

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-44-259>

Л. М. Гришко, Кандидат юридичних наук, завідувач Сектором муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0003-0347-1118

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАВЕРШЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В АСПЕКТІ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті розкрито актуальні питання завершення муніципальної реформи в Україні в аспекті необхідних змін до Конституції України. Проведено доктринальний аналіз основних ідей щодо розробки проєктів конституційних змін у сфері місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Зроблено висновок про необхідність комплексного перегляду змісту муніципальної реформи в аспекті безпекової, деокупаційної складової та модернізації правового статусу органів місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** глокалізація, децентралізація, ремуніципалізація, місцеве самоврядування, конституційна реформа, муніципальна реформа, територіальна громада, староста.*

Постановка проблеми. Україна визначила демократизацію, становлення реального місцевого самоврядування в якості ключової задачі.

чових напрямків модернізації держави та суспільства. Місцеве самоврядування сьогодні є беззаперечною цінністю правової, демократичної держави, індикатором демократизації. Наша держава демонструє рішучі кроки до реформування та адаптації місцевого самоврядування до нових викликів в умовах агресії з боку РФ.

Для нашої держави особливо важливо налагодити зв'язок між усіма ланками системи публічної влади не лише задля післявоєнного відновлення, а й з метою подальшого розвитку та удосконалення місцевого самоврядування, а також виходу на якісно новий рівень взаємовідносин держави – місцевого самоврядування – суспільства [16, с. 68]. Ключовим питанням у сфері завершення муніципальної реформи є внесення змін до Конституції України. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р. (далі – Концепція) на першому підготовчому етапі її реалізації передбачалося внесення змін до Конституції України у 2014 р. щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними [13]. Однак, зміни не було внесено, не зважаючи на розробку кількох законопроектів щодо децентралізації. Невнесення змін до Основного закону є наслідком невирішення ряду ключових питань. Істотні перешкоди в завершенні реформи створює агресія РФ, що розпочата ще у 2014 р.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом, досить складно згадати конституціоналіста, який би не був дотичним до вирішення проблем конституційної та муніципальної реформ. Зокрема, питаннями реформи займалися Ю. Барабаш, Л. Гудзь, М. Воронов, П. Любченко, В. Серьогін, С. Серьогіна, О. Петришин та ін. Значна кількість правників була залучена до розробки законопроектів про внесення змін до Конституції України при створенні та діяльності Конституційної Асамблеї у 2012 р. та Конституційної комісії у 2015р. Доктринальна основа подальших конституційних перетворень має бути ґрунтовно переглянута з урахуванням новітніх викликів.

Дослідження у сфері місцевого самоврядування на ряду з поняттями демократизації, деконцентрації, децентралізації,

регіоналізації, муніципалізації доповнюються поняттями «глокалізація», «ремуніципалізація». Поняття «глокалізація» — глобальна локалізація, не є новим поняттям, проте воно раніше не застосовувалося щодо місцевого самоврядування та державного будівництва. Так, О. Петришин, В. Серьогін, С. Серьогіна досліджуючи конституційну реформу, спрямовану на сприяння децентралізації в Україні зробили висновок, що реформи знаходяться на стадії реалізації та є проявом глокалізації територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування. Поняття «глокалізація» розуміється як процес соціального розвитку та наголошується про необхідність вивчення цього поняття в аспекті децентралізації нашої держави з акцентом на конкретних її проявах. Глокалізація може бути використана для поглибленого аналізу впливу реформ щодо делегування повноважень та передачі фінансових ресурсів на місцевий рівень і врахування соціально-політичних, правових, ментальних та інших особливостей [1, с. 190, 193].

М. Петришина та С. Серьогіна переконують, що важливим напрямком наукових дискусій щодо пошуку власної моделі місцевого самоврядування є питання формування оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості в Україні. Відзначається, що тенденція до муніципалізації сьогодні змінюється наступною тенденцією до ремуніципалізації. Йдеться вже не лише про передання значних повноважень з центрального на місцевий рівень із одночасною можливістю фінансування та іншого забезпечення таких повноважень. У результаті наслідком є суттєве переосмислення ролі місцевого самоврядування [16, с. 53–54,60]. Ж. Кліфтон (J. Clifton) досліджує процес ремуніципалізації, під яким розуміється підвид політичних реформ, пов'язаних зі зворотною приватизацією. Перш за все, мова йде про сферу надання послуг і приватизації відповідних підприємств та реформи щодо реприватизації. Ці процеси часто переплітаються з питаннями надання послуг на локальному рівні. Однак, Ж. Кліфтон (J. Clifton) застерігає від ототожнення реприватизації з ремуніципалізацією [18]. Однак, ці питання потребують подальшого вивчення та врахування при проведенні

муніципальної реформи та кореляції цього процесу в подальшому.

Слід відзначити, що Концепція передбачає запровадження стандартів якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості. Встановлення відповідних стандартів є важливим, однак слід врахувати, що це може істотно впливатиме на процеси децентралізації. Крім того, П. Любченко звертає увагу, що чим ближче орган надання послуги, тим дорожче надання цієї послуги. Тому слід визначитися з переліком послуг, які можуть бути якісно надані органами місцевого самоврядування, а які органи державної влади, визначити територіальний рівень надання послуг, від цього залежатиме системно-структурна організація публічної влади [10, с. 64].

