “Порівняльне правознавство” стверджують, що регіональна держава є спробою примирити прагнення до єдності – з одного боку, і багатоманітність її складових частин – з іншого. Це форма державного устрою, яка приходить на зміну унітарній державі, щоб компенсувати її нездатність враховувати культурні, мовні та інші територіальні відмінності всередині країни [135, с. 112].

У свою чергу І.Ф. Курас, М.І. Михальченко, Ф.М. Рудич та інші вважають, що регіоналізація, це перш за все реформування відносин центру і регіонів, здійснення регіоналізації у кордонах існуючих областей, приведення у відповідність до європейських стандартів українських адміністративно-територіальних одиниць не лише за кількісними, але й за якісними показниками – змінювати статус місцевих державних адміністрацій, зміцнювати інститути регіонального самоврядування і регіонального представництва [169, с. 320].

Ми вважаємо, що раціональні зерна у вищезазначених точках зору є. І, на нашу думку, при характеристиці регіоналізації країни має бути акцентовано увагу, що це, перш за все, вектор національного державотворення у формі вертикальної децентралізації влади, який передбачає раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними органами влади на користь регіональних для забезпечення сталого соціально-економічного та громадсько-політичного розвитку регіонів з врахуванням їх інтересів та особливостей і гарантування таким чином зміцнення громадянської злагоди та територіальної цілісності Української держави.

Регіоналізація України, як і укрупнення територіальних громад, нехайна потреба часу. Це пов'язано з тим, що в радянські часи області в Україні утворювалися без врахування щільності населення, економічних та соціальних факторів, що було зумовлено командно-адміністративними заходами радянської влади і у зв'язку з їх малими розмірами, незначною кількістю населення та штучним встановленням їх кордонів, що вони не

мали в розпорядженні необхідних для самостійного розвитку ресурсів (особливо менші за розмірами та економічно слабші області), не мали жодних інструментів реалізації регіональної політики. Це привело до дисбалансу економічного розвитку регіонів України. Тому сьогодні їх доцільно реорганізувати. Як відзначає В.П. Горбатенко, процес європейської інтеграції не може просуватися далі без урахування інтересів та потенціалу регіонів, що створює перед регіональною владою як нові перспективи, так і додаткову відповідальність перед власними мешканцями та всіма громадянами країни [42, с. 18].

На наш погляд, концепція регіоналізації України має також виходити за межі областей і охоплювати такі самобутні регіони: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим) з центром – місто Сімферополь); 2) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром – місто Одеса; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром – місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром – місто Дніпропетровськ; 5) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром – місто Харків; 6) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області) з центром – місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська, Житомирська області) з центром – місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центром – місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області) з центром – місто Львів. Визначення таких регіонів витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

Сама адміністративно-територіальна реформа має ґрунтуватися на наступних засадах:

1. законодавча база (Конституція України і спеціальний Закон “Про засади адміністративно-територіального устрою України”) має чітко визначати параметри адміністративно-територіальної реформи та

- спосіб її проведення, базований на принципі добровільного об'єднання територіальних громад;
2. адміністративно-територіальна реформа повинна виступити просторовою основою децентралізації влади;
 3. трансформація системи адміністративно-територіального устрою з метою формування якісно нового суб'єкта місцевого самоврядування – громади як базового рівня адміністративно-територіального устрою України, базової територіальної одиниці;
 4. укрупнення районів і регіоналізація України, що повинно мати наслідком вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх;
 5. удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їх меж; не може бути на території адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; збіг меж адміністративно-територіальних одиниць з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; межі адміністративно-територіальних одиниць по можливості повинні бути рівновіддаленими від центру; розміщення території кожної адміністративно-територіальної одиниці в межах території лише однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня;
 6. приблизно однакова кількість мешканців у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, що дозволять виробити типову структуру територіальних одиниць у межах групи, уніфікувати і узгодити її із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS (це буде сприяти виробленню єдиних стандартів надання публічних послуг на території України та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги);

7. нові адміністративно-територіальні одиниці повинні органічно сприйматись мешканцями, бути стійкими до впливів демографічних та економічних викликів, не мати внутрішніх чинників власної дезорганізації та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті;
8. реформа має здійснюватися з урахуванням побажань громадян, думки експертів та політичної волі керівництва країни.

2.2. Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади

Сучасний стан Української держави близький до того, який мав місце у свій час у Франції і з приводу якого 15 липня 1981 року тодішній Президент Франції сказав: “Франція потребувала сильної влади і централізації для того, щоб створитись. Вона потребує децентралізації влади, щоб не зруйнуватись” [39, с. 42]. Саме ці обставини, як пише О.В. Марцеляк, стали наріжним каменем розпочатої в Україні конституційної реформи і сприяли напрацюванню Конституційною комісією змін до Конституції України, які спрямовані, перш за все, на модернізацію існуючої в країні системи державного управління, децентралізацію державної влади й створення ефективної моделі місцевого самоврядування, що гарантуватиме належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та захист прав і інтересів жителів відповідних громад. Вона має за мету наділити органи місцевого самоврядування максимально економічною та соціальною автономією. І слід відзначити, що у вітчизняній історії державного будівництва вперше ставиться за мету вироблення форм і методів управління на місцевому рівні “без держави” або “з мінімальною участю держави”. Це революційний підхід державотворення, оскільки протягом тривалого часу національного державного будівництва найбільш ефективними вважалися ієрархічні способи управління, що

характеризувалися жорсткою централізацією та чіткою ієрархією органів державної влади на центральному й місцевому рівнях [110, с. 85].

Центральне місце в процесі організації децентралізації влади відводиться місцевому самоврядуванню, як певному прояву централізації, оскільки вчені відносять її, з однієї сторони, до самостійної форми існування влади, що не залежить від центру, а з іншої – певний вплив центральної влади на органи місцевого самоврядування залишається [61, с. 35]. Зазначений підхід розуміння місцевого самоврядування та децентралізації влади часто має наслідком їх ототожнення або ж деякі автори досить своєрідно проводять розмежування понять “децентралізація” і “самоврядування”. На їх погляд, природа місцевого самоврядування випливає з природи більш широкого явища – державного владарювання, різновидом якого, зокрема, є державне управління, здійснюване спеціально призначеними для цього органами і місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління. Інші науковці стверджують, що ніяких особливих місцевих справ, місцевих завдань, що відрізняються по суті своїй від державних завдань, не існує. Тому немає у місцевих органів і своєї особливої компетенції. Усі повноваження вони отримують від держави, тобто “ці повноваження є державними, і, таким чином, органи місцевого самоврядування мають державну природу” [1, с. 148].

Однак це помилковий підхід розуміння місцевого самоврядування та децентралізації. В ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошено: “Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення” [54].

Натомість, частина перша ст. 140 Конституції України уточнює: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл,

селищ та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [84]. І таке ж розуміння місцевого самоврядування відтворене в частині першій ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” з додатком за змістом про те, що територіальна громада може вирішувати питання місцевого значення не тільки самостійно, а й “під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування” [140].

Порівнюючи ці визначення місцевого самоврядування, які мають місце в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Основному Законі України, ми хоч і бачимо певні розбіжності у розумінні суб’єктів місцевого самоврядування (у першому випадку — це органи місцевого самоврядування і відповідні посадові особи – “місцеві влади”, в другому – населення “самоврядної” адміністративно-територіальної одиниці), однак можемо зробити висновок, що місцеве самоврядування виступає самостійним видом публічної влади, яка має своїм джерелом безпосередньо мешканців відповідної територіальної громади – в межах населеного пункту або об’єднаної територіальної громади. Як зазначається в літературі, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб’єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об’єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності [52, с. 23–24].

Такі риси характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави. Коли органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади й інституційно є однією з форм реалізації народного

суверенітету через яку здійснюється влада мешканців відповідної територіальної громади. Правда, при цьому слід відзначити, що органи місцевого самоврядування спільно з органами державної влади являють собою дві підсистеми, які в сукупності створюють єдину цілісність – систему публічної влади. Ось чому, як пише П.М. Любченко, важливе значення має аналіз місцевого самоврядування як явища, що об'єктивно межує з державною владою і сприяє формуванню автономної сфери реалізації економічних і соціальних інтересів людини [105, с. 84].

Натомість децентралізація влади, як ми уже писали, охоплює широкий комплекс різноманітних заходів демократичного характеру по реформуванню адміністративно-територіального устрою країни та механізму публічної влади. Як влучно зазначає А.С. Калінкін, можна констатувати, що децентралізація невіддільна від ідеї місцевого самоврядування та демократичних принципів. Виходячи з подібних концептуально-методологічних засад, на рівні функціонування державно-владних інституцій в умовах широкої конституційної реформи децентралізацію слід розуміти як комплексний конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та / або муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав [61, с. 38].

У свій час Б. Констан стверджував, що держава потребує децентралізації й виокремлення місцевої (муніципальної) влади в самостійну гілку влади, щоб сприяти розвитку нових економічних і соціальних відносин, гарантувати права громадян [175, с. 79].

Сьогодні ставляться уже більш конкретні завдання щодо конституційної модернізації публічного управління та децентралізації влади.

Зокрема, відомий вчений-правознавець М.О. Баймуратов зазначає, що в умовах децентралізації влади в Україні перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так й нормативному рівнях, а саме: вирішення проблеми економічної неспроможності переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний фактор); вирішення проблеми недостатності ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний фактор); ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозливої зношеності теплових, водно каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний фактор); необхідність здійснення “компетенційної революції”, що обумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо наявність дублювання повноважень, конкуруючу компетенцію та багато засад для виникнення компетенційних суперечок між названими суб’єктами різного рівня (компетенційний фактор); подолання невіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизації, закритості і непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у відносинах з населенням (комунікаційно-суб’єктивний фактор); подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий фактор); подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку (фактор нерозвиненості інфраструктури самої територіальної громади); ефективний

розвиток форм прямої демократії, подолання їх нерозвиненості і відсутності у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (фактор дефіциту партісіпативної демократії); подолання соціальної дезінтегрованності територіальних громад та неспроможності жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот (мотиваційний фактор); подолання складної демографічної ситуації у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів шляхом їх оптимізації (демографічний фактор) [50, с. 138–140].

Як бачимо, вирішення усіх цих проблем неможливе без корінного реформування місцевого самоврядування, повинно розпочатися в першу чергу з напрацювання і створення відповідної правової основи, бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні, діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій адміністративно-територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення, запровадження механізму прямого народовладдя на місцевому та регіональному рівнях, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, також щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, створення сприятливих правових умов для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва тощо.

Це потребує, по-перше, внесення змін до Конституції України. При цьому, як правильно зазначає О.В. Батанов, у силу об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників має відбутися не тільки

косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України..., а зміна філософії усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має сприйматись, як феномен, який одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави [16, с. 21]. А О.В. Марцеляк продовжуючи цю точку зору пише: "...конституційна реформа у сфері децентралізації влади на рівні Основного Закону України має визначити прогресивні зміни в політичній системі суспільства, у владовідносинах, у суспільному і державному житті взагалі, передбачити еволюційний розвиток Української держави і суспільства, інституціоналізувати та гарантувати впровадження у вітчизняну практику державотворення такі правові цінності, таку модель місцевого самоврядування, яка сприятиме консенсусу у суспільстві, формуванню України як демократичної, правової, соціальної держави" [109, с. 29–30].

Конституційною комісією при Президенті України, як ми уже зазначали, такі зміни напрацьовані. Зокрема ст. 140 Основного Закону України пропонується подати в редакції: "Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України.

Територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади.

Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом.

Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади.

Виконавчі органи місцевого самоврядування громади є підконтрольними і підзвітними раді громади.

Голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади.

Районна, обласна рада, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району, області.

Статус голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчих комітетів районних, обласних рад, обсяг їх повноважень визначаються законом.

Рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту територіальної громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном”. Також пропонуються зміни до Конституції України, які будуть уточнювати порядок формування, статус рад, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування тощо [138].

По-друге, такою правовою основою реформування місцевого самоврядування в Україні має стати прийняття Муніципального кодексу України як законодавчої основи вдосконалення організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посилення інституційної спроможності органів територіальної самоорганізації населення, імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування, Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, яка ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування 24-25 лютого 2005 року, Європейської конвенції про участь іноземців в

громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року, Європейської Хартії щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях від 21 травня 2003 року тощо.

До речі, цю ідею підтримують цілий ряд вітчизняних фахівців в галузі муніципального права. Зокрема, В.В. Костицький з цього приводу пише: “Слід ... провести повномасштабну інвентаризацію чинного законодавства про місцеве самоврядування з врахуванням національного досвіду та європейських документів з питань самоврядування, завершивши цю роботу розробкою і ухваленням Муніципального кодексу України” [92, с. 19].

На наш погляд, вдалим прикладом необхідності прийняття такого нормативного акту та порядку його розробки є Кодекс місцевого самоврядування Грузії, який розроблявся Міністерством регіонального розвитку та інфраструктури і до цього процесу було долучено близько 60 неурядових організацій та експертів. Саме обговорення законопроекту проводились у всіх регіонах країни і при цьому було проведено більше тисячі зустрічей з населенням [185].

Наступним напрямком реформування місцевого самоврядування має бути удосконалення статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування через:

а) модифікацію їх повноважень – це наділення перш за все повноваженнями, які забезпечать доступність та якість надання ними публічних послуг населенню відповідно до державних стандартів (територіальної доступності, належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру), відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг). Як правильно пише Л. Саліженко: “Саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян в усіх

сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад” [149, с. 265]. Про це ж говорять автори роботи “Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України”: “Власне, цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших” [51, с. 23].

Також територіальні громади та органи місцевого самоврядування потрібно наділити ефективними повноваженнями, які сприятимуть соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів; посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Думається, що це повинні бути повноваження, які запропоновані Конституційною комісією та викладені у напрацьованих нею змінах до Конституції України, згідно з якими територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади 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) встановлює місцеві податки і збори;

- 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;
- б) 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.

