

and formulating a solution to it; determination of the addressee the subject whose powers include solving the problem; placing the text of the e-petition in the Internet space; checking the text of the e-petition for compliance with the requirements of the law; publication of an e-petition; collecting signatures; consideration of the e-petition by the addressee; announcement of the results of consideration of the e-petition by the addressee.

The analysis of the procedural aspects of applying to local self-government bodies through e-petitions made it possible to conclude that today in Ukraine a clear and uncomplicated procedure for submitting and considering e-petitions has been formed, which is aimed at expanding the boundaries of participation of members of territorial communities at each of its stages. It has been established that the Ukrainian authorities demonstrate their interest in the more active use of local e-petitions by Ukrainians and in raising the level of awareness of the peculiarities of the process of submitting them and the areas of competence of the authorities, which citizens can influence by means of this tool of democracy.

On the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine and the monitoring of the results of social surveys, urgent problems of each stage of the procedure of applying to local self-government bodies through e-petitions were identified.

Promising measures are proposed to improve the procedure for using the e-petition as a tool for interaction between citizens and local self-government bodies.

Keywords: procedure, appeal, democracy, local governments, e-petitions.

УДК 342.565.2(477)

DOI 10.31558/2786-5835.2023.1.2.10

Турченко Ольга Григорівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
в. о. завідувача кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

Щебетун Ірина Степанівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Децентралізацію в Україні не варто розглядати лише як «механічну» передачу повноважень, ресурсів та компетенції задля вирішення основних питань життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу субсидиарності), а передусім як створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади.

У статті проаналізований стан реформування органів місцевого самоврядування у співвідношенні з реформою адміністративно-територіального устрою та сформована авторська позиція щодо відповідності Конституції України ліквідації та утворення районів у контексті реформи децентралізації.

У Конституції України децентралізація пов'язується не з державною виконавчою владою, а з державною владою взагалі, територіальним аспектом її здійснення (ст. 1, 2, 5, 7,

132), під час децентралізації передбачається відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю, які застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом.

Запроваджений реформою перерозподіл ресурсів та повноважень з районного рівня на користь базового забезпечив також перерозподіл джерел бюджетних надходжень від районів на користь бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань з виключенням районних рад з механізму горизонтального «бюджетного вирівнювання».

Реформа децентралізації безпосередньо пов'язана і з адміністративно-територіальною реформою, оскільки залишається проблемою відсутність механізму вирішення питання розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями. Одним з основних кроків реформи стало об'єднання (укрупнення) територіальних громад, необхідне задля уникнення витрати надмірної частини ресурсів у таких громадах на утримання управлінського апарату, розпорошення ресурсів між дрібними територіальними громадами. Відповідно найбільш гостим у контексті вказаної реформи виявилось питання щодо зменшення кількості районів.

Авторами проаналізовані законодавчі акти, експертні думки, позиції Конституційного Суду України щодо доцільності та відповідності Конституції ліквідації та утворення районів у контексті проведення реформи децентралізації.

Внаслідок цього зроблені висновки, що результати проведеної реформи децентралізації суттєво не впливають на представництво спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст та на їх спроможність самостійно вирішувати питання місцевого значення, оскільки в арсеналі територіальних громад залишається чималий спектр відповідних організаційно-правових форм та заходів, а також не порушується право комунальної власності та не змінюється матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування.

Відповідна прийнята Постанова ВРУ від 17 липня 2020 р. № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» не порушує вимоги частини 1 статті 133 Конституції України в частині встановлення складників системи адміністративно-територіального устрою, оскільки не змінює загальну систему адміністративно-територіального устрою, не змінює перелік вказаних адміністративно-територіальних одиниць, не передбачає повного виключення з неї районів, що потребувало б прийняття спеціального закону відповідно до пункту 29 статті 85 Конституції України.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, реформа, повноваження, адміністративно-територіальні одиниці, відповідність Конституції, Конституційний Суд України, рішення Конституційного Суду України, правові позиції.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації була розпочата з метою створення певних умов для формування ефективної та відповідальної місцевої влади, яка здатна забезпечити комфортне та безпечне середовище для проживання людей по всій території України, для продовження секторальних реформ у нашій державі й стала підґрунтям для суттєвих інституційних перетворень.