Л. Гудзь на підставі порівняльного аналізу децентралізації в Польщі та Україні, робить висновок, що українська і польська модель місцевого самоврядування є ідентичними. Вони обидві базуються на принципах децентралізації, основою політичного устрою є інститут місцевого самоврядування [7, с. 91, 95]. М. Марчук в межах дисертаційного дослідження, яке присвячено державному ладу Республіки Польща, розкриває питання територіального самоврядування в системі публічної влади. Відзначається, що проблема децентралізації владних повноважень і перенесення їх на місцевий самоврядний рівень є одним з найболючіших питань сучасної української політики. Наголошується на тому, що до реформування слід підходити комплексно і з особливою виваженістю, враховуючи як національну та регіональну специфіку, так і зарубіжний досвід децентралізації. В означеному контексті особливу увагу слід звернути на самоврядні досягнення Республіки Польща як держави-члена ЄС зі значним позитивним досвідом перетворень у цій галузі [11, с. 378].

Також у науковій літературі відзначається, що вирішенням проблеми реформування інституту самоврядування у Великій Британії, Франції, Німеччині та Фінляндії має не лише теоретичний інтерес, а й важливе практичне значення для ефектив-

ного реформування системи місцевого самоврядування в Україні, зокрема, для практики проведення адміністративно-територіальної реформи [22, с. 488]. Державотворчі процеси не спинити і очевидно є проблема акумуляції та критичної оцінки зарубіжного досвіду та напрацювань в частині внесення змін до Конституції України.

Отже, **метою статті** є розкриття актуальних питань завершення муніципальної реформи в аспекті внесення змін до Конституції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах розпочатої реформи у 2012–2013 рр. виникла загроза реалізації, впровадження обраної моделі, концепції місцевого самоврядування, закріпленої Конституцією України. Зокрема, О. Батанов застерігав про загрози обрання недмократичного шляху розвитку державності, що були проявлені у 2012–2013 рр. Згідно положень проекту Концепції внесення змін до Конституції України, прийнятого за основу 21 червня 2013 року Конституційною Асамблеєю, доктринальною основою майбутньої реформи місцевого самоврядування розглядалася теорія муніципального дуалізму. У підсумку, було надано перевагу державному централізму і у 2012–2013 рр. була фаза своєрідної деградації та мутації, яка передбачала поступову трансформацію на патерналістську модель самоврядування, яка за своїм духом була наближена до радянської моделі місцевої влади [3, с. 89–91]. Сьогодні сумніву щодо необхідності впровадження вже закріпленої в Конституції України концепції місцевого самоврядування практично не виникає.

Так, в Конституцією України надано перевагу громадянській концепції місцевого самоврядування, запроваджено основи побудови лібералізованої моделі місцевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування [3, с. 89]. Для завершення муніципальної реформи важливо дотримуватися та постійно орієнтуватися на конституційну модель місцевого самоврядування в дійсному її розумінні. Водночас, слідування нормам Конституції України слід поєднувати з виявленням недоліків закріпленої моделі, які перешкоджають подальшій демократизації та децентралізації.

В умовах воєнного стану слід відзначити особливий правовий режим діяльності органів місцевого самоврядування, який полягає не тільки в наділені додатковими повноваженнями з метою досягнення визначених законодавством цілей оборони, а й особливий режим взаємодії з органами державної влади. Муніципальне законодавство зазнає істотних змін, і в умовах воєнного стану уся діяльність органів місцевого самоврядування переорієнтовується, особливо у безпековій, деокупаційній та гуманітарній сфері. Сьогодні муніципальне законодавство зазнало змін, як в результаті запланованого реформування, так і у відповідь на повномаштабну агресію проти України. Усе це слід враховувати при розробці нового проекту внесення змін до Конституції. При цьому, по-перше, зміни не повинні нівелювати позитивні досягнення реформ, а по-друге, сприяти усуненню недоліків реформування місцевого самоврядування. Оновлення повинні бути виваженими, достатніми і вноситися лише за потреби зі збереженням напряму до набуття членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору.

Протягом останніх декількох десятиліть відбувається процес формування спроможного самоврядування як на базовому, так і на проміжному рівнях, запроваджується ефективні та дієві механізми демократії участі жителів територіальних громад у прийнятті важливих для них рішень [16, с. 61]. Реформа триває і напрацьовується відповідна політико-правова практика взаємодії між новоствореними об'єднаними територіальними громадами в Україні. Наприклад, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» прийнятий у 2014 р. закладає правову основу співпраці громад, чим сприяє реалізації ч. 2 ст. 142 Конституції. Так, згідно Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад починаючи із 2014 року по 3 вересня 2022 року укладено 868 договорів про співробітництво територіальних громад (57 з них у 2022 році, а у 2021 році – понад 160) [14]. Наприклад, за 2022 рік зареєстровано договори про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування відділу «Центр надання адміністративних послуг», договори про спільне фінансування комунальних закладів, зокрема,

бібліотек, інклюзивно-ресурсних центрів, центрів первинної медико-санітарної допомоги та ін. Безумовно, кількість договорів про співпрацю є незначною, якщо врахувати, що в Україні 1470 територіальних громад. Водночас, прослідковувалася позитивна договірна динаміка в бік зростання у 2020–2021 роках. Це доводить, що існує відповідний потенціал щодо реалізації більш складних завдань та функцій на рівні громад.