Обласна, районна рада:

- 1) затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання;
- 2) вирішує інші питання, віднесені законом до її компетенції.

Обласна рада затверджує регіональну програму соціально-економічного та культурного розвитку області і контролює її виконання.

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

Виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Такі повноваження можуть бути відкликані з підстав і в порядку, що визначені законом.

Виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження (стаття 143) [138].

б) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Фахівцями досить влучно підкреслюється, що місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації,

що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об'єднує ці елементи у єдину систему публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективно й оперативне управління місцевими справами [51, с. 24].

В той же час в умовах децентралізації влади просто таки необхідно оптимально розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими органами управління. Як пише В.В. Костицький: "І з сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади..." [92, с. 17].

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою має відбуватися за принципами субсидіарності та децентралізації і органам місцевого самоврядування базового рівня мають надаватися повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. При цьому основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня має виступати забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;

- планування розвитку території громади;

- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);

- благоустрою території;

- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);

- організації пасажирських перевезень на території громади;

- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;

- громадської безпеки;

- гасіння пожеж;

- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;

- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);

- надання соціальної допомоги через територіальні центри;

- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Натомість структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні мають надавати послуги з:

- санітарно-епідеміологічного захисту;

- соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);

- казначейського обслуговування;

- реєстрації актів цивільного стану.

Що ж стосується органів місцевого самоврядування районного рівня, то основними їх повноваженнями має бути забезпечення: 1) виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; 2) надання медичних послуг вторинного рівня. А основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня має виступати забезпечення:

- регіонального розвитку;
- охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму.

Необхідно наголосити, що для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [89].

в) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування

власних і делегованих повноважень. Для цього змінами до Основного Закону України передбачено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

- 1) земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади;
- 2) місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Об'єкти спільної власності територіальних громад перебувають в управлінні районної чи обласної ради та утримуються за рахунок коштів відповідно районного чи обласного бюджету.

Держава забезпечує сумірність 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.

Територіальні 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 (стаття 142) [138].

Також Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає, що створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень має здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій [89].

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [141] має метою гарантування права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

- відповідність обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

- формування принаймні частини ресурсів за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких самостійно встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

- диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність з реальним зростанням вартості виконання його завдань;

- фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;

- інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

- незв'язаність конкретними проектами – дотацій, що надаються місцевим органам самоврядування;

- доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (ст. 9) [217]

г) впровадження ефективного механізму здійснення населенням та органами державної влади контролю за наданням органами місцевого самоврядування публічних послуг та належного виконання своїх повноважень. В цьому плані можна використати досвід Грузії, де Кодексом місцевого самоврядування передбачено, що нормативні акти органів місцевого самоврядування публікуються на сайті “Законодавчого вісника Грузії”. Крім того, Кодекс місцевого самоврядування містить перелік документів і проектів, які муніципалітети зобов'язані публікувати у встановлені законом терміни, а також передбачає, що засідання колегіальних органів муніципалітетів (ради, її комісій і робочих груп, уряду Тбілісі) відкриті, кожен може бути присутнім на них без попереднього на те дозволу. Для бажаючих в залі засідань повинні бути виділені місця, якщо ж місць на усіх не вистачає, апарат зобов'язаний технічними засобами забезпечити, щоб засідання чули всі бажаючі. З дозволу голови засідання присутні можуть звертатися з питаннями до виступаючих, робити оголошення, давати

роз'яснення та надавати інформацію. Для участі в роботі комісій та тимчасових робочих груп ради можуть бути запрошені представники громадськості, експерти.

Що ж стосується здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади, то, наш погляд, це вдало визначено змінами до Конституції України, де ст. 144 проголошує, що дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради.

Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, виданий відповідно до частини третьої цієї статті.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [138].

Також в Україні можна використати досвід Литви і запровадити спеціальні фінансові служби контролю і аудиту місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що встановлення меж та обсягів контролю і адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування має відбуватися за таких обставин, як:

- по-перше, форм та підстави – нагляд може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами;

- по-друге, призначення – нагляд має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів;

- по-третє, співмірністю заходів контролюючих органів із тими інтересами, які вони мають на меті захистити у процесі адміністративного нагляду (ст. 8) [217].

д) створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення, а також розвитку форм прямого народовладдя [190, с. 318-324]. Як зазначають автори наукового дослідження “Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України”: “...демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. У цьому контексті місцеве самоврядування є формою самоорганізації населення, тобто функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою (інститутом) і таким організаційно-правовим механізмом урядування, завдяки якому територіальні колективи безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на розв’язання місцевих проблем” [51, с. 23].

На це ж звертає увагу Т. Кубай, яка пише: “Місцеве самоврядування є одним із найбільш характеристичних механізмів державного управління, який дає змогу суттєво підвищити його ефективність через залучення в

управлінський процес додаткового ресурсу – місцевої ініціативи громадян” [100, с. 267].

В нашій країні для більш широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення на законодавчому рівні необхідно більш вдало визначити механізм участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо), скликання загальних зборів жителів громад, обговорення соціальних та економічних питань, важливих для населення, інфраструктурних проектів, які органи місцевого самоврядування планують здійснити на території відповідного населеного пункту, вироблення пропозиції і зауважень до них з боку населення громади, обов’язковості виконання прийнятих загальними зборами рішень, надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також встановлення обов’язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади тощо.

Цілком можна запозичити досвід Грузії і щодо утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування шляхом запровадження в Україні при органах місцевого самоврядування муніципальних громадських рад, а при мерах та головах рад Ради громадських радників, куди повинні входити представники неурядових організацій, підприємців і населення (з дотриманням гендерної квоти) і з якими мають узгоджуватися проекти бюджету та документи з планування

просторового розвитку, інфраструктурні та соціальні проекти, питання найменування географічних об'єктів та інші важливі рішення органів місцевого самоврядування.

Також в аспекті проблематики нашого дослідження, як правильно зазначає О.О. Майданник: “Головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії...” [107, с. 41]. Ми поділяємо позицію М.О. Баймуратова та О. Гойка, що в рамках публічної муніципальної влади необхідно стимулювати наступні форми демократії:

- представницьку демократію – є найбільш апробованою в теорії та на практиці формою демократичного формування депутатського корпусу ОМСВ та вибору посадових осіб місцевого самоврядування;

- партисипаторну демократію (від англ. *participate* – брати участь) – це така форма демократії, що формується і реалізується завдяки формування мотивації у членів територіальних громад до участі в локальній демократії, шляхом активізації їх участі у різних формах місцевого самоврядування та шляхом допомоги ОМСВ в реалізації їх повноважень;

- деліберативну демократію – ця форма демократії тільки розвивається в рамках публічної муніципальної влади, бо в основі її механізму лежить забезпечення демократичного врядування через форми дорадчої комунікації в локальному соціумі;

- агрегативну демократію – ця форма демократії, що викликана до життя функціонуванням публічної муніципальної влади передбачає, не тільки вирішення ОМСВ колективних інтересів, тобто інтересів всієї територіальної громади, а й вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом територіальної громади;

- агоністичну демократію – є фактично новою формою демократичної участі жителів в становленні та розвитку місцевого самоврядування, бо створена розвитком публічної муніципальної влади – саме вона дає конкретну можливість через повноваження ОМСВ та їх розширення і вдосконалення урізноманітнити життя у відповідності з демократичними

цінностями, що збагачує жителів-членів територіальної громади та робить локальний соціум більш осучасненим та телеологічно спрямованим за допомогою появи більш широкого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в ідентифікації з демократичними цінностями [12, с. 14–15; 38, с. 51–53].

Як зазначає при цьому відомий український правник М. Баймуратов: “Розвиток форм демократичної участі жителів в рамках публічної муніципальної влади напряму є пов’язаним з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи. Саме така реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження ОМСВ, а й сформувати належну і реальну суб’єктність територіальної громади, яка згідно зі ст. 140 Конституції України виступає первинним суб’єктом місцевого самоврядування і яка до тепер володіє лише декларативною правосуб’єктністю” [12, с. 15].

е) передбачення ефективного механізму, перш за все, судового захисту прав та інтересів громад та органів місцевого самоврядування від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади. Це витікає із положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка закріплює принцип субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території), що передбачає, по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт із громадянином, по-друге, врахування обсягу і характеру завдань та вимоги щодо досягнення ефективності й економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади (ч. 3 ст. 4); принцип повноважності місцевого самоврядування, невідчужуваності та непорушності його повноважень – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними. Вони не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом (ч. 4 ст. 4) та проголошує принцип правового захисту місцевого самоврядування – права органів місцевого самоврядування

використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поваги принципів місцевого самоврядування (ст. 11) [217].

Реалізація зазначених напрямів реформування місцевого самоврядування сприятиме його більшій самостійності, автономії у відносинах з державою та матиме наслідками значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. Завдяки цьому місцеве самоврядування стане міцною підвалиною подальшого демократичного розвитку України та буде виступати важливими ціннісними орієнтирами та концептуальними засадами організації державно-управлінської системи. А це як говорить І. Коліушко значить, що не громадяни будуть служити державі, а вона стане організацією на службі у суспільства [3, с. 25]. Або як ще зазначив український дослідник Д. Шиманке, “що публічна адміністрація є частиною суспільства (а не господарем, який панує над суспільством)” [204, с. 344].

Необхідно відзначити, що реформування місцевого самоврядування в Україні має відбуватися паралельно з децентралізаційними процесами влади. Як влучно відзначає Т. Кубай, саме децентралізації належить ключове місце в формуванні демократичного і ефективного місцевого самоврядування [100, с. 270].

Цю позицію розділяють і автори наукового дослідження “Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України”: “... однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі, як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя, є визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави” [51, с. 21].

Місцеве самоврядування і децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання [15, с. 20].

Таким чином, децентралізація влади в Україні і реформування місцевого самоврядування мають сприяти передачі державою органам місцевого самоврядування повноважень, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні; запровадженню повноцінного самоврядування на рівні областей і районів (у тому числі, шляхом створення їх власних виконавчих органів); втіленню принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; залученню населення до вирішення питань громадського управління, підвищенню якості рівня життя жителів громад і розвитку потенціалу окремих елементів системи суспільного устрою, зміцненню інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень, мінімізації бюрократизму, налагодженню партнерських відносин між місцевими жителями і органами місцевого самоврядування і породженню відчуття “спільної справи” в обох сторін, самоорганізації населення, наближеності до споживача публічних послуг запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості, удосконаленню системи планування тощо.

Однак, проведення реформи у сфері децентралізації влади матиме позитивний результат лише за умови, якщо такі нові розширені повноваження перейдуть до спроможних територіальних громад, наділених реальними фінансовими, організаційними та кадровими можливостями та зможуть фактично вирішувати найбільш важливі питання своєї компетенції через розширення можливостей територіальних громад на участь в

управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним і організовувати соціально-економічний розвиток відповідних територій [195, с. 211-217].

Таке становлення в Україні місцевого самоврядування, як самоорганізації жителів відповідних територій з метою вирішення питань місцевого значення, як пише М.О. Баймуратов, має не тільки велике аксіологічне і праксеологічне значення. Потенціал функціонування інституту МСВ, а саме територіальних громад, що об'єднують жителів системними індивідуально-колективними зв'язками за ознакою спільного існування та загальній території; органів місцевого самоврядування (далі ОМСВ), що формуються самими територіальними громадами шляхом виборів; їх виконавчих органів, що інституціонізуються шляхом демократичних призначень; інститутів самоорганізації населення, що є самими наближеними до населення органами локальної демократії та які вирішують широке коло питань, пов'язаних з життєдіяльністю населення – більш широкий та важливий, він володіє системними характеристиками, бо має суттєве значення та вплив на стабільне функціонування суспільства і держави. Насамперед, МСВ це важливий рівень публічної влади, яка функціонує на території держави у вигляді публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади. Саме перший рівень створює, регламентує та регулює другий рівень, на якому й функціонує система місцевого самоврядування, його суб'єкти і органи [13, с. 58].

В той же час зазначимо, що в літературі правильно зауважують, що межі децентралізації залежать від політичної ваги, людських і фінансових ресурсів, що децентралізація неможлива, якщо місцева влада є не більш ніж виконавцем політики центральної влади і що подібні підходи обмежують простір місцевого самоврядування, визначають його звужений та недосконалий діапазон реальних управлінсько-правових можливостей [61, с. 36–37].

Тому результатом децентралізації та реформування місцевого самоврядування має стати, перш за все, усвідомлення самим населенням своїх муніципальних прав, поступове розширення прав територіальних громад, передача більшого кола повноважень від центру регіонам та громадам, побудова громадянського суспільства в Україні, модернізація існуючих та поява й розвиток нових демократичних інституцій, здатних ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг, які в той же час спільно з органами місцевого самоврядування виступатимуть протиположною центральній владі, не допускатимуть можливого свавілля з її боку чим будуть демократизувати апарат управління і вирішувати місцеві питання, забезпечуючи максимальне врахування інтересів громад, поєднуючи при цьому інтереси і права людини та інтереси громад, регіонів і держави в цілому, що в кінцевому рахунку приведе до збалансованої, ефективної системи управління з чітким і логічним розподілом повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, яка повною мірою відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування.

2.3. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні

Слід зазначити, що децентралізація, як важливий процес державотворення, представляє собою не тільки фактичне передавання владних повноважень від центральних місцевим органам публічної влади та наділення при цьому органів місцевого самоврядування широкими автономними повноваженнями. Як зазначається у літературі у своїй функціональній складовій децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, вдосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна

розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [67, с. 4–5].