Децентралізацію в Україні не варто розглядати лише як «механічну» передачу повноважень, ресурсів та компетенції задля вирішення основних питань життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу субсидіарності), а передусім як створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади.

Останні зміни в адміністративно-територіальному устрої свідчать, що нинішня система територіального устрою не відповідає сучасним реаліям, є заста-

рілою і створює певні перепони для подальшого її розвитку, що було підтверджено саме в процесі децентралізації, оскільки під час об'єднання територіальних громад та секторальних реформ недоліки адміністративно-територіальної системи висвітлили додаткові перешкоди та проблеми у процесі розподілу повноважень, організації податкової системи, формування міжбюджетних відносин і под., що свідчить про актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти децентралізації та реформування територіальної організації влади в Україні були предметом наукових пошуків таких дослідників: Ю. Барабаш, П. Ворона, В. Кичун, І. Лопушинський, В. Малиновський, В. Негода, А. Павлюк, С. Серьогін та Н. Гончарук, Ю. Тодика, В. Шаповал та інші. Незважаючи на вагомий внесок учених у вивчення цієї проблеми, її наукове висвітлення є недостатнім.

Мета статті – проаналізувати стан реформування органів місцевого самоврядування у співвідношенні з реформою адміністративно-територіального устрою, сформулювати позицію щодо відповідності Конституції України ліквідації та утворення районів.

Основний текст. Законом № 452/97-ВР від 15.07.97 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування (1985 р.). У пункті 1 статті 3 Хартії під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [1]. Слід зазначити, що в цьому визначенні об'єктом місцевого самоврядування є частка публічних (державних) справ. Певну їх кількість становлять питання місцевого значення, тобто такі, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, а також задоволення потреб її членів.

Конституція України (стаття 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2]. На відміну від Європейської Хартії місцевого самоврядування, Конституція України робить акцент не на органах місцевого самоврядування, а на територіальній громаді – первинному суб'єкті місцевого самоврядування, тобто Конституція України регулює питання місцевого самоврядування, спираючись переважно на концептуальні положення громадівської доктрини місцевого самоврядування, визнаючи право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень або населених пунктів (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

У вересні 2014 року був ратифікований Додатковий протокол до Хартії про право участі у справах органу місцевого самоврядування, згідно з яким Україна бере на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії [3].

Зміст процесу децентралізації можна розкрити через такі аспекти, як-от:

- виділення рівнів організації публічної влади (центральний, місцевий, проміжний регіональний) з власною сферою виключних повноважень та компетенції, системи гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери;

- передача частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засіб забезпечення більшого врахування інтересів населення;

- передача необхідних для здійснення цих повноважень ресурсів і надання права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень з урахуванням місцевих особливостей;

- дотримання принципу субсидіарності – передача повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи [4, с. 125].

Отже, під час децентралізації передбачається відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю, які застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом.

Зазначимо, що у Конституції України децентралізація пов'язується не з державною виконавчою владою, а з державною владою взагалі, територіальним аспектом її здійснення (ст. 1, 2, 5, 7, 132).

В Україні процес децентралізації розпочато з 2014 року прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014 р.), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Затверджений у лютому 2018 року новий план дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки щодо децентралізації передбачав продовження маршрутною карти не тільки з об'єднання і підсилення громад, а й щодо впровадження секторальної децентралізації [5], що є поетапною інструкцією для громад з метою забезпечення нової якості освіти, охорони здоров'я, адміністративних і соціальних послуг, безпечного і комфортного життя наших громадян. Серед основних пунктів Плану – завершення процесу удосконалення законодавства про

об'єднання та співробітництво територіальних громад; секторальна децентралізація та підвищення якості сервісів, реформування адміністративно-територіального устрою; сприяння гендерній рівності.

Основною метою реформи органів місцевого самоврядування є забезпечення доступності та якості публічних послуг, оптимальний розподіл повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, а також визначення необхідної територіальної та ресурсної бази. Одним з основних кроків реформи стало об'єднання (укрупнення) територіальних громад, необхідне задля уникнення витрати надмірної частини ресурсів у таких громадах на утримання управлінського апарату, розпорошення ресурсів між дрібними територіальними громадами.