Для завершення муніципальної реформи немає необхідності повністю «перекроювати» Конституцію України. Важливість цього документу, його цінність полягає, перш за все, в стабільності. Однак, звучить немало критики щодо конституційного регулювання муніципальних відносин. Так, Н. Камінська наводить наступні вади існуючої в Україні моделі територіальної організації влади, системи місцевого самоврядування в умовах розбудови європейської системи місцевого і регіонального самоврядування: відсутність конституційних положень про врахування інтересів місцевого населення при здійсненні місцевого самоврядування; відсутність серед конституційних засад принципу повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності; недосконала організація публічної влади на регіональному рівні; недосконалисть правового регулювання відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; надмірна конституційна регламентація питань внутрішньої системи місцевого самоврядування, порядку реалізації компетенції і повноважень; обмеження самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні питань своєї компетенції; відсутність спеціалізованих органів у системі місцевого самоврядування (муніципальний омбудсмен, муніципальна міліція та ін.) [9, с. 299–309].

Важливо вносити зміни до Конституції своєчасно. Так, наприклад, інститут старост не пережив би «експрес-еволюцію» від виборної посадової особи до затверджуваної радою з суперечливим правовим статусом. М. Воронов виокремлює два етапи законодавчого регулювання цього інституту. Перший етап: лютий 2015 – липень 2020 року. Другий етап: липень 2020 – по теперішній час. Законодавством у 2015 році передбачалося обрання старости безпосередньо жителями відповідного села

та селища. Представницькі повноваження старости підсилювали правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування, запровадження даного інституту розглядалося як вирішення проблеми потенційного вакууму публічної влади на території села, селища після завершення процесу добровільного об'єднання територіальних громад [6, с. 15,16].

Однак, в результаті того, що старости починаючи з липня 2020 року не обираються шляхом прямих виборів, в'язок з громадою на практиці дещо примарний і суперечливий. Водночас, у законодавстві відсутній принцип осілості, який забезпечував певні гарантії наближеності депутатів та відповідних голів до населення, тому певний вакуум частини громади на практиці все ж може спостерігатися.

Крім того, Конституція не передбачає наявність в системі місцевого самоврядування старости, що викликало запитання щодо конституційності таких нововведень, які очевидно вимагали внесення відповідних змін. Також, слід врахувати, що ч. 3 ст. 140 Конституції України обмежує коло суб'єктів через яких право на місцеве самоврядування територіальної громади реалізується опосередковано – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Фактично це означає, що староста може бути членом, або ж виконавчого органу місцевого самоврядування, або ж відповідної ради. Зміни законодавства 2021 року свідчать про черговий істотний перегляд місця старости в системі місцевого самоврядування. Згідно змін староста може працювати або в апараті ради, або у складі виконавчого комітету. Усі ці перетворення свідчать про потребу додаткового вивчення цього питання.

Не зважаючи на ряд проблем, на які звертає увагу М. Воронов, зокрема, на потенційність конфлікту політичних інтересів між старою, головою та депутатським корпусом місцевої ради у випадку належності до різних політичних сил та значне збільшення кількісного складу виконавчих комітетів (іноді чисельність комітету селищної ради була значно більшою, ніж виконавчого комітету міської ради, оскільки староста входив до складу комітету за посадою), на нашу думку, слід

розглянути можливості виокремлення його в окремий самостійний виборний інститут, закріпивши відповідні гарантії на конституційному рівні [6, с. 17–18]. І. Дробуш ще у 2014 році звертає увагу, що існує твердження про те, що запровадження інституту старост негативно впливатиме на раціональність структури виконавчих органів влади і розглядає кілька варіацій можливого вирішення даної проблематики [8, с. 48–49]. Питання запровадження інституту виборного старости актуалізується. Інакше, існує загроза поглинання адміністративним центром менших населених пунктів громади і порушення права на самоврядування жителів, які не проживають в межах адміністративного центру.

Скасування виборного порядку обрання старост, мінімізує потенційні політичні суперечності, що сприятиме ефективності у роботі старости як члена команди, однак, це є ще одним прикладом сумнівного процесу централізації у системі місцевого самоврядування [6, с. 19]. Очевидні ознаки процесу централізації у системі місцевого самоврядування за умов затвердження кандидатури старости радою, а не обрання шляхом прямих виборів. Водночас, слід додати, що удосконалений у 2021 році порядок консультацій з громадою щодо кандидатури старости, де визначено квоту підтримки, не є рівнозначною заміною прямим виборам. Згідно діючого законодавства прослідковується суперечливий характер посади старости. Можливо вирішення питання удосконалення інституту старости слід розпочати зі змін Основного Закону. Законодавчі зміни обмежуються нормами Конституції, що вже призвело до неодноразових істотних перетворень цього інституту не в інтересах жителів територіальної громади. Слід детально опрацювати пропозицію І. Дробуш, яка вбачає за необхідність для належного представлення інтересів мешканців відповідних громад, які утворюють об'єднану громаду, фактичної реалізації соціальних прав і законних інтересів, розглядати інститут старости як окрему складову системи місцевого самоврядування і внести відповідні зміни не лише до базового закону, а й до Конституції України [8, с. 50].