У такому аспекті децентралізацію не можна звужувати тільки до удосконалення адміністративно-територіального устрою України та реформування місцевого самоврядування, оскільки при цьому поза увагою залишаються місцеві органи виконавчої гілки влади. А децентралізація має охоплювати всю систему демократично організованої публічної влади. Як пише А.С. Калінкін: “У практично-практиологічному (прикладному) прояві децентралізація виступає функціональним процесом передачі адміністративних та фінансових повноважень з центрального до місцевих рівнів організації публічної влади. При цьому метою децентралізації виступає раціоналізація та підвищення ефективності державного управління, запобігання узурпації публічної влади у тому чи іншому її прояві, залучення громадян до вирішення питань територіального розвитку, дієва реалізація принципу субсидіарності щодо надання публічних послуг тощо” [61, с. 34–35].

Про це ж говорить і Ю.С. Вдовенко, який зазначає, що проголошена у 2014 році децентралізаційна реформа є однією з найбільш масштабних перебудов державного устрою та пов’язаних з ним сфер суспільної взаємодії в Україні [50, с. 98].

Виходячи з цього актуальною проблемою, яка потребує свого дослідження, є питання обрання найбільш ефективної моделі здійснення реформи вітчизняного механізму державної влади взагалі та органів виконавчої влади на місцях зокрема, схеми децентралізації публічної влади в Україні, визначення інститутів влади, які будуть її модернізувати чи відігравати пріоритетну роль в цьому процесі, окреслення нового конституційно-правового статусу органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

Досвід національного будівництва свідчить, що сьогодні часто має місце дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів, що породжує неузгодженість компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, неможливість повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Це, у свою чергу, знижує ефективність роботи органів місцевого самоврядування, робить їх певною мірою додатком органів виконавчої влади на місцях, провокує надмірну адміністративну централізацію і розширення адміністративного апарату органів виконавчої влади на місцях.

Зазначене приводить нас до висновку, що проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв очолюваних префектами з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями (при цьому у компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд за виконанням положень Конституції та законів України). На наш погляд, такий підхід у реформуванні виконавчої гілки влади матиме наслідком успішну реалізацію децентралізації публічної влади, оскільки сучасний стан речей показує, що наявність декількох рівнів управління державою, які виражені у дублюючих один одного державних виконавчих органів управління та органів місцевого самоврядування є неефективним у сучасних умовах суспільно-правового розвитку України.

Певною мірою це відображено у запропонованих Конституційною комісією змінах до Основного Закону України. Так, ст. 118 проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” голосить: “Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти.

Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі визначаються окремими законами.

Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України”.

Ст. 119 запропонованих змін до Основного Закону визначаються повноваження цієї інституції і згідно з ними “префект на відповідній території:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та 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 пунктами 1, 4 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” [138].

Для нашої держави ця інституція, незважаючи на те, що вона відома ще з часів Стародавнього Риму, нова і тому вітчизняними науковцями вона майже не досліджена. Взагалі етимологія слова префект походить від латинського *praefectus* – префект, начальник, завідуючий, наглядач, блюститель – і в Давньому Римі це була назва окремих адміністративних і військових посад, зокрема, префекти призначалися для управління провінціями [70, с. 394].

Майже таке ж розуміння дається цій інституції в словнику-енциклопедії “Словопедія”: “Префект (лат. *praefectus*, від лат. *praeficere* – “очолювати”) – римська посадова особа, що стояла на чолі управління окремої частини адміністрації, суду, державного господарства чи армії” [182].

В юридичній енциклопедії зазначається, що префект (лат. *praefectus* – начальник) – 1) в Давньому Римі адміністративна або військова посада (напр., командує військовими підрозділами, намісник Єгипту, командир пожежників в Римі, завідує зерновим господарством, міський префект – наділений поліцейською владою і представник правосуддя та ін.), а також особа, яка займає дану посаду; 2) в деяких державах посадова особа, яка стоїть на чолі департаменту, округу чи іншої адміністративно-територіальної одиниці; 3) начальник міської поліції в деяких країнах [172, с. 358].

Натомість автори вітчизняної юридичної енциклопедії за редакцією академіка Ю.С. Шемшученка дають уже доволі таки розширену характеристику цього терміну: префект (лат. *praefectus*, букв. – поставлений на чолі, начальник, глава, від *praes* – попереду, вперед і *fecere* – робити) – 1) У Давньому Римі особа, яка займала певну адміністративну, судову або військову посаду. За принципату префектами називалися вищі посадові особи – правитель Єгипту, начальники преторіанців (особистої охорони імператора і полководців), а дещо пізніше – командувач військ в Італії (крім Риму) і командувач флоту. До префектів належали наглядачі за діяльністю префектур і помічники преторів. У 367 р. до н. е. була введена посада

міського префекта. Він здійснював адміністративні функції, нагляд за поліцією, цивільне та кримінальне судочинство. Міські префекти були також апеляційною інстанцією. У межах своїх повноважень приймали адміністративні рішення. Префектами були відомі давньоримські юристи Папініан, Павло, Ульпіан та ін.

2) У ряді сучасних держав представник центрального (Франція, Італія, Румунія, Японія) або регіонального (Російська Федерація) уряду на місцях. У теперішньому значенні посада префекта уперше була заснована у Франції (1802). Французькі префекти здійснювали адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоуправління і місцевого управління у департаментах. Інститут префектів був ліквідований 1982. Їх замінили комісари республіки. 1989 декретом уряду Франції відновлено вживання цього посадового терміну (поряд з терміном “комісар республіки”). У Франції є також посада префекта поліції Парижа. В Румунії префекти призначаються урядом у кожний повіт і муніципійу Бухарест. Вони керують роботою відповідних місцевих служб міністерств та відомств, можуть опротестувати в органах адміністративної юстиції акти органів місцевого самоуправління, зупиняти їх дію.

1991 посада префекта запроваджена в Російській Федерації. У Москві, зокрема, префекти – це посадові особи системи міської адміністрації, керівники відповідних територіальних одиниць, які здійснюють управлінські функції в адміністративних округах столиці й за посадою входять до складу уряду міста, що призначаються і звільняються мером Москви.

3) У Ватикані – особа, що очолює конгрегацію (департамент, міністерство).

Також укладачі цієї ж енциклопедії дають трактування і терміну префектура (лат. praefectura – начальствування, командування, управління провінцією) – 1) У Давньому Римі муніципії (союзні міста, пов’язані договором з Римом), які не мали власного самоуправління і перебували під наглядом префекта. З 4 ст. – адміністративно-територіальна одиниця

Римської імперії. Вся територія країни була поділена на 4 провінції: Схід, Іллірія, Італія та Галлія. Кожна з провінцій управлялася за єдиними принципами і політично підпорядковувалася центральній владі.

2) В Італії – адміністративний орган у провінціях, підпорядкований міністерству внутрішніх справ і очолюваний префектом, якого призначає президент республіки.

3) У Франції – адміністративний центр департаменту; адміністрація департаменту, яку очолює префект; будинок, де вона знаходиться; префектура (управління) поліції Парижа (утв. 17.II.1800); морська префектура – головне місто морського регіону, військовий порт, керований морським префектом – віце-адміралом, командувачем цієї територіальної одиниці (є 3 морські префектури – в містах Шербурі, Бресті, Тулоні).

4) В Японії – основна адміністративно-територіальна одиниця.

5) У Російській Федерації – органи місцевої виконавчої влади, утворені 1991 в Москві та ряді інших міст.

б) Апостольська префектура – територіальна одиниця у країнах, де католицька церква здійснює місіонерську діяльність. Її очолює префект – прелат.

7) Префектура з економічних справ Святого Престолу – міністерство фінансів держави Ватикан [209, с. 76-77].

Таким чином, можна резюмувати, що термін “префект” як і відповідна посада з’явилися досить давно – ще в Стародавньому Римі на рубежі V-VI ст. до н. е. Префекти очолювали багато державних установ (магістратури) і муніципальних служб стародавнього мегаполісу, займали вищі посади в Римській імперії, причому виконували різні функції. Протягом усього періоду давньоримської історії функції префекта змінювалися, як і ступінь його впливу на процеси, що відбувалися в державі. Загалом префекти за статусом поділялися, як правило, на тих, які із стану сенаторів чи еквітів.

Щодо першої групи префектів із стану сенаторів, слід виокремити наступних:

1) Praefectus urbi – формальний представник (царя) імператора у Римі. У республіканський період, коли на чолі держави стояли консули легко міг бути замінений іншою посадовою особою (міська префектура стала майже зайвою розкішною або просто формальністю). Значення міських префектів надзвичайно посилюється в період принципату. Ще за Августа і Тіберія не було постійних префектів. Однак з другої половини I ст. всі функції преторів і еділів поступово поглинаються префектурою. Юрисдикція префекта поширювалася на 100 миль навколо Риму, і йому були підпорядковані 3 поліцейські когорти по 1000 чоловік кожна (cohortes urbanae).

2) Praefectus aerarii militaris - три сенатори, що займали цю префектуру у функції якої входило управління касою ветеранів.

3) Praefectus aerarii Saturni - два сенатори, які управляли державною казною.

4) Praefectus alimentorum - сенатор, який управляв фондом допомоги потребуючим дітям.

5) Praefectus frumenti dandi - два претори, відповідальні за безплатний розподіл зерна у Римі.

Другу групу префектів становили префекти зі стану еквітів. До них належали наступні:

1) Префект аннон, який контролював постачання продовольства і пшениці в Рим.

2) Префект вінілів, котрий керував пожежною охороною і відповідав за порядок у нічний час.

3) Префект Августана в свою чергу був намісником провінції Єгипет і виконував функції військового і цивільного керуючого.

4) Префект преторія, який був одним з вищих посадових осіб в Римській імперії, нерідко найближчим помічником імператора [136, 197, с. 305-307].

Слід також відзначити, що у період республіки консул, який залишав столицю, призначав правителя, якого іменували міським префектом. Префект

міста заміщав імператора під час його тривалої відсутності і він залишався на своїй посаді стільки років, скільки завгодно було імператору, іноді довічно, іноді кілька років. Поруч з ним були особи, які відали різними галузями міського господарства, але поступово, протягом двох століть імперії, всі ці галузі збиралися в його руках: префект міста був розпорядником всіх міських справ, а інші тільки допомагали [158, с. 111].

Можна з впевненістю сказати, що основним обов'язком префекта міста як особи, якій це місто було довірено, була охорона порядку і спокою в Римі і нагляд за політичною благонадійністю його мешканців. Префекту міста була підпорядкована римська поліція. Префект не тільки стежив за порядком, в його юрисдикції були підвідомчі кримінальні злочини, йому належала судова влада, префект міг самостійно проголошувати вирок. Він також виступав і як апеляційна інстанція. Префекти в Стародавньому Римі були також начальниками військових частин у межах Італії, за винятком Риму.

В подальшому інститут префекта було запроваджено у Франції. Це відбулося після революції 1789 року, коли законом від 28 плувіозу 8 року (17 лютого 1800 року) була здійснена спроба надати більш широкіх прав провінціям і для управління департаментами введена посада префекта. Однак в часи Наполеона законом від “28 pluviose в VIII” префекти Франції наділяються більш широкими повноваженнями в частині здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоуправління і місцевого управління у департаментах або, як про це пишуть деякі автори, вони здійснювали “функцію проникнення”, що забезпечувала ефективний контроль держави над своєю територією. Префекти виступали делегатами центрального уряду в рамках суворої ієрархії: від центрального уряду до префекта на рівні кожного департаменту та від префектів до супрефектів. При цьому префекти були не тільки місцевим органом державної влади, а й виконавчим органом відповідної обраної ради департаменту: тобто префект був одночасно і “агентом органу місцевого самоврядування, і представником центрального уряду”. Виходячи з цього на префектів покладалося виконання

таких державних функцій як, наприклад, безпека, охорона правопорядку, організація виборів і т. ін., та децентралізованих завдань – громадські роботи за рішенням ради департаменту, соціальна допомога тощо [39, с. 6–7].

Подальші державотворчі процеси Франції сприяли удосконаленню механізму публічної влади цієї країни в тому числі і статусу префектів. Так у 1964 році було прийнято рішення про створення регіональних префектів (префект основного департаменту був призначений в якості регіонального префекта) та надання префекту повноважень (і не лише координаційних) щодо контролю за главами місцевих органів центральних державних відомств (з деякими винятками) на рівні департаменту та регіону. Відбувалося реформування цієї інституції і надалі.

Сьогодні особи, які призначаються префектами департаменту або префектами регіонів – це державні службовці високого рівня. Хоча в Конституції Франції їх статус визначений дуже поверхово. Зокрема, ст. 72 Конституція Франції проголошує: “Територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом та заморські колективи, зазначені в ст. 74.... У територіальних колективах Республіки представник Держави, що представляє кожного з членів Уряду, є відповідальним за національні інтереси, адміністративний нагляд та дотримання закону” [73, с. 63].

Спеціальним законом № 82-213 від 2 березня 1982 року статус префектів уточняється: “Представник держави в департаменті призначається Указом Президента ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і, за умов, визначених в цьому законі, про відомчий контроль. Якщо інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як

уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і, в разі потреби, уповноважені в округах представники держави. За умов, передбачених цим законом, він піклується про справне здійснення своїх повноважень властей департаменту і комун” [6, с. 67].

Таким чином, на території своєї адміністративно територіальної одиниці префект є одночасно представником держави і представником уряду (зокрема прем'єр-міністра і міністра внутрішніх справ) і він безпосередньо підпорядкований центральному уряду і формально входить до структури Міністерства внутрішніх справ. У кожному департаменті префект виступає представником центральної влади при державних і місцевих установах. Його професійна діяльність на пряму не пов'язана з політичною приналежністю до певних політичних сил. У той же час префекти відображають політичний клімат держави і їх кар'єрна діяльність залежить від вищого державного керівництва та у будь-який момент вони можуть бути переведеними на роботу в інший департамент чи то в резерв.

