

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

ЧОРНОПИСЬКИЙ ПЕТРО БОГДАНОВИЧ

УДК 342.55

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

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі загальноправових дисциплін факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
завідувач кафедри конституційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Магновський Ігор Йосифович,
Івано-Франківський юридичний інститут Національного
університету «Одеська юридична академія», професор
кафедри міжнародного, конституційного та
адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент
ВОРОНОВ Марк Миколайович,
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,
завідувач кафедри
конституційного і муніципального права

Захист відбудеться «11» вересня 2018 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.051.31 Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, аудиторія 431.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6

Автореферат розісланий «10» серпня 2018 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



О. С. Передерій

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Взявши 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 сформулювати 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 впровадження 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, зазначено її зв'язок з науковими програмами, планами та темами, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, висвітлено наукову новизну, подано відомості про апробацію та практичне значення одержаних результатів.

Розділ 1 «Конституційна реформа як феномен цивілізаційного розвитку і фактор сучасного державотворення у сфері децентралізації влади» містить три підрозділи. У *підрозділі 1.1 «Правова природа та призначення конституційних реформ»* здійснюється глибокий правовий аналіз сутності конституційної реформи, яка в розвинутій демократичній країні характеризується такими рисами: 1) 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 є комплексом заходів, спрямованих на вирішення нагальних проблем державотворення і легітимацію політичного режиму; 3) підпорядкована забезпеченню інтересів людини, розвитку суспільства й держави на демократичних засадах; 4) спрямована на адаптацію конституційного порядку до нових суспільно-політичних реалій та оновлення поточного національного законодавства; 5) є видовим проявом конституційної інженерії та подальшим розвитком конституціоналізму, який ґрунтується на вироблених світовою спільнотою конституційних стандартах і цінностях; 6) сприяє розвитку нових конституційно-правових відносин та конституційної правосвідомості населення.

Наголошено, що конституційна реформа в демократичній державі спрямована на удосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, упровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей та є проявом конституційної інженерії на практиці окремої держави.

У *підрозділі 1.2 «Теоретико-методологічні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища»* 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.

У підрозділі ґрунтовно проаналізовано існуючі в науці конституційного права підходи до розкриття правової природи децентралізації влади та зроблено висновок, що повною мірою охарактеризувати цей феномен можна з точки зору аналізу децентралізації влади за формою, змістом і суттю. За формою децентралізація є конституційно-правовою реформою, 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 із 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 упровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування, виникнення трирівневого місцевого самоврядування тощо. За суттю 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.

У підрозділі 1.3 *«Сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України»* на прикладі таких держав як Франція, Польща, Литва, Грузія та інших країн виокремлені й охарактеризовані риси конституційних реформ у сфері місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади: 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 полягала в забезпеченні реальної участі громадян у муніципальному житті; удосконаленні організації роботи органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади; виробленні і впровадженні 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) у результаті муніципальних реформ і децентралізації влади відбувся чіткий розподіл повноважень між центральними органами влади та 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 – йдеться про запровадження нових інституцій, модернізацію статусу раніше функціонуючих органів публічної влади, принципів їх взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади, визначення по-новому місця цих структур у 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) удосконалення територіального устрою в напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць.

У роботі зроблено висновок, 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. Однак при цьому не повинно бути сліпого копіювання зарубіжного 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;

Розділ 2 «Децентралізація влади в Україні: сучасний стан та перспективи» містить три підрозділи. У підрозділі 2.1 *«Удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні як основа територіальної організації децентралізації влади»* зазначається, що адміністративно-територіальна реформа має охопити собою, по-перше, формування громад, які повинні стати

первинною одиницею в 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 України “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 публічної 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 й узгодити її з 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.

У підрозділі 2.2 «Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади» досліджується особлива природа місцевого самоврядування, яка зумовлює його специфічне місце в 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. В умовах децентралізації влади відбувається реформування місцевого самоврядування, удосконалення статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування через модифікацію їх повноважень – це наділення, перш за все, повноваженнями, які забезпечують 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).