Необхідно розрізняти, які положення Конституції України потребують подальшого впровадження, а які – потребують змін.

Зокрема, існують проблеми з реалізацією окремих положень Конституції України. Наприклад, С. Серьогіна вказує, що реалізація чинної конституційної моделі місцевого самоврядування вимагає посилення статусу та організаційно-правового механізму функціонування територіальних громад, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування [15, с. 46–47]. О. Батанов та В. Кравченко наполягають, що необхідно посилити на конституційному рівні акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, прямо передбачити, що статус територіальної громади регулюється окремим законом. У тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення, що держава гарантує усі права територіальних громад, з акцентом на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи [4, с. 39]. Ю. Бойко та О. Циклаурі зазначають, що реформування місцевого самоврядування пов'язане з цілим комплексом заходів, щоб забезпечити максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя та ін. [5 с. 85]. І. Дробуш наполягає на закріпленні самоврядних прав громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня [8, с. 48–49]. Водночас, механізми участі територіальної громади у прийнятті важливих управлінських рішень мають регулюватися на законодавчому рівні і слід добре зважити щодо необхідності внесення змін та доповнень до Конституції України з цього питання. Однак, конституційно-правове визначення місця територіальної громади в системі місцевого самоврядування потребує конкретизації та додаткових гарантій.

Вбачається за доцільне запровадити механізм контролю та нагляду з боку громади щодо відчуження та набуття об'єктів комунальної власності (безпосередню участь у прийнятті рішень, механізм судового оскарження жителями правочинів пов'язаних з відчуженням відчуження об'єктів природокористування і т.д.).

О. Батанов та В. Кравченко розглядають сумнівною з точки зору муніципальної теорії спробу у низці версій існуючих законопроектів щодо децентралізації взагалі відмовитися від категорії «територіальна громада», замінивши її термінами «гро-

мада» або «жителі громади» або, по суті, звузити обсяг її правосуб'єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці. Насамперед, така підміна понять може стати причиною фактичної ліквідації самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин — суб'єкта, права якого як основного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування визнані та гарантовані державою (ст. 7 у її генетичному зв'язку із ст. 140 Конституції України) [4, с. 11–12]. Н. Камінська навпаки зазначає, що вадою є неоднозначність у визначенні суб'єкта місцевого самоврядування. Звертається увага на неспівпадіння положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування щодо основного суб'єкта місцевого самоврядування, оскільки згідно ст. 3 Хартії, можна зробити висновок, що ним вважаються органи місцевого самоврядування, а не територіальна громада [9, с. 299–309].

Для пошуку оптимального способу визначення правового статусу територіальної громади слід, звернутися до практики регулювання правового статусу громади в державах-членах ЄС. Так, ч. 1 ст. 16 Конституції Польщі зазначено, що «жителі територіальних одиниць за законом сукупно складають самоврядне співтовариство». Водночас, Закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» розглядає гміну у двох аспектах: в аспекті законодавчо-соціологічному — як самоврядну спільноту, а також у законодавчо-географічному — як одиницю територіального поділу. На думку М. Марчука, гміну варто розглядати і як певну організаційну структуру, що дозволяє забезпечувати потреби жителів певної територіальної громади [11, с. 386–387, 388].

Умови війни, це та непередбачувана складова в процесі сучасного державотворення, яка вимагає вкрай обережних кроків щодо децентралізації, з одного боку, а з другого — істотне залучення жителів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення, а отже — демократизації. Обов'язок держави спрямувати громаду та органи місцевого самоврядування до самостійності, самоорганізації та створити умови для підвищення матеріально-фінансової основи, спроможності у післявоєнний період.

Потребує вирішення питання нагляду та контролю за законністю та конституційністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Концепцією передбачено запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг. Передбачається, що здійснення цього контролю буде покладено на місцеві держадміністрації [13]. Засади та принципи, на яких повинна ґрунтуватися оптимальна модель контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості закладені в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. Є стандарт поєднання нагляду за законністю щодо власних повноважень, а відносно делегованих — допустимим є контроль за законністю та доцільністю, якщо останній відповідає вимозі правової визначеності і не протиставляється законності [16, с. 65–66]. П. Любченко робить висновок, що місцеві державні адміністрації у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування повинні здійснювати виключно наглядово-контрольні та аналітично-консультативні функції [10, с. 64].

Яких змін потребує Конституція України при запровадженні згаданого механізму, є предметом палких дискусій, результати яких вже викладено в проектах про внесення змін до чинної Конституції України 1996 року, які були внесені до Верховної Ради України Президентами П. Порошенком (у 2015 році) та В. Зеленський (у 2019 році).