Префект очолює департамент і йому підлеглий адміністративний апарат. Чисельність працівників префектури залежно від розміру департаменту складає 300-600 працівників, з них 6 службовців вищого рівня входять в перше коло тих, хто керує префектурою. Префекту регіону допомагає генеральний секретар у регіональних справах і персонал (близько 900 державних службовців загалом, у тому числі це стосується і заморських територій). Префектам допомагає служба, яка надає йому безпосередню допомогу та генеральний секретар як голова адміністрації префектури (керуючий справами). Структура префектур включає підрозділи з нормативно-правової роботи та з питань виборів, місцевого самоврядування, координації міжвідомчої політики, підрозділ з підтримки (матеріально-технічна підтримка та служба персоналу), а також підрозділи з питань безпеки та захисту цивільного населення. Окрім того, префектам підлегли деякі місцеві підрозділи центральних органів. Зокрема, завдяки

реформуванню, спрощенню та концентрації засобів, досягнутих завдяки такій організації, на регіональному рівні існує тільки 5 регіональних підрозділів з питань:

- культури (DRAC);
- продуктів харчування, сільського та лісового господарства (DRAF);
- навколишнього середовища, планування та житлово-комунального господарства (DREAL);
- підприємств, конкуренції, споживання, праці та зайнятості (DIRECSTE);
- молоді, спорту та соціального вирівнювання (DRJSCS).

Крім цих підрозділів, існує регіональний делегат з питань досліджень і технологій, який підпорядковується генеральному секретарю з регіональних питань.

На рівні департаментів, є два або три (залежно від кількості населення) міжвідомчі підрозділи з питань:

- територіального управління;
- соціальної згуртованості та захисту населення (у департаментах з більшою кількістю населення “захист населення” виступає окремим підрозділом).

Існує також відділ громадської безпеки, очолюваний, як правило службовцем поліції високого рангу, який безпосередньо підпорядковується префекту. Крім того, три регіональні підрозділи мають відділи на рівні департаментів, які підпорядковуються безпосередньо їм: у справах культури, з питань охорони навколишнього середовища, планування й житлово-комунального господарства та інспекція з трудових питань під управлінням DIRECSTE.

Префекту підчиняються і субпрефекти (які відбираються з числа вищих державних службовців Міністерства внутрішніх справ спочатку в якості прикомандированих працівників, а вже потім отримують підтвердження у своїх нових функціях), що функціонують в межах округів. В регіоні посаду

префекта займає префект найбільшого департаменту, що входить до його складу.

Слід також звернути увагу, що указом від 16 лютого 2010 року (про внесення змін до указу від 29 квітня 2004 року щодо повноважень префектів та децентралізації послуг у регіонах і департаментах) запроваджено ієрархічний зв'язок між префектом регіону та префектами департаментів. Префект регіону має “владу” над префектами департаментів щодо реалізації в регіоні державної політики та політики ЄС у межах компетенції держави і префекти департаментів повинні виконувати інструкції (вказівки) префектів регіону (за винятком питань громадського порядку, безпеки населення, імміграції та надання притулку, з яких префекти департаментів підзвітні безпосередньо міністру внутрішніх справ).

Також з метою забезпечення єдності та згуртованості у здійсненні державної політики, префект регіону очолює Комітет регіональної адміністрації, членами якого є префекти департаментів, голова адміністрації освіти, регіональний директор з питань державних фінансів, генеральний секретар з регіональних питань, керівники деконцентрованих регіональних підрозділів центральних державних відомств, директор Регіонального агентства з охорони здоров'я, а керівники регіональних підрозділів національних відомств запрошуються для роботи в Комітеті.

Префект в цілому представляє інтереси держави у департаменті і в цьому плані він здійснює:

- політичні функції: представляє державу в усіх офіційних заходах, що проводяться в рамках департаменту і відіграє в них головну роль;

- юридичні функції: підписує у департаменті всі контракти, укладені від імені держави з юридичними (розміщеними на території комуни) або приватними підприємствами, що користуються фінансовою підтримкою держави) особами, представляє державу у судових органах;

- поліцейські функції: приймає заходи з підтримки правопорядку, безпеки, у випадку, якщо це виходить за рамки території комуни; втручається

в роботу адміністративної поліції, якщо необхідно прийняття термінових поліцейських заходів при проведенні демонстрацій або іншого порушення громадського спокою (в комунах, де створена державна поліція); контролює діяльність поліції щодо одержання дозволу на проведення полювання, риболовлі, спортивних змагань, а також прийняття необхідних заходів щодо психічно хворих, іноземців тощо [46, с. 55–56].

Що ж стосується повноважень префектів Франції, то сьогодні, в цілому, їх можна розділити на три категорії: 1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення.

Загальне управління префектів в своїй основі ґрунтується на принципі “деконцентрації” розподілу завдань і засобів між державними адміністраціями центрального та територіального рівнів. Відповідно до Статуту про Деконцентрацію, в редакції затвердженій Указом від 7 травня 2015 року, деконцентрація полягає у виділенні місцевим органам центральних державних відомств “повноважень, засобів та спроможності до ініціативи”, необхідних для реалізації національних (та європейських) державних політик. Вона спирається на мережу префектур і місцевих органів центральних державних відомств, що діють як державні адміністративні органи, підпорядковані центральному уряду, та делегування повноважень з прийняття рішень від адміністрацій префектам. Функції центральних державних відомств стосуються концептуальних питань здійснення управління, оцінки та нагляду за “деконцентрованими послугами” і охоплюють формулювання основних напрямів політики, підготовки проектів законів, загальну адміністративну організацію та управління. Таким чином, управління приймає форму “багаторічних національних директив з управління”, які готуються міністрами для визначення пріоритетних заходів для досягнення поставлених цілей. Указом від 7 травня 2015 року відповідні функції територіальних державних адміністрацій (на рівні регіону та

департаменту) розділені. Регіональний рівень покликаний управляти та координувати впровадження політики центрального уряду, підтримувати адміністративну модернізацію та поліпшення відносин зі споживачами й органами місцевого самоуправління та іншими деконцентрованими службами, а також раціоналізувати використання приміщень адміністрацій та розподіл персоналу. Рівень департаменту залишається рівнем “загального призначення” для реалізації національної політики на місцевому рівні.

Указ від 7 травня 2015 року передбачає ще декілька новел. Зокрема, державне управління у Франції поділяється на чотири рівні: 1) регіон; 2) департамент; 3) округ; 4) муніципалітет. На муніципальному рівні частину державних функцій виконує муніципальна адміністрація під керівництвом мера, і з питань цих функцій мер підпорядковується префекту (наприклад, організація виборів, видача посвідчень особи та паспортів; щодо реєстрації актів цивільного стану мер підпорядковується органам юстиції). На рівні регіону, департаменту та округу діють відповідні державні адміністрації: префектури і супрефектури та місцеві органи центральних державних відомств. Сама префектура розглядається як місцевий підрозділ міністерства внутрішніх справ, а префектура в межах регіону – також як місцевий підрозділ міністерства, відповідальний за планування й територіальний розвиток [56, с. 10–11].

Завданням префекта (департаменту і регіону), як ми уже зазначали, є здійснення адміністративного контролю і нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування і керівництво роботою територіальних органів центральних відомств. Контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування складає приблизно від 30% до 60% роботи префектів і охоплює, насамперед, адміністративний, який є постійним і розпочинається з моменту отримання префектом акту органу місцевого самоврядування. Представницькі та виконавчі органи спільнот зобов’язані передавати копії

прийнятих ними нормативних актів у префектуру у чотириденний термін¹ і вони вважаються такими, що набрали чинності тільки після передачі префекту чи супрефекту (список таких актів чітко визначений законодавством) чи після офіційного оприлюднення актів, які не обов'язково повинні передаватися префекту. В останньому випадку префект має право відкликання таких актів за зверненням третіх осіб, громадян, якщо вони носять публічний характер і при цьому стоїть питання лише про анулювання акту.

Контрольні повноваження префекта включають в себе: обов'язок префекта перевіряти законність переданих йому рішень (рішення місцевих рад, поліцейські розпорядження, акти регламентуючого характеру, угоди, окремі рішення, що торкаються службовців, дозволи на забудову). За бюджетними нормативними актами місцевих спільнот префект здійснює особливий контроль, оскільки дозволяє префекту встановлювати бюджет місцевої спільноти. Якщо бюджет місцевої спільноти на поточний рік не прийнятий в установленій Законом термін (до 31 березня), префект сам формує бюджет, котрий затверджується без права вето – представницьким органом. Теж саме відбувається у рамках передбачених законом, якщо бюджет не збалансований. Префект також контролює включення у бюджет спільноти обов'язкових статей видатків. Якщо якась обов'язкова стаття спрощена префект, після звернення у регіональну рахункову палату, сам вносить її у бюджет спільноти і забезпечує відповідні видатки за рахунок видатків на необов'язкові повноваження.

Це, так званий, інститут адміністративної опіки – система контролю центральної або регіональної влади за місцевим самоврядуванням, за якої рішення його органів не можуть вступити в силу без дозволу органу чи посадової особи центральної (регіональної) публічної адміністрації (міністра, губернатора, префекта, комісара і т. ін.). Відмова в дозволі може

¹ Не підлягають контролю акти приватного характеру і акти, прийняті від імені держави.

мотивуватися як незаконністю, так і недоцільністю чи несвоєчасністю прийняття рішення).

Максимальний термін, протягом якого префект може реагувати на акти органу місцевого самоврядування, – два місяці. На цьому етапі префект витребує додаткові матеріали, необхідні для прийняття рішення. Якщо префект бачить порушення чинного законодавства, він готує лист з коментарями, яким сповіщає орган місцевого самоврядування про характер порушення закону. При цьому він просить або відкликати акт, або внести до нього зміни. Кількість таких листів у 1999 році по всій Франції складала 176 тис., у 2009 році – 85 тис., а кількість актів, які контролювалися у 2004 році склала 8 млн., а в 2014 році – 5,2 млн. В той же час, слід відмітити, що відлік часу, відведеного для контролю, на період підготовки рішення органу місцевого самоврядування зупиняється. У свою чергу, орган місцевого самоврядування має два місяці для підготовки відповіді префекту. Якщо такий орган не погоджується з пропозицією префекта, процедура починається з початку, тобто розпочинається двомісячний відлік часу.

Також префекти Франції наділені правом звернення до адміністративного суду. Це важливий напрямок діяльності префектів, до речі, єдиних, в даний час посадових осіб, які мають право приймати рішення про незаконність нормативного акту, прийнятого органом місцевої громади. Ця контрольна діяльність префектів полягає в оскарженні в адміністративному суді рішення відповідного місцевого органу самоврядування, у випадку, якщо, на їх погляд, таке рішення не відповідає законам республіки (як правило, це порушення процедури чи перевищення повноважень). Якщо префект приходиться до такого висновку, він протягом двох місяців може звернутися до адміністративного суду. При цьому префект коли існують підстави, що дія оскаржуваного акту може серйозно зашкодити інтересам суспільства, може просити суд одночасно призупинки його дії. Також префект зобов'язаний попередньо або ж одночасно з подачею скарги інформувати про це місцеву спільноту.

Суд має 15 днів для прийняття рішення щодо зупинки акту перед розглядом справи по суті. Таке подання префекта не може бути оскаржене. Кінцеве рішення з цього приводу приймається судом. У випадку, якщо префект не звернувся до суду після 2-місячного терміну, будь-які його вимоги як державного службовця не приймаються.

Практика свідчить про незначну кількість судових оскаржень рішень органів місцевого самоврядування префектами Франції. У середньому це складає 0,015% всіх актів, які ними проконтрольовані. У 1999 році кількість таких звернень до суду дорівнювала 1878, у 2009 році – 1373. Префект виграє судові позови десь приблизно у 80% звернень до суду [39, с. 23–24].

Дуже важливо, що у випадку порушення органами місцевого самоврядування конституції префект готує проект рішення, який відправляє уряду і останній може прийняти рішення про розпуск органу місцевого самоврядування. До виборів органу місцевого самоврядування уряд призначає виконавчу комісію, повноваження якої чітко визначені законодавством Франції і стосуються тільки поточних питань місцевого самоврядування і в першу чергу організації виборів представницького органу місцевого самоврядування. Також у разі порушень мером своїх повноважень чи допущення ним грубих проступків, префект звертається з відповідним поданням до міністра внутрішніх справ, який має право призупинити діяльність мера терміном до одного місяця, а указом глави держави, схваленим урядом мер може бути відправлений у відставку.

Оскільки префекти входять до структури Міністерства внутрішніх справ, вони здійснюють координацію діяльності поліції і жандармерії, по суті всіх питань безпеки у відповідному регіоні, мають право у разі здійснення в департаменті злочину щодо державної безпеки (замах, тероризм, шпигунство) підписувати постанови про арешт, обшуки тощо і допомагати відповідним органам у пошуках винних. Також вони виконують цілий ряд

інших функцій правоохоронного характеру, таких як видача водійських посвідчень, видачі приписів поліції й дозволів та облік мігрантів.

Префекти виступають розпорядником всіх державних видатків в департаменті і несуть відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті. Дуже важливим напрямком діяльності префектів є виконання ними ролі медіаторів, тобто, як правило, будучи “людиною сторонньою” вони сприймаються місцевими політичними елітами в якості ефективного медіатора в суперечках між різноманітними місцевими органами, політичними силами.

Законодавством Франції окремо визначені повноваження префектів у екстремальних випадках (стихійні лиха, техногенні катастрофи тощо), коли в країні чи на її окремих територіях запроваджено надзвичайний стан. У цій ситуації префект департаменту може обмежувати або забороняти рух і переміщення осіб, створювати спеціальні зони з обмеженнями, вживати заходів, спрямованих щодо конкретних осіб [39, с. 36–38].

В цілому можна резюмувати, що префекти у Франції виконують такі повноваження:

- 1) представляють державу у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписують угоди від імені держави, а також представляють державу в органах правосуддя;
- 2) забезпечують дотримання свободи діяльності та повноважень місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади і водночас здійснюють нагляд за виконанням відповідними радами законів, указів і постанов уряду та окремих міністрів;
- 3) гарантують інтеграцію всіх публічних інститутів;
- 4) здійснюють координацію діяльності поліції і жандармерії і забезпечують підтримання громадського порядку у відповідному регіоні;
- 5) приймають рішення нормативного характеру;

- 6) забезпечують дотримання прав громадян щодо публічних свобод, зокрема, на вільне волевиявлення під час виборів;
- 7) здійснюють адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передають на розгляд адміністративного суду незаконні, на їх погляд, рішення муніципальних рад, можуть ставити питання про відставку мерів;
- 8) відповідають за бюджетний контроль за підтримки регіональних аудиторських палат;
- 9) виступають розпорядником всіх державних видатків в департаменті і несуть відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті;
- 10) керують роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб, інших місцевих органів, політичних сил в тому числі і з центральними органами;
- 11) відповідають за захист населення від ризиків природних стихій та наслідків можливих конфліктів [111, с. 68].