Також у результаті децентралізації влади органи місцевого самоврядування потрібно наділити ефективними повноваженнями, які сприятимуть соціально-економічному розвитку громад, районів і регіонів; посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності органів місцевого самоврядування; стимулюванню економічного розвитку територій у результаті вдосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо. 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 противагою центральній владі, не допускати 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 зрештою призведе 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.

У підрозділі 2.3 «Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні» наголошується, що децентралізація як важливий процес державотворення є не лише наділенням органів місцевого самоврядування широкими автономними повноваженнями, а й має на меті формування нової якості державної влади, реформування виконавчої влади на місцях. Таким чином децентралізація має охоплювати всю систему демократично організованої публічної влади, і її метою виступає раціоналізація та підвищення ефективності державного управління.

Досвід національного будівництва свідчить, що сьогодні часто має місце дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів, що породжує неузгодженість компетенцій 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 придатком 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. 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 в дублюючих один одного місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є неефективним у сучасних умовах суспільно-правового розвитку України.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило зробити теоретичні узагальнення й запропонувати нове вирішення наукового завдання, що виявляється в характеристиці правової природи децентралізації влади в Україні, у тому числі таких ключових її аспектів, як поняття децентралізації влади, феномену конституційної реформи як фактора 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 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 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 упровадження й 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 й держави та супроводжуватися прийняттям нових конституційних актів не в 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 є формою 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 вдосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, упровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей, і якщо конституційну інженерію розглядати як діяльність із 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 в різних практично-прексеологічних дискурсах та оцінити цей феномен з точки зору форми, змісту й суті децентралізації.

За формою децентралізація є конституційно-правовою реформою, 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. За суттю децентралізація публічної влади – це своєрідна реформа суспільства й держави, одна з форм розвитку суспільної демократії та народовладдя, будови громадянського суспільства, процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління.

6. Стрімкий конституційний процес у зарубіжних країнах, часті зміни конституцій, внесення до них поправок, доповнень пояснюються подальшою демократизацією суспільних відносин у 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, у тому числі конституційних реформ у сфері децентралізації влади, повинно дати нам змогу сформулювати уявлення про тенденції та закономірності таких реформ, сприяти використанню перспективних, 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.

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 в 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 удосконалення територіального устрою України.

8. Регіоналізація країни має бути вектором національного державотворення у формі вертикальної децентралізації влади, що 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 громадської злагоди та територіальної цілісності Української держави

9. На наш погляд, концепція регіоналізації України має виходити за межі областей та 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 впливає 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 вдосконалення 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) упровадження 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 в компетенції таких

державних представництв має бути зосереджено лише нагляд за виконанням положень Конституції та законів України). У цьому аспекті ідея запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації державної влади, яка полягає в запровадженні інституту префектів, заслуговує на увагу.

12. При запровадженні в Україні відповідно до напрацьованих Конституційною 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 й 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) професійну підготовку префектів тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Чернописский П.Б. Теоретико-методологические аспекты понимания децентрализации власти как конституционно-правового явления. *Научно-информационный вестник Ивано-Франковского университета права имени Короля Даниила Галицкого*. Ивано-Франківськ: Ивано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького. 2017. № 4 (16). С. 97–104.

2. Чернописский П. Конституционная реформа как проявление конституционной инженерии на практике отдельной державы. *Актуальные проблемы правознания. Сборник научных работ Юридического факультета Тернопольского национального экономического университета*. 2017. № 4 (12). С. 145–152.

3. Чернописский П.Б. Конституционные реформы в Литве и Грузии в сфере местного самоуправления та децентрализации власти как пример для Украины. *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. 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.

5. Чернописский П.Б. Основные пути совершенствования организации та функционирования местного самоуправления в Украине в условиях децентрализации власти. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 1. (volume2) С. 211-217.

6. Чернописский П.Б. Статус института префектов в 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.