Досвід Польщі засвідчує, що державне управління не може бути ефективним без децентралізації влади [7, с. 95]. Так, ст. 171 Конституції Польщі передбачає, що діяльність місцевого самоврядування контролюється з точки зору законності. Органами нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування є прем'єр-міністр і воєводи, а у сфері фінансових питань — регіональні палати аудиту. Сейм на вимогу Прем'єр-міністра може розпустити установчий орган місцевого самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію чи закони [21]. Устрій гміни визначається її статутом, який ухвалюється радою гміни. Проект статуту гміни підлягає погодженню з Прем'єр-міністром

Польщі, якщо населення гміни становить понад 300 тис. жителів. При цьому відповідне подання для погодження вносять міністр внутрішніх справ та адміністрації гмін [11, с. 389]. Згідно зі ст. 140 Конституції Республіки Словенія, органи державної влади контролюють належне та компетентне управління місцевими справами, а не тільки контроль за законністю місцевих рішень. Наглядовий орган не має права скасовувати або змінювати рішення, якщо це відноситься до повноважень Конституційного суду (щодо нормативних актів) або Адміністративного суду (щодо актів індивідуального характеру) [19, с.18]. Крім того, в межах муніципалітету діє Наглядова рада, як муніципальних контрольний орган. Відповідно до ст. 32 Закону Словенії «Про місцеве самоврядування», наглядова рада є найвищим органом контролю за публічними витратами муніципалітету. У випадку виявлення істотного порушення норм чи порядку функціонування муніципалітету, Наглядова рада зобов'язана повідомити про це відповідне міністерство та Рахунковий суд Республіки Словенія (*Ra unsko sodi e Republike Slovenije*) [23].

У Німеччині в Землі Північна Рейн-Вестфалія, наглядовий орган держави розглядає прикордонні спори між муніципалітетами. Також, муніципалітет зобов'язаний повідомити контролюючий орган про дотримання законодавчих вимог до початку впровадження певних рішень муніципалітетом щодо окремих матеріально-фінансових питань [20].

Отже, положення Концепції не зовсім направлені на децентралізацію повноважень, якщо врахувати, що нагляд має бути покладено саме на місцеві держадміністрації. Децентралізація означає водночас і деконцентрацію влади, незосередженність в межах одного органу публічної влади. Крім того, по-перше, інститут місцевих державних адміністрацій очікує істотних змін. Вчені наполягають на моделі префекта за французьким зразком [1]. По-друге, зарубіжний досвід свідчить про своєрідність адаптації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в кожній окремій державі і запроваджувана модель не вичерпується створенням єдиного органу нагляду.

К. Наумова в межах дисертаційного дослідження присвяченому місцю правових актів органів і посадових осіб місцевого

самоврядування в системі джерел муніципального права, з урахуванням зарубіжного досвіду нормотворчості органів місцевого самоврядування формулює ряд важливих фундаментальних орієнтирів, які слід враховувати при реформуванні місцевих органів влади України: слід визначити чіткі риси та межі повноважень органів місцевого самоврядування в сфері правотворчості, повинні бути достатньо жорсткі противаги з боку центральної влади і у відносинах між гілками влади; додержання чіткого розмежування повноважень щодо нормотворчості між органами місцевого самоврядування та управління навіть в умовах реформування; систематичний контроль з боку органів конституційної юстиції та інших гілок судової влади, зокрема, адміністративної юстиції [12, с. 88–89]. Додержання цих вимог дозволить запобігати виникненню суперечностей щодо повноважень в умовах реформування.

Наступна важлива проблема, яка потребує уваги вчених в умовах децентралізації – це розподіл повноважень. Специфічною особливістю системи місцевого самоврядування в Польщі є те, що в основу побудови територіальних рівнів був закладений принцип доповнення, а не поглинання. Кожен рівень місцевого самоврядування виконує свої функції, має свою територію та обсяг відповідальності [7, с. 95]. Дійсно, ключову роль у здійсненні політичної децентралізації відіграє принцип субсидіарності, який визначає критерії демократичного та раціонального перерозподілу влади між рівнями державного управління. Слід зазначити, що вперше в українській політико-правовій практиці передбачається закріплення цього принципу на рівні Основного Закону [1, с. 196]. Принцип субсидіарності, сформульований у преамбулі Конституції Польщі, є основою для визначення сутності публічних завдань, для розподілу завдань між різними рівнями самоврядування й державного апарату, а також для визначення основних засад виконання публічних завдань [11, с. 388]. Реалізація принципу субсидіарності має виключити «поглинання територіальних органів».

Концепцією передбачений широкий спектр повноважень повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня, що вимагає досить розгалуженого та високоорганізованого

апарату місцевого самоврядування, представленого як представницькими, так і виконавчими органами. Тому районні та обласні ради мають отримати свої виконавчі органи загальної та спеціальної компетенції, відповідну матеріально-фінансову базу, тоді як місцеві державні адміністрації мають бути замінені префектами. В. Серьогін, С. Серьогіна О. Петришин вважають, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів передбачені в Концепції, можна розглядати як запрошення до ширшої професійної політичної дискусії, а не як остаточне бачення шляхів вирішення цієї проблеми [1, с. 196].