Натомість префекти регіону головним чином займаються питаннями “економічними”. Регіональними є префекти того департаменту, на території якого знаходиться адміністративний центр даного регіону. Тому, перш за все, вони виконують функції префекта департаменту, маючи при цьому також аналогічні повноваження, але у масштабах всього регіону, і крім цього особливі повноваження в економічній галузі.

До повноважень префекта регіону відноситься:

- забезпечення юридичного представництва держави у регіоні; префект заключає від імені держави всі угоди з регіоном як територіальною спільнотою або з його громадськими установами;
- забезпечення адміністративного контролю за нормативними актами регіону-співтовариства і регіональних громадських установ;

- керівництво неконцентрованими державними службами в регіоні використанням тих самих прерогатив і повноважень, що у департаменті.

Особливі повноваження префекта регіону полягають у здійсненні політики уряду щодо соціального економічного розвитку і будівництва у регіоні. Крім цього, префект регіону:

- готує план соціально економічного розвитку регіону, як частини національного плану; збирає для центру інформацію, думки і формує пропозиції;

- слідкує за виконанням національного плану і його поєднання з регіональним планом; складає щорічну звітну доповідь голові уряду;

- розподіляє державні інвестиції у регіональному і департаментному масштабах [46, с. 56–57].

На сьогодні корпус префектів на 4/5 повинен комплектуватися із випускників Ecole Nationale d'Administration (Національної школи адміністрації), яка належить до категорії “вищих практичних шкіл”, що готує фахівців, які вже мають вищу освіту [111, с. 60–61], а на 1/5 він формується урядом на свій розсуд (в деяких джерелах зазначається, що третина префектів можуть вільно призначатися урядом не з числа управлінців). Таке правило застосовується для того, щоб забезпечити більшу мобільність в рамках державної служби, та, як правило, члени інших корпусів вищих рівнів державної служби призначаються префектами шляхом застосування цієї процедури, але вони також часто є випускниками Ecole Nationale d'Administration. Тим не менш, є випадки, коли особи з іншим професійним досвідом призначаються префектами (наприклад, колишні лідери профспілок) [56, с. 6].

Помічниками префектів є супрефекти, що функціонують на рівні адміністративних округів (яких в даний час в країні нараховується 329) та очолюють їх. Супрефекти назначаються або з числа головних співробітників префектури, або з числа цивільних службовців міністерства внутрішніх справ. У них не має власних повноважень. Вони допомагають префекту

департаменту у здійсненні його функцій і також важливі як агенти з інформації передачі рішень та забезпечують координацію державних служб в окрузі. Не дивлячись на децентралізацію, супрефекти зберігають важливу роль радників мера, особливо у сільських комунах.

Окрім префектів і супрефектів виконавчу гілку влади на місцях представляють органи спеціальної компетенції, які до середини 80-х рр. ХХ ст. офіційно називалися “зовнішніми службами держави”, а в даний час іменуються “неконцентрованими службами” [55, с. 160]. Вони здійснюють державне управління на підзвітній їм території у рамках своєї галузі. Керівники територіальних управлінь призначаються вищестоящими начальниками, тобто – відповідними міністрами. Формально, діяльність цих служб пов’язана з діяльністю органів самоврядування лише вимогою співпраці при вирішенні загальних завдань. На практиці, однак, галузеві служби часто відіграють роль експертів при прийнятті муніципальними органами рішень, що вимагають спеціальної технічної компетенції (будівельні роботи, дорожні роботи, територіальне планування і т. д.). Префект у відповідності з Законом від 6 лютого 1992 року, керує діяльністю неконцентрованих служб і вони таким чином знаходяться у подвійному підпорядкуванні: галузевому своєму міністерству і територіальному – префекту [46, с. 57–58].

З подібними повноваженнями функціонують і префекти (*prefetto*) в Італії на рівні провінцій і департаментів. Вони здійснюють контроль за діяльністю органів самоврядування і керують галузевими службами держави на території провінції і регіону.

Натомість у Польщі ідея самоврядування полягає не в управлінні місцевими справами взагалі і репрезентації інтересів держави, а в репрезентації інтересів громади, які самі обирають собі владу [191, с. 155-158]. Разом з тим органи місцевого самоврядування діють під наглядом державних органів, які контролюють виконання законів. Зокрема, нагляд за діяльністю повіту здійснюють голова Ради міністрів і воєвода, а у сфері

фінансових питань – регіональна рахункова палата. В повіті також діють органи урядової необ'єднаної адміністрації. На повітовому рівні вони пов'язані зі старостою, який є органом не урядової адміністрації, а територіального самоврядування.

Вищезазначені інституції (голова Ради міністрів і воєвода, а у сфері фінансових питань – регіональна рахункова палата) здійснюють нагляд і за діяльністю органів самоврядування воєводства. Окрім того відповідно до Закону “Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві” від 23 січня 2009 р. урядове управління на теренах воєводства виконують:

- 1) воєвода;
- 2) керівники об'єднаних служб, інспекцій і силових структур, які діють під керівництвом воєводи та виконують завдання і функції відповідно до визначеної законами компетенції.

Урядова адміністрація реалізує політику держави і керує справами загальнодержавного характеру. Більшість територіальних адміністрацій функціонує в рамках воєводських адміністрацій та підпорядковується воєводі. Окрім цього, воєвода контролює діяльність усіх ланок територіального самоврядування в його воєводстві, а також представляє Державну скарбницю. Воєводу призначає і відкликає Голова Ради Міністрів на пропозицію Міністерства внутрішніх справ.

Воєвода є представником Ради міністрів у регіоні. На нього покладаються основні функції: представлення уряду у регіоні; нагляд за територіальним управлінням у воєводстві; забезпечення громадського правопорядку та колективної безпеки; здійснення контролю за використанням державної власності. Воєвода відповідає також за реалізацію державної політики стосовно стратегічних сторін суспільного життя зі сфери державної політики.

Воєвода здійснює нагляд над органами гміни, повіту і воєводства. Нагляд за діяльністю одиниць місцевого самоврядування здійснюється за критерієм відповідності праву – законності. Це забезпечує унітарність

Польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією державної політики.

Окрім воєводи в регіоні функціонують “об'єднані” та “необ'єднані” урядові адміністрації. Ця назва пов'язана із критерієм об'єднаності чи необ'єднаності їх з інститутом воєводи. Також існують органи урядової адміністрації, що не підпорядковуються воєводі, наприклад податкова інспекція [46, с. 92–94].

Думаємо, що в аспекті предмету нашого дослідження слід проаналізувати і досвід місцевого управління в Австрії, яке дуже близьке до структури й основних принципів організації та системи місцевих органів влади ФРН. Федеральна Конституція Австрії присвячує цілий розділ питанням місцевому управлінню, встановлює обов'язковість існування органів місцевого самоврядування та їх структуру, визначає їх повноваження та форми контролю за їх діяльністю. Питання регулювання місцевого управління входить до федеральної компетенції й федеральне право відіграє головну роль; провінціям залишається лише регулювання приватних другорядних питань.

В Австрії існує лише один законодавчо визначений рівень місцевого самоврядування, що формується громадами (Orstgemeinden). Громади управляються виборною радою, котра обирається на 4-6 років (у різних провінціях) за пропорційною системою. Зі свого складу рада обирає бургомістра, який одночасно є головою виконавчої влади громади і головою ради. Рада формує правління (Gemeindevorstand), до складу якого входять як члени ради так і особи “з боку” (чиновники або громадські і партійні лідери). Правління є колегіальним виконавчим органом і очолюється бургомістром громади. Така система в цілому дуже нагадує німецьку систему магістрату, але з додатковою концентрацією повноважень в руках бургомістра.

Громади мають власні повноваження, значна частина з них є обов'язковими; структура повноважень мало відрізняється від німецької системи. У той же час австрійські громади мають право звертатися до

федеральних або провінційних властей з проханням взяти на себе виконання будь-якої компетенції громади; якщо необхідність у такій передачі компетенції підтверджується, прохання задовольняється. Бюджети громад формуються за рахунок класичних джерел доходів; основним місцевим податком є промисловий податок, до якого додається податок на нерухомість та податки і збори за споживання.

Будучи органами самоврядування, рада, правління і бургомістр громади здійснюють одночасно і функції державного управління. На території громад відсутні органи прямого державного управління. І федерація, і провінція делегують значну частину функцій державного управління громадам, перш за все, бургомістру.

Також у всіх провінціях існують об'єднання й співтовариства громад, близьких по структурі та функціях німецьким об'єднанням, які мають власні органи управління, що формуються громадами – членами, однак вони не мають статусу самоврядних спільнот. Натомість кожна провінція поділена на декілька адміністративних округів (Bezirke). На чолі округу стоїть керуючий, призначений урядом провінції. Керуючий і його адміністрація є органами загальної компетенції; в їх завдання входить керівництво галузевими службами провінції в окрузі, територіальне планування і контроль за діяльністю громад, які знаходяться на території округу.

Приблизно така ж модель управління на місцевому рівні поширена в Іспанії, Бразилії, Мексиці, Португалії. Вона ще називається іберійською (стародавня назва Іспанії) і її сутність полягає у тому, що на субнаціональних рівнях цієї моделі функціонують обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні посадові особи (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад, їх виконавчих органів та одночасно затверджуються центральними органами державної влади (президентом, міністром внутрішніх справ) як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю

ради (Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія) [46, с. 102–105].

Охарактеризований нами досвід зарубіжних країн щодо організації виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади викристалізовує моделі місцевого самоврядування, де має місце високий рівень автономії місцевого самоврядування, контроль з боку населення, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю за органами місцевого самоврядування, відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях). Цю модель називають англосаксонською (функціонує у Великобританії, США та деяких інших країнах).

Континентальна модель характеризується поєднанням прямого державного управління і місцевого самоврядування. За цієї схеми має місце певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Також тут дещо обмежена автономія місцевого самоврядування і на місцях функціонують спеціальні державні уповноважені, які контролюють органи місцевого самоврядування (Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія).

Змішана модель виходить з того, що у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації (Німеччина, Австрія, Бразилія, Мексика, Португалія) [133, с. 685].

На наш погляд, український законодавець, виходячи з запропонованих змін до Конституції України, обрав континентальну модель місцевого самоврядування з дещо обмеженою автономією місцевого самоврядування і з запровадженням спеціальних державних уповноважених – префектів, на яких покладається обов'язок здійснювати нагляд за органами місцевого самоврядування. В цілому така модель місцевого самоврядування найбільше сприймається як українськими політиками, так і українськими науковцями-правниками [196, с. 66-70]. Правда, серед останніх немає єдиної точки зору

щодо заміни існуючих в районах і областях адміністрацій спеціальними державними уповноваженими. Так, Скороход О.П. говорить, що у перспективі доцільно розглядати можливість та проводити подальші реформи у напрямку скасування місцевих державних адміністрацій та надання місцевому самоврядуванню більш широких прав та можливостей для формування і реалізації місцевої політики, через утворення своїх виконавчих органів на рівні району та області. А для збереження порядку доцільним вбачається повернення до інституту представника Президента України в регіоні, що існував на початку 90-х років, який би здійснював контрольні-ревізійні функції за французьким або польським зразком [157, с. 163].

М.О. Петришина, О.О. Колодяжний та Б.О. Федірко просто говорять про необхідність ліквідації місцевих державних адміністрацій і запровадження посади уповноваженого державою на здійснення нагляду за законністю та представництва інтересів держави [132, с. 50] чи ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольні-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями [183, с. 20].

О.В. Марцеляк уже наголошує, що реорганізація виконавчої влади на місцевому рівні за такою схемою, коли матиме місце заміна інституту голів обласних та районних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, відбудеться передача значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях, сприятиме більшій автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченням місцевих інтересів і т. ін., що в кінцевому рахунку гарантуватиме становлення України як демократичної, соціальної, правової держави [111, с. 68].

Ми підтримуємо позицію О.В. Марцеляка. В Україні має відбутися корінне реформування механізму публічної влади, яке матиме наслідком

формування сучасної системи управління, подолання низки організаційних стереотипів розуміння влади, що склалися ще за радянських часів і ґрунтуються на жорсткій централізації влади, яка привела до неповноцінності місцевого самоврядування, концентрації переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку громад в руках органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування. За існуючої схеми влади, враховуючи особливості законодавчого регулювання, а також існування значної кількості державних контролюючих структур, органи виконавчої влади на місцях мали правові підстави для втручання у сферу компетенції місцевого самоврядування (наприклад, щодо формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування), здійснювали тиск на органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Інший аспект неефективної організації виконавчої влади в Україні на регіональному та місцевому рівнях ґрунтується на наявності двох центрів публічної влади в області та районі. І обласні (районні) місцеві державні адміністрації, і обласні (районні) ради розглядають себе як пріоритетні територіальні інституції влади [192], що об'єктивно обумовлює виникнення конкуренції компетенції цих органів і, як наслідок, об'єктивно спричиняє виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку територій. Також відсутність чіткого розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування часто мають наслідком зловживання у діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, коли вони чи впливають на органи місцевого самоврядування щодо прийняття рішень з питань соціально-економічного та культурного розвитку територій з метою захисту певних політичних та корпоративних інтересів, чи коли прийняті ними рішення фактично не враховують інтереси населення, не сприяють вирішенню питань соціально-економічного розвитку територій. Як влучно

відзначають дослідники цієї проблематики, особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Найефективніше розв'язання окреслених, та низки інших проблем розвитку місцевого самоврядування, може бути здійснене у комплексі – шляхом реформування системи місцевої публічної влади, змістом якого має стати подальша децентралізація [51, с. 32].