Головними інструментами для формування спроможних громад є Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 [7], Перспективні плани формування територій громад, що розробляються відповідно до статті 11 цього Закону та вимог Методики, охоплюють всю територію області.

Серед здобутків реформи місцевого самоврядування експерти виділяють: укрупнення територіальних громад; передачу з районного рівня на базовий рівень органам місцевого самоврядування укрупнених територіальних громад більшості повноважень щодо певних майнових та фінансових ресурсів; переведення всіх бюджетів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських територіальних громад) на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тобто сьогодні об'єднані територіальні громади напряму отримують гроші на освіту, медицину, спорт, культуру, соціальний захист; райони та об'єднані територіальні громади самостійно формують власні бюджети за рахунок надходжень від податку на доходи фізичних осіб, податку на нерухоме майно, єдиного податку, частини акцизного та екологічного податків, податку на прибуток установ комунальної власності об'єднаної територіальної громади, платежів за надання адміністративних послуг; видачі ліцензій та сертифікатів, надання в оренду землі та нерухомого майна, перерахування сплачених штрафних санкцій [8].

Запроваджений реформою внаслідок прийняття парламентом Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 17 вересня 2020 року [10] перерозподіл ресурсів та повноважень з районного рівня на користь базового, по суті, забезпечив перерозподіл джерел бюджетних надходжень від районів на користь бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань з виключенням районних рад з механізму горизонтального «бюджетного вирівнювання».

Реформа децентралізації безпосередньо пов'язана з адміністративно-територіальною реформою, оскільки відсутність механізму вирішення питання роз-

межування між окремими адміністративно-територіальними одиницями залишається проблемою. Відповідно найбільш гострим у контексті вказаної реформи виявилось питання щодо зменшення кількості районів (з 490 до 136).

Багато районів було створено ще у 20-ті роки минулого століття абсолютно під інші політичні, економічні системи, враховуючи політичну доцільність країни, яка існувала на той час. За часів радянської влади утворення районів та сільрад мало переважно довільний характер, тому розмежування між сільрадами, районами і навіть між областями є алогічним і таким, що створює проблеми жителям відповідних територій і ускладнює управління цими територіями. Цю проблему можна було б вирішити шляхом уточнення розмежування між громадами за допомогою відповідних процедур (зокрема встановлення чітких критеріїв та засад, за якими буде проведено адміністративне укрупнення громад та районів), які наразі відсутні.

Одним із основних завдань реформи децентралізації влади є формування нового районного рівня відповідно до європейських критеріїв, створення адміністративних округів як основи майбутніх районів, затвердження територій районів усіх областей України.

Як зазначав свого часу заступник міністра розвитку громад і територій В'ячеслав Негода: «Районів, що відповідають стандартам євростатистики для розвинених територій, а це від 150 тисяч жителів і вище, в Україні всього п'ять. Більше половини районів налічують до 50 тисяч жителів, решта – до 10–15–20 тисяч. І там працює весь апарат виконавчої влади – районні, міжрайонні, міськрайонні фіскальні, земельні, поліцейські управління і т. д. (Прокуратура і суди – це окрема історія). У сумі в цих районах і містах більше 5 200 різних інституцій влади. Це величезна армія чиновників. Громада – це найнижчий рівень. Коли вона отримує повноваження, в необхідності району немає сенсу. Ось чому ми переглянули існуючий районний поділ, щоб зробити його більш ефективним і економічно обґрунтованим» [9].

В експертному й політичному середовищі обговорювалося питання, чи потрібні взагалі ради субрегіонального рівня, коли місцеві ради відповідного рівня мають достатньо широкі повноваження. На думку експерта А. Ткачука, для України районні ради потрібні, адже їх діяльність буде спрямована насамперед на захист спільних інтересів територіальних громад (сполучення об'єднаних територіальних громад громадським транспортом, питання опіки над літніми людьми без догляду, навчання особливо обдарованих дітей) [11].

В. Бурдяк вказує на те, що питання щодо самої доцільності існування районних державних адміністрацій є невирішеним, воно залишається фінансовим тягарем для районних та обласних бюджетів. Також держадміністрації все ще розпоряджаються землями сільгосппризначення, що перебувають за межами відповідних об'єднаних територіальних громад [12].