О. Батанов, В. Кравченко, спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування, вважає за доцільне закріпити положення про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за винятком тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України [4, с. 42–43]. Прикладом закріплення відповідного положення може слугувати ст. 163 Конституції Польщі, де передбачено, що місцеве самоврядування виконує публічні завдання, не покладені Конституцією чи законами на органи інших публічних влад [21].

Можна навести доктринальну основу щодо визначення повноважень базового рівня за польським зразком. Так, з аналізу польськомовних досліджень, проведеного М. Марчуком щодо органів самоврядування гміни, слід відзначити наступні важливі моменти: на рівні гмін має зосереджуватися основна частина самоврядних повноважень, оскільки саме на цьому рівні концентрується місцеве життя; якщо виникають сумніви щодо належності конкретних завдань та повноважень, то слід керуватися домінуванням компетенції гміни; саме на рівні гміни має бути базова інфраструктура, яка забезпечує основні потреби в галузі освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту тощо. Саме на цих положеннях ґрунтується польське муніципальне законодавство [11, с. 388].

П. Любченко пропонує зміни для районного та обласного рівня, які мають сприяти розширенню повноважень обласних

рад та їх виконавчих органів шляхом передачі їм частини управлінських функцій щодо розв'язання проблем соціально-економічного та культурного розвитку регіону, зокрема, у сфері: освіти, охорони здоров'я, землеустрою, охорони довкілля, використання природних копалин, транспорту, будівництва й ремонту доріг, зв'язку, забезпечення енергоресурсами та ін. Вчений наполягає у необхідності передбачення прямої заборони на конституційному рівні органам місцевого самоврядування делегувати свої повноваження органам державної виконавчої влади. Потреба в такому делегуванні зникне одночасно зі створенням виконавчих органів районних і обласних рад [10, с. 63]. Для прикладу, Конституцією Польщі передбачено делегування державних завдань органам місцевого самоврядування, а громадські завдання, спрямовані на задоволення потреб самоврядної громади, виконуються органом місцевого самоврядування як власні завдання (ст. 166) [21].

Водночас, децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органи місцевого самоврядування пропонують запровадити інститут префектів [17, с. 50].

Слід відзначити, що значна кількість пропозицій науковців щодо внесення змін до Основного Закону співзвучна з положеннями Конституції Польщі. Водночас, правові конструкції слід адаптувати до змісту саме Конституції України, уникаючи сліпого наслідування. Безумовно, Україна має орієнтуватись на зарубіжний досвід, але не слід його використовувати без урахування історичних та культурних традицій України [7, с. 95]. Основною проблемою у висвітленні європейського досвіду у сфері адміністративно-територіальної реформи вбачають тенденцію до сліпого копіювання зарубіжного досвіду без урахування особливостей культурного, політичного, демографічного та економічного середовища України [22, с. 490].

Реформа має відбуватися у напрямку впровадження громадської концепції місцевого самоврядування з реальним впровадженням відповідних механізмів щодо безпосередньої участі

територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Серед найгостріших залишаються питання статусу територіальної громади та механізмів її безпосередньої участі в управлінні місцевими справами.

Вчені переконані, що в умовах глобалізації регіональні та місцеві відмінності зберігаються або навіть посилюються, а не зникають і це слід враховувати при проведенні реформ. Глобалізація проявляється в децентралізації публічної влади в Україні, зокрема, в тому, як трансформується місцеве самоврядування під впливом багатьох факторів. В Україні до них належать: умови «асиметричного» унітаризму та соціал-демократії; поєднання політичного та фінансового типів децентралізації; особливості перерозподілу влади на обласному, районному та базовому рівнях; а також надання переваги бюрократичним формам місцевого самоврядування перед муніципальними формами прямої демократії станом на сьогодні [1, с. 190]. При цьому, «асиметричний» унітаризм це можливість реального впровадження принципів територіального устрою, передбачених ст. 132 Конституції. У післявоєнний період асиметричність має зрости, оскільки це дозволить забезпечення збалансованість та соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, і особливо в питаннях реінтеграції деокупованих територій.

Реформа є завершеною не з моменту внесення змін до законодавства, а з моменту реального успішного впровадження відповідних змін, тому необхідний подальший доктринальний супровід муніципальної реформи.

Висновки. З огляду на проведене дослідження слід зробити наступні висновки:

1. Доктринальна основа подальших конституційних перетворень має бути ґрунтовно переглянута з урахуванням новітніх викликів. Актуальною залишається потреба у продовженні пошуків щодо вирішення проблеми завершення конституційного закріплення системи місцевого самоврядування з метою недопущення централізації та віддалення органів місцевого самоврядування від громад, особливо у післявоєнний період.

2. Завершення муніципальної реформи неможливе без внесення відповідних змін до Конституції України. Отже, ряд важливих етапів реформування можливо буде провести лише після завершення війни та припинення дії воєнного стану.