Безумовно, що для успішного проведення вітчизняної реформи у сфері децентралізації влади нам потрібно використати досвід країн, які результативно змінили систему місцевого самоврядування, статус органів виконавчої влади на місцях та продемонстрували ефективні результати таких модернізацій (наприклад, Франції, Польщі, Литви, Грузії) [191]. В цьому аспекті ідея запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації державної влади, яка полягає в запровадженні інституту префектів варта уваги. Однак, ми вважаємо, що беручи до уваги зарубіжний досвід муніципальних реформ не слід сліпо копіювати його та накладати на українські реалії, а потрібно тільки виділити те необхідне та корисне, що допоможе нам у перебудові механізму публічної влади, сприятиме раціональному реформуванню місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. У цьому плані хотілось би відзначити, що при запровадженні в Україні інституту префекта не слід його наділяти такими широкими повноваженнями по відношенню до органів місцевого

самоврядування, як це має місце у Франції. На наш погляд, передбачені змінами до Основного Закону повноваження префекта: 1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечувати виконання державних програм; 4) спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами України, є цілком прийнятними. Однак при розробці народними депутатами України спеціального закону щодо статусу префектів необхідно буде чіткіше визначити такі питання як: 1) співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; 2) уточнення правової природи повноважень префектів щодо забезпечення виконання державних програм та щодо спрямування і організації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 3) співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних та районних рад та голів обласних і районних рад, що дозволить уникнути аномальних ситуацій посягань органів виконавчої влади на повноваження місцевого самоврядування і навпаки; 4) співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; 5) професійна підготовка префектів.

Висновки до розділу 2

У розділі 2 дисертаційного дослідження охарактеризовано сучасний стан і окреслено подальші перспективи здійснення реформи у сфері децентралізації влади в Україні.

Підрозділ 2.1. присвячений розгляду питання удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні як основи територіальної організації децентралізації влади. У ньому звертається увага на необхідності трансформації системи адміністративно-територіального устрою України через формування якісно нового суб'єкта місцевого самоврядування – громади як базової територіальної одиниці та укрупнення районів і регіоналізації України. У підрозділі 2.2. аналізуються шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади (напрацювання і створення відповідної правової бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні через внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття Муніципального кодексу України, які визначають модифіковану правову природу місцевого самоврядування). У підрозділі 2.3. досліджено напрями реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні. Зроблено висновок, що проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв очолюваних префектами з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Результати дослідження, які викладені у Розділі 2, відображено у наступних публікаціях автора: [190, с. 318-324], [191, с. 155-158], [194]; [195, с. 211-217], [196, с. 66–70], [197, с. 305-307].

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило зробити теоретичні узагальнення й запропонувати нове вирішення наукового завдання, що виявляється в характеристиці правової природи децентралізації влади в Україні, в тому числі таких ключових її аспектів, як поняття децентралізації влади, феномену конституційної реформи як фактору сучасного державотворення у сфері децентралізації влади та сьогоdnішнього стану й перспектив децентралізації влади в Україні, а також у виявленні основних проблем забезпечення ефективності конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади та розробленні методологічних підходів і рекомендацій щодо їх вирішення. Найважливіші висновки за результатами дослідження полягають у наступному:

1. Конституційна реформа – це обумовлене потребами суспільства і держави політико-правове явище, що являє собою сукупність правових, організаційних і політичних заходів, які спрямовані на якісну зміну чинного або прийняття нового основного закону держави і на цій основі конституційну модифікацію організації держави і суспільства та оновлення національного законодавства відповідно до вироблених світовою спільнотою конституційних стандартів і цінностей.

2. Існуюча в літературі термінологія “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “конституційна революція”, “конституційна ревізія”, “конституційна поправка”, “перегляд конституції” за своєю природою, суттю є суміжними поняттями з терміном “конституційна реформа” і загалом характеризують як обсяг і динаміку конституційного розвитку, вид конституційних змін, їх радикальність, зміст конституційних новацій, так і механізм їх впровадження і реалізації. Правда, якщо “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “перегляд

конституції” та “ревізія конституції” являють собою здебільшого еволюційний спосіб здійснення конституційної реформи, як правило, вони відбуваються відповідно до передбачених конституцією вимог щодо внесення змін до основного закону, відповідають вимогам часу і роблять його більш досконалим, то “конституційна революція” може бути пов’язана з радикальною зміною соціально-політичних орієнтирів, цінностей суспільства і держави та супроводжуватися прийняттям нових конституційних актів не у конституційний спосіб.

Доволі часто при характеристиці конституційних реформ використовується і термін “конституційний процес”. Зазначимо, що конституційна реформа та конституційний процес це не тотожні поняття. Вони різняться між собою, перш за все, виходячи з предмету регулювання, форм і способів здійснення і т. ін. Конституційний процес – це більш широке правове явище, один з аспектів якого являє собою форму здійснення конституційної реформи і остання виступає його складовою, одним із чинників конституційного процесу. При цьому складовими конституційного процесу при конституційній реформі є такі поняття як “конституційна поправка”, “внесення змін і доповнень до конституції”.

3. Конституційна реформа в демократичній державі спрямована на удосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, впровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей і якщо конституційну інженерію розглядати як діяльність з цілеспрямованого конструювання елементів конституційно-правової системи та конституційно-правових моделей поведінки, то конституційну реформу можна вважати видовим проявом конституційної інженерії на практиці окремої держави.

4. Пріоритетним напрямом розпочатої в Україні конституційної реформи є забезпечення децентралізації вітчизняної публічної влади, яка виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних

відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління державними справами.

5. Децентралізація публічної влади – це доволі складне, багатогранне явище, яке сьогодні отримує все більшого поширення у процесі державотворення різноманітних держав, які ставлять за мету подальшу демократизацію суспільних відносин у країні, звуження сфери впливу держави на суспільство, розширення місцевого самоврядування, активізацію населення з метою забезпечення їхніх потреб та інтересів у житті суспільства взагалі і окремої громади зокрема. Більш-менш повний її аналіз можна дати, якщо розглянути її у різних практично-прексеологічних дискурсах і оцінити цей феномен з точки зору форми, змісту і суті децентралізації.

За формою децентралізація являє собою конституційно-правову реформу, яка створює відповідний базовий правовий простір для формування ефективного самоврядування. За змістом децентралізація публічної влади може розглядатися як: один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одна з форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; системна організація влади; різновиди публічного управління, які, у свою чергу, передбачають передачу управлінських функцій і повноважень з центру на місця; зміцнення політико-правової самостійності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; зміну адміністративно-територіального устрою; встановлення чіткої юрисдикції територіальних громад і системи послуг у сфері місцевого самоврядування; модернізацію інститутів публічної влади; створення правових умов для активізації життєдіяльності територіальних громад, розширення їх самостійності і відповідальності; зростання економічної самостійності регіонів тощо. По суті децентралізація публічної влади – це своєрідна реформа суспільства і держави, одна з форм розвитку суспільної демократії та народовладдя, розбудови громадянського суспільства, процес

трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління.

6. Стрімкий конституційний процес в зарубіжних країнах, часті зміни конституцій, внесення до них поправок, доповнень пояснюються подальшою демократизацією суспільних відносин в розвинутих країнах, глобалізацією сучасного світу, євроінтеграцією, науково-технічним прогресом, виробленням світовою спільнотою нових більш ефективних стандартів у сфері конституціоналізму, самим розвитком науки конституційного права тощо.

Вивчення зарубіжної практики державного будівництва, в тому числі конституційних реформ у сфері децентралізації влади, повинно дати нам змогу сформулювати уявлення про тенденції та закономірності таких реформ, сприяти використанню передових, ефективних форм, методів, шляхів, напрямів реформування у сфері децентралізації і, водночас, застерегти нас від беззастережного, сліпого копіювання цього досвіду, оскільки, як засвідчує практика, кожна країна проходить свій шлях у впровадженні національної моделі місцевого самоврядування, який не буває позбавлений певних помилок. І ми повинні враховувати цей фактор.

В цілому конституційні зміни в ряді країн, пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування та децентралізацією публічної влади, характеризуються наступними рисами:

1) реформи, як правило, здійснювалися шляхом внесення змін до конституції та/чи на підставі окремого закону(законів);

2) стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування розроблялися державою, а їх деталізація та впровадження покладалися на місцеві органи публічної влади;

3) мета реформи являла собою забезпечення реальної участі громадян у муніципальному житті; удосконалення організації роботи органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади, вироблення і впровадження у

вітчизняну практику державотворення нових якісних та ефективних стандартів надання послуг населенню;

4) реформи мають наслідком звільнення місцевого самоврядування від зайвої опіки з боку державної влади і гарантування йому відносної автономії існування;

5) в результаті муніципальних реформ і децентралізації влади відбувався чіткий розподіл повноважень між центральними органами влади і місцевою владою, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що запобігає виникненню конфліктів між ними та унеможлиблює між ними пряме протистояння;

6) оновлення інституційних структур – мається на увазі запровадження нових інституцій, модернізація статусу раніш функціонуючих органів публічної влади, принципів їх взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади, визначення по-новому місця цих структур в механізмі публічної влади, наділення їх реальними владними повноваженнями для формування і проведення регіональної і місцевої політики;

7) передбачення ефективного державного і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади;

8) вдосконалення територіального устрою у напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць.

Думається, що для успішного проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади саме ці аспекти зарубіжного досвіду конституційно-правових реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади повинні бути враховані вітчизняними законотворцями.

7. Успіх розпочатої в Україні реформи у сфері децентралізації влади багато в чому залежить від територіального устрою держави і територіальних можливостей органів публічної влади реалізовувати свої повноваження. Без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації неможливо.

Адміністративно-територіальна реформа має охопити собою, по-перше, формування громад, які повинні стати первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України і їх межі мають визначатися з урахуванням доступності для населення основних публічних послуг, що надаються на території громади; по-друге, укрупнення районів; по-третє, регіоналізацію України. Це один із найбільш оптимальних підходів у найближчій перспективі удосконалення територіального устрою країни, логіка еволюційного розвитку сучасної української державності.

Сама адміністративно-територіальна реформа має ґрунтуватися на наступних засадах:

1) законодавча база (Конституція України і спеціальний Закон “Про засади адміністративно-територіального устрою України”) має чітко визначати параметри адміністративно-територіальної реформи та спосіб її проведення, базований на принципі добровільного об’єднання територіальних громад;

2) адміністративно-територіальна реформа повинна виступити просторовою основою децентралізації влади;

3) трансформація системи адміністративно-територіального устрою з метою формування якісно нового суб’єкта місцевого самоврядування – громади як базового рівня адміністративно-територіального устрою України, базової територіальної одиниці;

4) укрупнення районів і регіоналізація України, що повинно мати наслідком вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх;

5) удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їх меж;

6) приблизно однакова кількість мешканців у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, що дозволять виробити типову

структуру територіальних одиниць у межах групи, уніфікувати і узгодити її із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS (це буде сприяти виробленню єдиних стандартів надання публічних послуг на території України та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги);

7) нові адміністративно-територіальні одиниці повинні органічно сприйматись мешканцями, бути стійкими до впливів демографічних та економічних викликів, не мати внутрішніх чинників власної дезорганізації та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті;

8) реформа має здійснюватися з урахуванням побажань громадян, думки експертів та політичної волі керівництва країни.

8. Регіоналізації країни має являти собою, перш за все, вектор національного державотворення у формі вертикальної децентралізації влади, який передбачає раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними органами влади на користь регіональних для забезпечення сталого соціально-економічного та громадсько-політичного розвитку регіонів з врахуванням їх інтересів та особливостей і гарантування таким чином зміцнення громадянської злагоди та територіальної цілісності Української держави.

9. На наш погляд, концепція регіоналізації України має виходити за межі областей і охоплювати такі самобутні регіони: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим) з центром – місто Сімферополь; 2) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром – місто Одеса; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром – місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром – місто Дніпропетровськ; 5) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром – місто Харків; 6) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області) з центром – місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська,

Житомирська області) з центром – місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центром – місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області) з центром – місто Львів. Визначення таких регіонів витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

10. Центральне місце в децентралізації влади в Україні відводиться модернізації національної моделі місцевого самоврядування, яке повинно розпочатися в першу чергу з напрацювання і створення відповідної правової основи, бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні через внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття Муніципального кодексу України як законодавчої основи вдосконалення організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посилення інституційної спроможності органів територіальної самоорганізації населення, імплементації в національне законодавство міжнародних стандартів місцевого самоврядування тощо.

Наступним напрямком реформування місцевого самоврядування має бути удосконалення статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування через: а) модифікацію їх повноважень; б) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; в) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; г) впровадження ефективного механізму здійснення населенням та органами державної влади контролю за наданням органами місцевого самоврядування публічних послуг та належного виконання своїх повноважень; д) створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення, а також розвитку форм прямого народовладдя; е) передбачення ефективного механізму, перш за все, судового захисту прав

та інтересів громад та органів місцевого самоврядування від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади.

11. Актуальною проблемою при децентралізації влади в Україні є обрання найбільш ефективної моделі органів виконавчої влади на місцях, схеми децентралізації публічної влади в Україні. На наш погляд, проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв очолюваних префектами з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями (при цьому у компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд за виконанням положень Конституції та законів України). В цьому аспекті ідея запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації державної влади, яка полягає в запровадженні інституту префектів, варта уваги.