Водночас розділ XI Конституції України відносить районні ради до органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, а до повноважень районних рад, закріплених у Конституції, зокрема, належать затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів та контроль за їх виконанням, а також затвердження районних бюджетів.

Варто зауважити, що частина друга статті 143 Конституції України містить норму, згідно з якою: «Обласні та районні ради ... затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів», тобто чітко вказує, що районні бюджети формуються з коштів державного, і вже потім розподіляються між громадами, що, безумовно, суперечить сутності децентралізації та наявним прямим відносинам територіальних громад з державним бюджетом.

Одним з аргументів щодо збереження районної ланки розглядається необхідність реалізації на території району проєктів, які виходять за межі окремих громад і передбачають кооперацію між ними (пасажирські перевезення, функціонування сміттєзвалищ тощо). Проте Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [13] визначає співробітництво територіальних громад як «відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень» (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону), тобто встановлює основу для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

17 липня 2020 р. Верховна Рада прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою була зменшена кількість районів з 490 до 136 (пункт 1, 3), що, на думку окремих дослідників, призвело до встановлення нових засад територіального устрою на середньому (субрегіональному) рівні та фактично змінило територіальний устрій України і дало змогу зробити висновок про невідповідність зазначеної Постанови вимогам Конституції України.

Відповідно до Розділу IX «Територіальний устрій України» систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці, до яких згідно зі статтею 133 Конституції України, належать: Автономна Республіка Крим, 24 області (перелік яких наводиться у частині другій статті), райони, міста, райони в містах, селища і села.

У науковому та експертному середовищі традиційно виділяють базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний рівень (адміністративно-територіальні одиниці – райони) та регіональний рівень (адміністративно-територіальні одиниці – області, Автономна Республіка Крим, Київ і Севастополь), проте будь-яке нормативне їх визначення у чинному національному законодавстві відсутнє.

Рішенням Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) визначено: «Адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

У цьому ж Рішенні Конституційний Суд України зазначає: «У частині першій статті 133, частинах четвертій, п'ятій статті 140 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у частині першій статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» район і район у місті визначаються як окремі адміністративно-територіальні одиниці, які мають різний правовий статус та інші відмінні ознаки.

Під термінами «район», що використовується в пункті 29 частини першої статті 85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в частині першій статті 133, частині п'ятій статті 140, частині першій статті 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», частині першій статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом» [14].

Під сумнів ставиться також і відповідність Конституції України прийняття такого рішення постановою Верховної Ради України.

Пунктом 13 частини 1 статті 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України визначається територіальний устрій України.

Відповідно до пункту 29 статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів, і, як наголошує Конституційний Суд України у вказаному вище Рішенні, це повноваження не стосується районів у містах.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово вказував на те, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені (наприклад, Рішення: від 7 квітня

2004 р. № 9-рп/2004, від 25 грудня 2003 р. № 22-рп/2003, від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003, від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007, від 8 липня 2008 р. № 14-рп/2008, від 2 жовтня 2008 р. № 19-рп/2008, від 8 жовтня 2008 р. № 21-рп/2008, від 7 липня 2009 р. № 17-рп/2009; від 15 вересня 2009 р. № 21-рп/2009; від 17 грудня 2009 р. № 32-рп/2009, від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010, від 28 серпня 2020 р. № 9-рп/2020); Основний Закон України «не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами» (абзац другий підпункту 3.5, абзац четвертий підпункту 3.7 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 червня 2019 року № 5-рп/2019, абзац четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 16 вересня 2020 року № 11-рп/2020), приписи Конституції України, які визначають обсяг і зміст повноважень Верховної Ради України, можуть бути деталізовані лише на рівні законів України. Проте така деталізація не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі (абзац п'ятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 16 вересня 2020 року № 11-рп/2020).

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року (в редакції від 23.12.2022 року) у главі 8 «Рішення Верховної Ради України» статті 46 визначає: «1. Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. 2. Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви» [15].

У Конституції України відсутня норма, яка б чітко визначала, яким саме актом повинне бути вирішено таке питання, відповідно парламент самостійно приймає відповідне рішення.