7. Чернописский П.Б. Децентрализация власти в Польше: ключевые аспекты та перспективы для Украины. *Особенности формирования законодательства Украины: философско-правовые, исторические та прикладные аспекты: 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. Конституционная 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. Выборы как фактор сприяния децентрализации власти і реформы местного самоуправления в Украине. *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.*

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 імені В. Н. Каразіна, Харків, 2018.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням децентралізації влади в Україні. У роботі розкрито правову природу конституційної реформи як феномена цивілізаційного розвитку і фактора сучасного державотворення, яка виступає ключовою основою розпочатої в Україні децентралізації влади. Проаналізовано існуючі в науці конституційного права підходи до розкриття правової природи децентралізації влади та зроблено висновок, що повною мірою охарактеризувати цей феномен можна з точки зору аналізу децентралізації влади за формою, змістом і суттю. Досліджено сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України. Відстоюється позиція, що успіх розпочатої в Україні реформи у сфері децентралізації влади залежить, насамперед, від удосконалення територіального устрою України і модернізації національної моделі механізму публічної влади.

У результаті дослідження автором запропоновано модель адміністративно-територіального устрою України, шляхи подальшого розвитку й удосконалення конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях, напрацьовано конкретні пропозиції з модернізації чинного законодавства, які прискорять реформу у сфері децентралізації влади в Україні.

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

АННОТАЦИЯ

Чорнописький П. Б. Децентрализация власти в Украине: конституционно-правовой аспект. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2018.

Диссертация представляет собой комплексное научное исследование децентрализации власти в Украине. В работе освещена правовая природа конституционной реформы как феномена цивилизационного развития и фактора современного государственного строительства, которая выступает основой начатой в Украине децентрализации власти. Анализируются существующие в науке подходы понимания децентрализации власти и делается вывод, что надлежащим образом охарактеризовать ее можно через призму понимания децентрализации по форме, содержанию и сущности. Исследуются современные конституционные реформы в странах Европы в сфере местного самоуправления и децентрализации власти как пример для Украины. Отстаивается позиция, что успех начатой в Украине реформы по децентрализации власти зависит в первую очередь от усовершенствования территориального устройства Украины и модернизации национальной модели механизма публичной власти.

В результате исследования автором предложена модель административно-территориального устройства Украины, пути дальнейшего развития и совершенствования конституционно-правового статуса органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на местах, разработаны конкретные предложения по модернизации действующего законодательства, которые ускорят реформу в сфере децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: Конституция Украины, конституционная реформа, децентрализация власти, местное самоуправление, административно-территориальное устройство, регионализация, префект, органы исполнительной власти на местах.

ABSTRACT

Chornopyskyi P.B. Decentralization of power in Ukraine: the constitutional and legal aspect. – *Qualification research paper, as the manuscript.*

The thesis for the degree of Candidate of Legal Sciences, speciality 12.00.02 – Constitutional

Law: Municipal Law. –V. N. Karazin Kharkiv National University. – Kharkiv, 2018.

The thesis is a comprehensive academic research of decentralization of power in Ukraine. This issue is researched via revealing a legal nature of constitutional reform as a phenomenon of civilizational development and a factor of contemporary state building. It is stated that a priority direction of the constitutional reform in Ukraine is decentralization of public authorities in the country. The existing constitutional law science approaches to revealing a legal nature of power decentralization are analyzed, and the conclusion is made that this phenomenon may be characterized to the full extent in terms of power decentralization analysis by form, content, and essence.

The candidate for a degree maintains a position that the reform of power decentralization in Ukraine depends on improvement of the state territorial division, which should cover, firstly, establishment of communities that will be a primary unit in a system of administrative and territorial division of Ukraine; secondly, enlargement of districts; thirdly, regionalization of Ukraine.

The thesis also states that a key role in the power decentralization in Ukraine should be assigned to modernization of the national public authority mechanism model. This modernization should primarily start with development and creation of appropriate legal framework for improvement of status of territorial communities and local self-government bodies, election of the most efficient model of local executive bodies, liquidation of existing district and regional state administrations and establishment of new institutions, namely state representative offices headed by prefects with solely supervising and coordinating, and not the executive functions.

Particular characteristic of contemporary state and prospects for constitutional reform implementation in the area of power decentralization in Ukraine lead to the conclusion on the need of domestic legislation improvement. Immediate introduction of amendments to the Constitution, adoption of the Municipal Code of Ukraine, the Laws of Ukraine "On the Principles of the Administrative and Territorial Division of Ukraine", "On Prefects and State Representative Offices", etc. will promote establishment of Ukraine as a democratic, legal, and social state.

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