12. При запровадженні в Україні відповідно до напрацьованих Конституційної комісією змін до Основного Закону інституту префекта і розробці спеціального закону “Про префектів і державні представництва” необхідно визначити такі питання як: 1) співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; 2) уточнення правової природи повноважень префектів щодо забезпечення виконання державних програм та щодо спрямування і організації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 3) співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних та районних рад та голів обласних і районних рад, що дозволить уникнути аномальних ситуацій посягань органів виконавчої влади на повноваження місцевого самоврядування і навпаки; 4) співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; 5) професійна підготовка префектів тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аболин О. Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы. *Полис*. 1994. № 5. С. 142–149.
2. Агафонова Н.В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. ... докт. юрид. наук. К., 2017. 405 с.
3. Адміністративна реформа для людини: наук. практ. нарис / Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимощук В.П. та ін.; Центр політико-прав. реформ. К. : Факт, 2001. 72 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія): монограф. / В.М. Бабаєв та ін. Х.: НТУ "ХП", 2008. 316 с.
5. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монограф. / В.С. Куйбіда та ін. К., Геопринт, 2009. 615 с.
6. Андре Жан Шарль. Огляд місцевого самоврядування у Франції / переклад ПСП. К., 1994. с.
7. Артеменко В.М. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу. URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=272> (дата звернення: 08.10.2016).
8. Афанасьєва М.В. Выборча інженерія в Україні: монограф. Одеса: Юридична література, 2014. 384 с.
9. Баглай М.В. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Изд. Бек, 1998. 519 с.
10. Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа. *Вестник МГУ. Сер. 12: Полит. науки*. 2002. № 4. С. 82–90.

11. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. Одесса: Юрид. лит., 2003. 248 с.

12. Баймуратов М.О. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ “Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ”, 2017. 148 с.

13. Баймуратов М.О. Формування національної моделі місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ “Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ”, 2017. 148 с.

14. Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя – сохраняя, сохраняя – обновлять. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2000. № 2 (31). С. 116–126.

15. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2002. № 2. С. 21–30.

16. Батанов О.В. Концептуальні засади муніципальної реформи в Україні та її міжнародно-правові аспекти. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ “Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ”, 2017. 148 с.

17. Безсмертний Р. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою. *Проблеми реформування публічної влади*: зб.

матеріалів та док. / заг. ред. Р. П. Безсмертного, наук. ред. М. Пухтинський. К.: Атіка, 2009. С. 141–152.

18. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009. URL: http://big_law.academic.ru/968 (дата звернення: 08.02.2017).

19. Бондаренко О.В. Конституційна модернізація: поняття та співвідношення. *Наше право*. 2015. № 3. С. 32–36.

20. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учеб. пособ. М.: Городец, 2004. 352 с.

21. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.

22. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

23. Бориславська О. Конституційна реформа як шлях формування в Україні конституційної системи обмеженого правління (на основі досвіду європейської моделі конституціоналізму). *Право України*. 2014. № 7. С. 47–54.

24. Бориславський Л. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. С. 68–72.

25. Бородин В.В. Конституционный процесс: сравнительно-правовой анализ: на материалах Российской Федерации и зарубежных государств : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. 48 с.

26. Бутько Л.В. Конституционная реформа: теоретико-правовой анализ: дис. ... д-ра. юрид. наук. СПб., 1998. 426 с.

27. Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 133–140.
28. Ватуля Ю.О. Досвід реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща. *Акт. пробл. держ. упр., педагогіки та психології*: зб. наук. пр. Херсон, 2010. № 2(3). С. 65–71.
29. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.
30. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2004. 1440 с.
31. Верменич Я.В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування: у 2 ч. К.: Нац. акад. наук України, 2009. 370 с.
32. Волошин Ю.О., Пересада О.М. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики: монограф. Одеса: Фенікс, 2013. 208 с.
33. Ворона П.В. Досвід формування та роботи місцевої влади Бельгії (уроки для України). *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010> (дата звернення: 25.11.2016).
34. Воронов М.М. Про деякі питання удосконалення моделі виконавчих органів місцевих рад. *Вісник Харк. нац. ун-ту імені В.Н. Каразіна*. 2010. № 934. Серія: Право. С. 15–18.
35. Воронов М.П., Соляник К.Є. Питання взаємозв’язку місцевих рад з їх виконавчими органами. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: Зб. наук. пр. Х.: Право, 2003. № 5. С. 45–56.
36. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. 93 с.

37. Гагаева Е.А. Влияние Европейского права на конституционное законодательство государств Восточной Европы: автореф. дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 26 с.

38. Гайко О. Парадигми демократії: агрегативна (Й. Шумпетер), деліберативна (Ю. Хабермас) та агоністична (Ш. Муфф). *Соціологія у (пост) сучасності*: зб. тез доп. учасників VII Міжнародної наукової конференції студентів та аспірантів (Харків, 13 – 15 квітня 2009 р.). Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2009. С. 51–53.

39. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. К.: Легальний статус, 2015. 42 с.

40. Гнилорибов В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні. *Вісн. держ. служби України*. 2005. № 4. С. 36–39.

41. Горбатенко В.П. Реформа. Юридична енциклопедія. Т. 5. К.: “Українська енциклопедія” імені М.П. Бажана. 2003. С. 303.

42. Горбатенко В.П. Вплив регіональної політики ЄС на розвиток європейського регіоналізму. *Вісник Львів. ун-ту. Серія міжнародні відносини*. 2008. Вип. 25. С. 15–25.

43. Грицкевич Т.И. Реформационный процесс как субъектно-объектное взаимодействие: дисс. ... докт. филос. наук. Новосибирск, 2011. 466 с.

44. Гройсман В. Децентралізація влади – ключове питання конституційної реформи. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. С. 9–10.

45. Гулак Л. С. Місцеве самоврядування в системі організації державної влади в Україні. *Вісник ХДУ. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 5. Т. 1. С. 82–86.

46. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: навчальний посібник. Львів: Каменяр, 2007. 147 с.

47. Делькамп Алан. Децентралізація влади – ключове питання конституційної реформи. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. С.15–16.

48. Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 с.

49. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата в 2 т. Будапешт: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. Т.1. 484 с.

50. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.

51. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. К.: Софія, 2012. 128 с.

52. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.

53. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. / за заг. ред. В. Б. Гройсмана; пер. з іноз. мов. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

54. Європейська хартія місцевого самоврядування : Документ Ради Європи від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 03.09.2016).

55. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. 253 с.

56. Жерар Марку. Звіт щодо Європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах

надзвичайного стану. Страсбург, 17 вересня 2015 р. URL: www.slg-coe.org.ua/.../2015/.../ЗВІТ-РС (дата звернення: 25.09.2016).

57. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.

58. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс. К.: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2105.htm (дата звернення: 12.10.2016).

59. Законодательные страницы. Конституции мира. *Коммерсант. Власть*. 2007. № 31. С. 61–70.

60. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Графский В.Г., Ефремова Н.Н., Карпец В.И. и др. М.: Наука, 1995. 301 с.

61. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: дис. ...канд. юрид. наук. К., 2016. 198 с.

62. Канавець М.В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях. *Вісн. Київського нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія*. 2015. № 1(119). С. 103–109.

63. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України. *Проблеми трансформації територіальної організації влади: Зб. мат. та док. / наук. ред. М. Пухтинський*. К.: Атіка, 2005. С. 242–251.

64. Керецман В.Ю. Ідея регіоналізації в Україні: основні підходи. *Вісн. Хмельниць. ін-ту регіон. упр. та права*. 2004. № 4 (12). С. 299–306.

65. Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2010. 42 с.

66. Ківалов С.В. Межі та процедура конституційних перетворень в Україні. Стратегічні пріоритети. 2008. № 2 (7). С. 43–47.

67. Коваленко А.А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–5.
68. Колодій А. Конституційний процес та сучасна конституційна реформа в Україні: етапи розвитку. *Право України*. 2012. № 8. С. 114–122.
69. Коломоєць Т., Верлос Н. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. С. 61–62.
70. Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М.: Юристъ, 2001. 560 с.
71. Конституция Республики Армения. *Новые конституции стран СНГ и Балтии*: сборник документов. Вып 2. М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. 672 с.
72. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. в действующей редакции URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496=2> (дата звернення: 08.12.2016).
73. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. 664 с.
74. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / М.С. Горшенцова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В.О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
75. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2003. 732 с.
76. Конституційне право України / за ред. Ю.М. Тодики і В.С. Журавського. К.: Ін Юре, 2002. 544с.
77. Конституційний Акт Австралійської Співдружності. *Конституції зарубіжних країн*: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 642–664.

78. Конституція Арабської Республіки Єгипет. *Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 533-557.

79. Конституція Греції (1975) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.

80. Конституція Грузії (1995) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>.

81. Конституція Італійської Республіки. *Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 135-157.

82. Конституція Республіки Польща. *Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 173-205.

83. Конституція Російської Федерації. *Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 221-241.

84. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 15.09.2017).

85. Конституція Федеративної Республіки Бразилії. *Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 431-517.

86. Конституція Французької Республіки. *Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник* / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 47-72.

87. Конституція Чеської Республіки. *Конституції нових держав Європи та Азії* / Упоряд. С. Головатий. К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. С. 485-509.

88. Конституція Японії. *Конституції зарубіжних країн*: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 292-300.

89. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 18.11.2016).

90. Копил Б.К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 154-160. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2010_4_25 (дата звернення: 15.11.2016).

91. Копиленко О.Л. До питання відповідності Конституційних змін історичній традиції українського народу. *Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики*. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 10–13.

92. Костицький В.В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ “Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ”, 2017. 148 с.

93. Кравец І.А. Осмысляя понятие российского конституционализма. *Гуманитарные науки в Сибири*. 2001. № 1. С. 83–87. URL: http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/9_01/18_Krav.htm (дата звернення: 15.10.2016).

94. Кравченко В.В. Питання дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в процесі проведення муніципальної реформи в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ “Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ”, 2017. 148 с.

95. Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. С.46–49.

96. Крусян А. Р. Конституційні перетворення в Україні: сприйняття і втілення європейського конституціоналізму. *Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму* : монографія / Шемшученко Ю.С., Батанов О.В., Крусян А.Р. та ін. К.: Юрид.думка, 2014. 262 с.

97. Крусян А. Конституційні перетворення в Україні: доктринально-правові основи та практика. *Право України*. 2012. № 8. С. 122–131.

98. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии. *Юридический вестник*. 1998. № 1. С. 84–87.

99. Крусян А.Р. Науково-практична парадигма конституційних перетворень в Україні. URL: <http://www.apdp.in.ua/v62/99.pdf> (дата звернення: 30.01.2017).

100. Кубай Т. Місцеве самоврядування як інститут демократичного суспільства: управлінсько-правовий аспект. *Ефективність державного управління*: Зб. наук. праць. 2015. Вип. 42. С. 266–273.

101. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні. К.: Університет “Україна”, 2011. 157 с.

102. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. К.: МАУП, 2004. 432 с.

103. Куненко І.С. Конституційний процес в Україні: актуальні питання правового забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2011. 17 с.

104. Куян І. Конституційний процес як засіб забезпечення суверенітету в Україні. *Право України*. 2014. № 7. С. 55–63.

105. Любченко П. М. Компетенція суб’єктів місцевого самоврядування. Х.: Модель всесвіту, 2001 224 с.

106. Магновський І.Й. Конституційно-правове регулювання територіального устрою України: історія, сучасність, перспективи: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Х., 2015. 40 с.

107. Майданник О.О. Становлення та розвиток Української моделі місцевого самоврядування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ “Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ”, 2017. 148 с.

108. Малишко М.І. Конституційні основи територіального устрою України. 2-е видання, доповнене. К.: УНА, 2007. 52 с.

109. Марцеляк О.В. Конституційна муніципальна реформа в Україні та її пріоритетні напрями на сучасному етапі. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). К.: ТОВ “Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ”, 2017. 148 с.

110. Марцеляк О.В. Конституційна реформа в Україні та її основні завдання на сучасному етапі. *Від громадянського суспільства – до правової держави: Тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції*. Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 482 с.

111. Марцеляк О.В. Статус префектів Франції: законодавче регулювання та практика функціонування. *Малий і середній бізнес (право, держава, економіка)*. 2015. № 3–4 (62–63). – С. 56–69.

112. Медушевский А. Конституционные революции в России XX века: сравнительный анализ. URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2005/6/me7-pr.html> (дата звернення: 28.09.2016).

113. Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. М.: Российская энциклопедия, 2007. 176 с.

114. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты : курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.

115. Мельник М., Різник С. Конституція майбутнього чи констатація минулого. *Дзеркало тижня*. Україна. 22 червня 2012. № 23.

116. Мельничук О.С. Словник іншомовних слів. К.: Українська Радянська Енциклопедія. К., 1974. 775 с.

117. Методика формування спроможних територіальних громад: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. ст. 963.

118. Мирошниченко Е. Шаги к самоуправлению. *Народный депутат*. 1992. № 17. С. 48–51.

119. Місцеве самоврядування в Іспанії. Нотатки щодо парламентських повноважень стосовно територіальної організації. URL: <http://www.pdp.org.ua/index.php?option> (дата звернення: 02.10.2016).

120. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

121. Наэм Дж. Психология и психиатрия в США; пер. Л.В. Дубровиной, П.И. Войсунской. М.: Прогресс, 1984. URL: <http://constitutions.ru/archives/4125> (дата звернення: 04.10.2016).

122. Новейший словарь иностранных слов и выражений. Минск: Современный литератор, 2005. 976 с.

123. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М.: ИТИ Технологии, 2003. 944 с.

124. Олуйко В. Людина має бути центром адміністративно-територіальної реформи. URL: www.municipal.gov.ua (дата звернення: 16.10.2016).

125. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. URL: www3.lrs.lt (дата звернення: 05.10.2016).

126. Орзіх М. Конституційна модернізація та реформування: методологія співвідношення та науково-прикладне значення. *Право України*. 2012. № 8. С.43–49.

127. Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине: учеб. пособие. О.: Юрид. л-ра, 2003. 123 с.