Представляється, що щодо таких дій Верховної Ради України можна за аналогією застосувати позицію судді Конституційного Суду України В. В. Лемака, викладену в Окремій думці стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» (№ 9-рп/2020 від 28.08.2020 року) відносно вичерпаності конституційних повноважень Президента України, в якій суддя наголошує, що «вичерпність» конституційних повноважень не тотожна переліку формулювань у частині 1 статті 106 Конституції України і Президент України здійснює і такі повноваження, які випливають з «органічної суті та обсягу конституційних повноважень та іманентно є властивими для його конституційної ролі, якщо вони мають підґрунтя в законі України та не суперечать фундаментальним конституційним принципам (поділу влади, демократії, поваги до прав людини)» [16].

Отже, вважаємо, що зазначена Постанова не порушує вимоги частини 1 статті 133 Конституції України в частині встановлення складників системи адміністративно-територіального устрою, оскільки не змінює загальну систему адміністративно-територіального устрою, не змінює перелік вказаних адміністративно-територіальних одиниць, не передбачає повного виключення з неї районів, що потребувало б прийняття спеціального закону відповідно до пункту 29 статті 85 Конституції України.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновки:

– результати проведеної реформи децентралізації суттєво не впливають на представництво спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст та на їх спроможність самостійно вирішувати питання місцевого значення, оскільки в арсеналі територіальних громад залишається чималий спектр відповідних організаційно-правових форм та заходів, а також не порушується право комунальної власності та не зменшується матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування.

– доцільним є продовження роботи над законопроектами про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, які дають змогу визначити конституційну основу для створення та подальшого функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою України та про засади адміністративно-територіального устрою України, в якому передбачити порядок і процедури утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Список використаних джерел

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, підписання від 16.11.2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text
4. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 123–126.
5. План дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки щодо децентралізації. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/21/novyna/finansy/rada-yevropy-pryjnyala-plan-ukrayiny-byudzhedom-majzhe-30-miljoniv>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
7. Методика формування спроможних територіальних громад: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

8. Асоціація міст України виступає за збереження досягнень реформи місцевого самоврядування і закликає не допустити її згорання. URL: <https://auc.org.ua/novyna/amu-vystupaye-za-zberezhennya-dosyagnen-reformy-miscevogo-samovryaduvannya-i-zaklykaye-ne>
9. Через укрупнення районів найбільше галасують місцеві чиновники, – заступник міністра В'ячеслав Негода в інтерв'ю «Фактам». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12679?page=12>
10. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 17 вересня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-20#Text>
11. Ткачук Анатолій: Бачення та поради на непростий 2021-й. *Реанімаційний пакет реформ: вебсайт*. URL: <https://rpr.org.ua/news/anatoliy-tkachuk-bachennia-ta-porady-na-neprostryu-2021-y>
12. Бурдяк В. І. Регіональні практики формування органів влади в ОТГ Чернівецької області. *Влада та управління: збірник наукових праць*. Вип. 6. Чернівці: «Букрек», 2019. С. 98–108. URL: <https://www.academia.edu/41005962/>
13. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
14. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#n54>
15. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року (в редакції від 23.12.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28 серпня 2020 року № 9-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na09d710-20#Text>

References

1. Ievropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
2. Konstytutsiia Ukrainy pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady, pidpysannia vid 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text
4. Vasylenko, L., Dobrovinskyi, M. (2017). Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, (3), 123–126.
5. Plan dii Rady Yevropy dlia Ukrainy na 2018–2021 roky shchodo detsentralizatsii. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/21/novyna/finansy/rada-yevropy-pryjnyala-plan-ukrayiny-byudzhetom-majzhe-30-miljoniv>
6. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05 liutoho 2015 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
7. Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: zatverdzhena Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.04.2015 r. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