3. Необхідно дослідити можливість запровадження асиметричної децентралізації. Однак, з метою запобігання створення нових загроз територіальній цілісності, слід встановити перехідний період, особливо для деокупованих територій. Такий підхід дозволить забезпечити реалізацію повною мірою конституційних принципів територіального устрою, і не створить нових безпекових викликів у післявоєнний період.

4. Актуальною залишається потреба комплексного перегляду змісту муніципальної реформи в аспекті безпекової складової та модернізації правового статусу органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел :

1. Petryshyn O., Serohin V., Serohina S. Glocalization and The Decentralization of public power in Ukraine. *International Comparative Jurisprudence*. 2020 Volume 6. Issue 2. P. 190–200.
2. Батанов О. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5–6. С. 34–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2016_5-6_4
3. Батанов О. В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–1. С. 87–91. URL: <http://pap-journal.in.ua/s/arhiv>
4. Батанов О. В., Кравченко В. В. Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1–2 (27–28) С. 5–16.
5. Бойко Ю. В., Циклаурі О. Б. Європейський досвід організації місцевого самоврядування у контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник мариупольського державного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 8. С. 77–87.
6. Воронов М. М. Актуальні питання правового регулювання інституту старости в Україні: теорія та практика. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 2. 2021. С. 14–20. <https://doi.org/10.24144/2788–6018.2021.02.3>

7. Гудзь Л. В. Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». Випуск 29, 2020. С. 91–96.
8. Дробуш І. В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 10–2. Том. 1. С. 48–51.
9. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ, 2021. 414 с.
10. Любченко П. М. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні. Юридичний вісник. 2011. № 3. С. 59–64.
11. Марчук М. І. Державний лад Республіки Польща: дис... доктора юрид. наук.: 12.00.02 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2020. 519с.
12. Наумова К. І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права: дис...канд. Юрид. Наук.: 12.00.02 / Національний юридичний університет ім. Я. Мудрого. Харків, 2017. 255 с.
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження, Концепція прийнята Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
14. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/>
15. Сербогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вісник Національної академії правових наук України. 2016. № 3 (86) С. 43–48.
16. Сербогіна С. Г., Петришина М. О. Пошук оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормовторчості: досвід країн ЄС. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2022. Вип. 43. С. 52–74.
17. Федоренко В. Реформа місцевого самоврядування в незалежній Україні: поняття, пріоритети, перспективи. Український часопис конституційного права. 2016. № 1. С. 47–52.
18. Clifton, J. Re-municipalization of public services: trend or hype? URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17487870.2019.1691344>
19. Emese P L Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France). P cs Journal of International and European Law. 2018/II p. 6–20. URL: <http://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2019/03/emese-1.pdf>

20. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063#FV
21. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
22. Onyshchuk, Svitlana V. and Onyshchuk, Igor I. and Siryk, Zinoviy O. and Turenko, Vitali E., Practice of Administrative and Territorial Reform in the EU and Ukraine: Regulatory and Management (May 15, 2020). International Journal of Management, 11 (4), 2020, pp. 487–499, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3601579>
23. Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št.94/07 (uradno prečiščeno besedilo) URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>

REFERENCES :

1. Petryshyn O., Serohin V., Serohina S. (2020). Glocalization and The Decentralization of public power in Ukraine. International Comparative Jurisprudence. Volume 6. Issue 2. P. 190–200
2. Batanov O. (2016). Aktualni problemy reformy konstytutsiinoi modeli mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. Issuer. 5–6. pp. 34–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nziptend_2016_5-6_4
3. Batanov O. V. (2013). Problemy reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini z pozytsii teorii suchasnoho munitsypalizmu. Porivnialno-analitychne pravo. №3–1. pp. 87–91. URL: <http://pap-journal.in.ua/s/arhiv>
4. Batanov O. V., Kravchenko V. V. (2016). Aktualni problemy konstytutsiinoi rehlamentatsii statusu terytorialnykh hromad v Ukraini u konteksti zarubizhnogo dosvidu. Aspekty publichnogo upravlinnia. №1–2 (27–28) p. 5–16.
5. Boiko Yu. V., Tsyklauri O. B. (2014). Yevropeyskyi dosvid orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia u konteksti munitsypalnoi reformy v Ukraini. Visnyk mariupolskoho derzhavnogo universytetu. Serii: Pravo. issuer. 8. pp. 77–87.
6. Voronov M. M. (2021). Aktualni pytannia pravovoho rehuliuвання instytutu starosty v Ukraini: teoriia ta praktyka. Analitychno-porivnialne pravoznavstvo. № 2. pp. 14–20. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.3>
7. Hudz L. V. (2020). Polska ta ukraïnska modeli detsentralizatsii: porivnialnyi analiz. Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Serii: PRAVO». issuer. 29, pp. 91–96
8. Drobush I. V. (2014). Starosta yak nova orhanizatsiina forma mistsevoho samovriaduvannia ta yoho uchast u realizatsii sotsialnoi funksii. Naukovy

- visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriia: Yurysprudentsiia. № 10–2.voll. 1. pp. 48–51.
9. Kaminska N. V.(2021). Yevropeiska systema mistsevoho i rehionalnoho samovriaduvannia ta Ukraina. Kyiv.
 10. Liubchenko P. M. (2011). Konstytutsiini osnovy reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Yurydychnyi visnyk*. № 3. pp. 59–64. [In Ukrainian].
 11. Marchuk M. I. (2020). Derzhavnyi lad Respubliky Polshcha: doktor's thesis.: 12.00.02 / Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv.
 12. Naumova K. I. (2017). Pravovi akty orhaniv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia v systemi dzherel munitsypalnoho prava: .kandidat's thesis: 12.00.02. Natsionalnyi yurydychnyi universytet im. Ya. Mudroho. Kharkiv.
 13. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia, Kontseptsiiia pryiniata Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
 14. Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannya/reiestr/>
 15. Serohina S. H. (2016). Napriamy vdoskonalennia pravovoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannia v aspekti yevropeiskoi intehratsii. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia..* № 3 (86) pp. 43–48.
 16. Serohina S. H., Petryshyna M. O.(2022). Poshuk optymalnoi derzhavno-pravovoi modeli kontroliu u sferi mistsevoho samovriaduvannia ta munitsypalnoi normovtorchosti: dosvid krain YeS. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. №. 43. pp. 52–74.
 17. Fedorenko V. (2016). Reforma mistsevoho samovriaduvannia v nezalezhnii Ukraini: poniattia, priorytety, perspektyvy. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. № 1. pp. 47–52.
 18. Clifton, J. (2019). Re-municipalization of public services: trend or hype? URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17487870.2019.1691344>
 19. Emese P L Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France). *P cs Journal of International and European Law*. 2018/II p. 6–20. URL: <http://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2019/03/emese-1.pdf>
 20. Gemeindeordnung f r das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063#FV
 21. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

22. Onyshchuk, Svitlana V. and Onyshchuk, Igor I. and Siryk, Zinoviy O. and Turenko, Vitali E. (2020). Practice of Administrative and Territorial Reform in the EU and Ukraine: Regulatory and Management (May 15, 2020). *International Journal of Management* № 11 (4), pp. 487–499, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3601579>
23. Закон о локалнi самоуправи. Уряднi лист RS, št.94/07 (урядно преčišчено besedilo) URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>

L. M. Hryshko

Actual issues of completion of municipal reform in the aspect of amendments to the Constitution of Ukraine

***Summaru.** Ukraine has identified democratization and the establishment of real local self-government as key areas of modernization of the state and society. Today, local self-government is an indisputable value of a legal, democratic state, an indicator of democratization. Our state is taking decisive steps to reform and adapt local self-government to new challenges in the face of aggression from the Russian Federation.*

The key issue in the field of completing the municipal reform is the introduction of amendments to the Constitution of Ukraine. The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine in 2014 (hereinafter referred to as the Concept) already at the first preparatory stage of its implementation provides for amendments to the Constitution of Ukraine in 2014 regarding the formation of executive bodies of regional and district councils and the distribution of powers between them. However, no relevant changes were made, despite the development and consideration of several draft laws on decentralization. Failure to amend the Basic Law is a consequence of failure to resolve a number of key issues. Significant obstacles to the completion of reforms are created by the aggression of the Russian Federation, which began back in 2014.

Research in the field of local self-government along with the concepts of democratization, deconcentration, decentralization, regionalization, municipalization is supplemented by the concepts of «glocalization», «remunicipalization».

It should be noted that a significant number of academic proposals for amendments to the Basic Law are consistent with the provisions of the Polish Constitution. At the same time, legal constructions should be adapted to the content of the Constitution of Ukraine, avoiding blind imitation.

The reform should take place in the direction of the implementation of the community concept by local self-government with the actual implementation of appropriate mechanisms for the direct participation of the territorial community in resolved issues of local importance. Among the most acute issues remain the status of the territorial community and the mechanisms of its direct participation in the management of local affairs.

The reform is complete not from the moment of amendments to the legislation, but from the moment of the actual successful implementation of the relevant changes, therefore further doctrinal support of the municipal reform is necessary.

The doctrinal basis of further constitutional changes should be thoroughly revised taking into account the latest challenges. The need to continue searching for a solution to the problem of completing the constitutional consolidation of the system of local self-government in order to prevent centralization and distancing of local self-government bodies from communities remains relevant, especially in the post-war period.

Completing the municipal reform is impossible without making appropriate changes to the Constitution of Ukraine. Therefore, it will be possible to carry out a number of important stages of reform only after the end of the war and the termination of martial law.

It is necessary to investigate the possibility of introducing asymmetric decentralization. In order to prevent the possibility of creating new threats to territorial integrity, a transitional period should be established, especially for the de-occupied territories. This approach will ensure the implementation of the constitutional principles of the territorial system, and will not create new security challenges in the post-war period.

The need for a comprehensive review of the content of the municipal reform in terms of the security component and modernization of the legal status of local self-government bodies remains relevant.

Key words: *glocalization, decentralization, remunicipalization, local self-government, constitutional reform, municipal reform, territorial community, headman.*