128. Основний Нізам (Конституція) Саудівської Аравії. *Конституції зарубіжних країн*: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 533-557.
129. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.
130. Парламенты мира: сборник. М.: Интерпракс, 1991. 624 с.
131. Пархоменко Н.М. Конституційний процес у країнах пострадянського простору: історія становлення і сучасний стан. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С.186–194.
132. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. № 1 (28). Ч. 2 2016. С. 47–51.
133. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Гроші, фінанси, кредит*. 2016. Вип. 9. С. 684–688.
134. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В.П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., доповн. і переробл. К.: Генеза, 2004. 736 с.
135. Порівняльне правознавство: підручник / за ред. В.Д. Ткаченка. Х.: Право, 2003. 274 с.
136. Префекты могут стать могильщиками подлинной децентрализации власти. URL: http://vybor.ua/article/novaja_konstitucia/prefekty-mogut-stat-mogilshchikami-podlinnoy-decentralizacii-vlasti.html (дата звернення: 04.02.2017).
137. Приходько Х.В. Конституційний процес в Україні: актуальні проблеми становлення та розвитку: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. К., 2012. 39 с.
138. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Закон України (проект) від 01.07.2015 № 2217а. URL:

w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 23.11.2016).

139. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91.

140. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 23.11.2016).

141. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 38. Ст. 249.

142. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р. URL: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-р](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D0%9F). (дата звернення: 24.11.2016).

143. Резник Ю.М. Социальная инженерия: предметная область и границы применения. *Социологические исследования*. 1994. № 2. С. 87–96. URL: <http://ecsocman.hse.ru/text/18570750/> (дата звернення: 15.09.2016).

144. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / упоряд.: В. Яцюк, О. Матвіїшин, В. Новик та ін. К.: Геопринт, 2005. 238 с.

145. Реформа. Електронний ресурс. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення: 26.08.2016).

146. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід / за ред. І.О. Кресіної, НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Логос, 2011. 399 с.

147. Саликов В.С. Конституционный процесс как элемент процесса развития государства и права отдельной страны. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 6. С.7–13.

148. Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России: учебник. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, Гуманитарный университет, 1998. 636 с.

149. Саліженко Л. Формування дієздатних територіальних громад: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 3(22). С. 263–273.

150. Санжаревский И.И., Титаренко В.А. История, методология и техника исследования проблем общества и личности в социологии. Тамбов: ОГУП “Тамбовская типография “Пролетарский светоч”, 2002. 432 с. URL: http://www.politologia.narod.ru/s/SANZ_SOC/index.htm (дата звернення: 21.08.2016).

151. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів: пер. з 2-го англ. вид. К.: АртЕк, 2001. 211 с.

152. Саханенко С. Є. Територіальна організація влади в Україні. Х.: Магістр, 2004. 136 с.

153. Селиванов А. Конституційна визначеність і подолання нестабільності проведеної реформи повноважень суб’єктів центральної влади. *Право України*. № 5. 2007. С. 3–8.

154. Серьогіна С. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. С.42–43.

155. Серьогін С.М., Прокопенко Л.Л. Досвід реформування місцевого самоврядування в Литві. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_27 (дата звернення: 06.10.2016).

156. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: Консум, 2000. 800 с.

157. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. Стратегічні пріоритети. № 4 (9), 2008. С. 159–164.

158. Скрипилёв Е.А. Основы римского права: конспект лекций. М.: Ось-89, 2005. 208 с.

159. Скрипнюк О. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Ін Юре, 2015. С.27–28.

160. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики. URL: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid=E3D0F7338B17ADA5C5564ACFAF68F3BB?id=251115> (дата звернення: 20.12.2016).

161. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. К.: Головна редакція УРЕ, 1977. 776 с.

162. Словник української мови: в 11 томах. Т. 4. К.: Наукова думка, 1973. 840 с.

163. Словник української мови: в 11 томах. Т. 10. К.: Наукова думка, 1979. 699 с.

164. Совгиря О.В. Предмет конституційно-процесуального права України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 9. С. 32–33.

165. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. Перевод с английского / сост.: Лафитский В.И.; под ред. и со вступ. ст.: Жидков О.А. М.: Прогресс-Универс, 1993. 768.

166. Список об'єднаних територіальних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 09.01.2017).

167. Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996. 729 с.

168. Сухонос В. Конституційна реформа в Україні. *Право України*. 2014. № 7. С. 186–198.

169. Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / редкол.: І.Ф. Курас, М.І. Михальченко, Ф.М. Рудич, В.П. Горбатенко, В.П. Андрущенко, І.О. Кресіна, І.В. Щербенко. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. 396 с.

170. Сюр Н.В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 20 с.

171. Теплюк М. Конституційний лад в Україні: поняття та деякі питання порядку його визначення і зміни. URL: <http://www.viche.info/journal/1007/> (дата звернення: 12.03.2017).

172. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Изд-ние г-на Тихомирова М.Ю., 1998. 972 с.

173. Тихомиров Ю.А. Диалектика управления и самоуправления. *Вопросы философии*. 1983. № 8. С. 18–39.

174. Тихомиров Ю. А. Публичное право: падения и взлеты. *Гос-во и право*. 1996. № 1. С. 3–12.

175. Ткаченко В. Д. Демократія і самоврядування (деякі аспекти співвідношення) / В. Д. Ткаченко. *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні*: Матер. Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004р. Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України. 2004. С. 78–81.

176. Ткачук А. Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід. К.: “ЗАПОВІТ”, 1997. 188 с.

177. Тлумачний словник української мови / за ред. В.С. Калашника. 2-ге вид., випр. і доп. Х.: Прапор, 2004. 992 с.

178. Годика Ю.М. Місцеве самоврядування в аспекті конституційної реформи. *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні*: Матер. Міжнар. наук-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. С. 3–5.

179. Годыка Ю.Н., Яворский В.Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. Х.: Факт, 1998. 160 с.

180. Турусин С. В. Централизация и децентрализация: управленческий аспект. *Основы экономики, управления и права*. № 1 (7). 2013. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/tsentralizatsiya-detsentralizatsiya-upravlencheskiy-aspekt> (дата звернення: 25.02.2017).

181. Украинский Советский Энциклопедический Словарь: в 3-х т. / редкол.: А.В. Кудрицкий (ответ. ред.) и др. К.: Глав. ред. УСЭ, 1989. Т. 3. 772 с.

182. Універсальний словник-енциклопедія “Словопедія”. URL: <http://slovopedia.org.ua/36/53407/246441.html> (дата звернення: 15.02.2017).

183. Федірко Б.О. Сучасний стан та напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 6. С. 18–22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepsru_2015_6_6/ (дата звернення: 11.12.2016).

184. Федоренко В.Л. Конституційна поправка. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 3: К-М., 2001. 672 с.

185. Форми участі громадян у місцевому самоврядуванні Грузії. URL: [phttp://old.decentralization.gov.ua/reform/item/id/148](http://old.decentralization.gov.ua/reform/item/id/148) (дата звернення: 08.10.2016).

186. Хабриева Т.Я. Правовая охрана конституции. Казань: Изд. Казанского ун-та, 1995. 221 с.

187. Хоменець Р. “Анатомія” місцевого самоврядування. Над чим задумуються теоретики. *Віче*. 2002. № 3. С. 50–53.

188. Цветков В. В. Адміністративна реформа – ефективність державного управління. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2002. № 2. С. 9–14.

189. Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2002. 480 с.

190. Чернописький П.Б. Вибори як фактор сприяння децентралізації влади і реформи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України: Тези доповідей Міжнародної наукової конференції* (м. Київ, 22-23 червня 2017 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К.: Прінт-Сервіс, 2017. С. 318–324.

191. Чернописький П.Б. Децентралізація влади у Польщі: ключові аспекти та перспективи для України. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні аспекти: Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції* (11-12 березня 2016 року, м. Івано-Франківськ). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 155–158.

192. Чернописький П.Б. Конституційна реформа і конституційний процес: до питання співвідношення. *Закарпатські правові читання: Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції* (20-22 квітня 2017 р. м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; за заг. ред. В.І. Смоланки, О.Я. Рогача, Я.В. Лазура. Ужгород: ТОВ “РІК-У”, 2017. Т. 1. С. 109–112.

193. Чернописький П. Конституційна реформа як прояв конституційної інженерії на практиці окремої держави. *Актуальні проблеми правознавства. Збірник наукових праць Юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету*. 2017. № 4 (12). С. 145–152.

194. Чернописький П.Б. Конституційні реформи в Литві і Грузії у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади як приклад для України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 282–293. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_46.pdf

195. Чернописький П.Б. Основні шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах

децентралізації влади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 1. (volume 2) С. 211-217.

196. Чернописский П.Б. Реформирование исполнительной власти на местах в условиях децентрализации власти в Украине. *Научный вестник Ужгородского национального университета*. Серия: Право. 2018. Выпуск 48. Т. 1. С. 66-70.

197. Чернописский П.Б. Статус института префектов у Стародавньому Римі. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 13 листопада 2015 р.). Харків: ХНУВС, 2015. С. 305–307.

198. Чернописский П.Б. Теоретико-методологічні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького. 2017. № 4 (16). С. 97–104.

199. Чушенко В. Якою має бути влада. *Галичина*. 1995. 5 травня.

200. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2008. 480 с.

201. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 49–51.

202. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. *Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”*. К.: Видавничий Дім Ін Юре, 2015. С. 22–25.

203. Шеремет К. Ф. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации. *Государство и право*. 1997. № 5. С. 24–45.

204. Шиманке Д., Цімерман Г. Сутність структур публічного урядування та їхнього реформування. *Адміністративно-територіальний*

- устрій України. Шляхи реформування* / В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк, О. Я. Матвійшин та ін. К.: [б. в.]. С. 344–345.
205. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. К.: Либідь, 2005. 568 с.
206. Штомпка П. Социология социальных изменений. М. Аспект Пресс, 1996. 416 с.
207. Щерба А.В. Правове регулювання адміністративних процедур органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1. С. 60–64.
208. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 1998. 368 с.
209. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: “Укр. енцикл.”, 1998. Т. 5. 2003. 736 с.
210. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорин. М.: Юрист, 2001. 1272 с.
211. Юридичний словник / за ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цветкова. К.: Головна ред. УРЕ АН УРСР, 1974. 846 с.
212. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL:<https://www.csi.org.ua/articles/yak-provely-reformu-administratyvno-t/> (дата звернення: 15.10.2016).
213. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. Х.: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 672 с.
214. Acte III de la decentralisation: la reforme pas a pas. URL: http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/dossier_documentaire_ateliers_des_territoires_nouvel_acte_decentralisation_atelier_montpellier_21.02.13_int_ext.pdf (Last accessed: 16.03.2017).
215. Constitution of the Portuguese Republic on April 2, 1976; seventh revision 2005. URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (Last accessed: 16.03.2017).

216. Dejero F. La revision des constitutions dans les etats africains francophones. *Esguise de bilan Revue de droit public et de la science politique en France et a l'etranger*. T. 108. P., 1992. P. 134.

217. European Charter of Local Self-Government (1985). URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm> (Last accessed: 23.01.2017).

218. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014). URL: <https://www.admin.ch/ch/e/rs/101/> (Last accessed: 01.02.2017).

219. Public Law of India. New Delhi, 1982. 297 p.

220. The Constitution of Romania of 1 November 1991, amended. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c5s2sba120 (Last accessed: 13.10.2016).

221. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. *Local and regional authorities in Europe*. № 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995. 230 p.

222. The system of the local governments in Poland. *Research paper*. 2013. № 6. URL: http://www.amo.cz/editor/image/produkty1_soubory/rp_par-in-ua-and-by_2013_3_poland.pdf (Last accessed: 28.10.2016).

ДОДАТКИ

Список публікацій здобувача за темою дисертації:

1. Чернописский П.Б. Теоретико-методологичні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького. 2017. № 4 (16). С. 97–104.
2. Чернописский П. Конституційна реформа як прояв конституційної інженерії на практиці окремої держави. *Актуальні проблеми правознавства. Збірник наукових праць Юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету*. 2017. № 4 (12). С. 145–152.
3. Чернописский П.Б. Конституційні реформи в Литві і Грузії у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади як приклад для України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 4. С. 282–293. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_46.pdf
4. Чернописский П.Б. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2018. Випуск 48. Т. 1. С. 66-70.
5. Чернописский П.Б. Основні шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади. *VisegradJournalonHumanRights*. 2018. № 1. (volume2) С. 211-217.
6. Чернописский П.Б. Статус інституту префектів у Стародавньому Римі. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологичні та історико-правові проблеми: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 13 листопада 2015 р.)*. Харків: ХНУВС, 2015. С. 305–307.
7. Чернописский П.Б. Децентралізація влади у Польщі: ключові аспекти та перспективи для України. *Особливості формування законодавства України: філософсько-правові, історичні та прикладні*

аспекти: Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (11-12 березня 2016 року, м. Івано-Франківськ). Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 155–158.

8. Чернописький П.Б. Конституційна реформа і конституційний процес: до питання співвідношення. *Закарпатські правові читання*: Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції (20-22 квітня 2017 р. м. Ужгород) /Ужгородський національний університет; за заг. ред. В.І. Смоланки, О.Я. Рогача, Я.В. Лазура. Ужгород: ТОВ “РІК-У”, 2017. Т. 1. С. 109–112.

9. Чернописький П.Б. Вибори як фактор сприяння децентралізації влади і реформи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України*: Тези доповідей Міжнародної наукової конференції (м. Київ, 22-23 червня 2017 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К.: Прінт-Сервіс, 2017. С. 318–324.



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

«15» березня 2018 р.

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Чорнописького Петра Богдановича на тему: «Децентралізація влади в
Україні: конституційно-правовий аспект», поданої на злоття наукового
студента кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 –
конституційне право; муніципальне право (081 - Цраво)**

Комітет Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя підтверджує, що результати проведеного П.Б. Чорнопиським дисертаційного дослідження та внесені дисертантом пропозиції мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, практичну значимість, є науково обґрунтованими та беруться до уваги в процесі проєктної роботи щодо удосконалення чинного законодавства України.

Народний депутат України

Н.В. Агафонова

Підпис: Агафонова
 Відділ кадрів Київського національного університету
 директорка м.п. Тетяна Шевченко
 «21» 03 2018 р.



В.м. Київ, 21 березня 2018 р.