8. Acotsiatsiia mist Ukrainy vystupaie za zberezhenia dosiahnen reformy mistsevoho samovriaduvannia i zaklykaie ne dopustyty yii zghortannia. URL: <https://auc.org.ua/novyna/amu-vystu-paye-za-zberezheniya-dosyagnen-reformy-miscevogo-samovryaduvannya-i-zaklykaye-ne>
9. Cherez ukрупnennia raioniv naibilshe halasuiut mistsevi chynovnyky, – zastupnyk ministra Viacheslav Nehoda v interviu «Faktam». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12679?page=12>
10. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2020 rik»: Zakon Ukrainy vid 17 veresnia 2020 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-20#Text>
11. Anatolii Tkachuk: Bachennia ta porady na neprosty 2021-y. *Reanimatsiinyi paket reform: veb-sait*. URL: <https://rpr.org.ua/news/anatolii-tkachuk-bachennia-ta-porady-na-neprosty-2021-y>
12. Burdiak, V. I. (2019). Rehionalni praktyky formuvannia orhaniv vlady v OTH Chernivetskoj oblasti. *Vlada ta upravlinnia*: zbirnyk naukovykh prats. Chernivtsi: «Bukrek», (iss. 6), 98–108. URL: <https://www.academia.edu/41005962>
13. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17 chervnia 2014 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
14. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 13 lypnia 2001 roku № 11- rp/2001 (sprava pro administratyvno-terytorialnyi ustroi). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#n54>
15. Pro Rehlement Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10 liutoho 2010 roku (v redaktsii vid 23.12.2022 r.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
16. Okrema dumka suddi Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Lemaka V. V. stosovno Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro pryznachennia A. Sytnyka Dyrektorom Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy» vid 28 serpnia 2020 roku № 9-r/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na09d710-20#Text>

Olha Turchenko, Iryna Shchebetun Reforms of Decentralization and Administrative-Territorial Structure: Problem Issues

Decentralization in Ukraine should not be viewed only as a «mechanical» transfer of powers, resources and competencies to solve the main issues of life at the level closest to the person, where this can be done most effectively (in accordance with the principle of subsidiarity), but first of all as the creation of a basic subject local self-government - a wealthy territorial society.

The article analyzes the state of reforming local governments in relation to the reform of the administrative-territorial structure and forms the author's position on the compliance with the Constitution of Ukraine, the liquidation and formation of districts in the context of decentralization reform.

The Constitution of Ukraine links decentralization not with state executive power, but with state power in general, the territorial aspect of its implementation (Articles 1, 2, 5, 7, 132), decentralization provides for a departure from the hierarchical system of government and power, a high level independence of a number of entities with simultaneous limitation of the scope of supervision and control over their activities, applied exclusively in cases and in the manner prescribed by law.

The redistribution of resources and powers from the district level in favor of the base level introduced by the reform also ensured the redistribution of sources of budget revenues from districts in favor of the budgets of villages, towns, cities and their associations, with the exclusion of district councils from the horizontal «budget equalization» mechanism.

The decentralization reform is also directly related to the administrative-territorial reform, since the lack of a mechanism for resolving the issue of delimitation between individual administrative-territorial units remains a problem. One of the main steps of the reform was the unification (enlargement) of territorial communities, necessary to avoid the expenditure of an excessive part of

the resources in such communities on the maintenance of the administrative apparatus, the dispersion of resources between small territorial communities. Accordingly, the issue of reducing the number of districts turned out to be the most guest in the context of this reform.

The authors analyzed the legislative acts, expert opinions, positions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the expediency and compliance with the Constitution of the liquidation and formation of districts in the context of the decentralization reform.

As a result, it was concluded that the results of the decentralization reform carried out do not significantly affect the representation of the common interests of the territorial communities of villages, towns, cities and their ability to independently resolve issues of local importance, since a considerable range of relevant organizational and legal forms and activities remain in the arsenal of territorial communities, as well as the right of communal property is not violated and the material and financial basis of local self-government is not reduced.

The corresponding Decree of the Verkhovna Rada of July 17, 2020 No. 3650 «On the Formation and Liquidation of Districts» does not violate the requirements of Part 1 of Article 133 of the Constitution of Ukraine in terms of establishing the components of the system of administrative-territorial structure, since it does not change the general system of administrative-territorial structure, does not change the list of these administrative-territorial units does not provide for the complete exclusion of districts from it, which would require the adoption of a special law in accordance with paragraph 29 of Article 85 of the Constitution of Ukraine.

Keywords: *decentralization, administrative-territorial structure, reform, powers, administrative-territorial units, compliance with the Constitution, the Constitutional Court of Ukraine, decision of the Constitutional Court of Ukraine, legal positions.*