УДК 342.34:342.413:342.553

Пухтинський Микола Олександрович,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
Ім. В. М. Корецького НАН України
ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-9864-9056>
nikol1950@ukr.net

Боярський Володимир Олександрович
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8029-3963>
boyarskii.volodymyr@gmail.com

**Конституційно-правові аспекти трансформації публічної влади,
врядування та територіального врядування в Україні**

Стаття присвячена висвітленню проблем сучасного стану та перспектив трансформації конституційно-правового регулювання публічної влади, врядування, територіального врядування в Україні, яке розглядається як процес системної взаємодії активних учасників (стейкхолдерів) публічної влади та публічного управління.

Висловлюються пропозиції про необхідність інноваційних підходів до трансформації публічної влади, виходячи з нової парадигми владарювання в Україні – парадигми належного врядування. Запропонована авторська позиція щодо оновлення публічної влади, врядування у різних сферах модернізації Конституції України.

Дана характеристика інновацій конституційно-правового регулювання, яка пов'язана з ініціативами Президента України і Парламенту України.

Робиться висновок про те, що сучасний стан конституційно-правового регулювання врядування в Україні характеризується наявністю чималих проблем щодо ефективного функціонування інститутів

конституційного права, системного оновлення Основного Закону. Це диктує необхідність визначення перспектив подальшої трансформації зазначеного регулювання та його прискорення.

При цьому слід дотримуватись основоположних засад конституціоналізму, принципів та конституційних процедур.

Реалізація конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні має передбачати комплексну трансформацію системи владарювання в доктринальному і прикладному аспектах. Доцільно також визначитись із концепцією системного оновлення, модернізації Конституції України, без якої спроби реформування Основного Закону стають проблематичними. У прикладному вимірі доцільно запровадити систему громадського моніторингу та контролю за функціонуванням публічної влади щодо її модернізації з використанням традиційних і новітніх електронних форм безпосередньої демократії.

Ключові слова: конституція, конституційне регулювання, публічна влада, врядування, належне врядування, модернізація Конституції України, організація та діяльність Парламенту, законодавство щодо статусу Президента України, реформування адміністративно-територіального устрою України, трансформація місцевого самоврядування.

Статья посвящена освещению проблем современного состояния и перспектив трансформации конституционно-правового регулирования публичной власти, публичного управления, территориального управления в Украине, которое рассматривается как процесс системного взаимодействия активных участников (стейкхолдеров) публичной власти и публичного управления.

Высказываются предложения о необходимости инновационных подходов к трансформации публичной власти, исходя из новой парадигмы властвования в Украине - парадигмы надлежащего управления. Предложенная авторская позиция по обновлению публичной власти, управления в различных сферах модернизации Конституции Украины. Данная характеристика инноваций конституционно-правового регулирования, которая связана с инициативами Президента Украины и парламента Украины.

Делается вывод о том, что современное состояние конституционно-правового регулирования управления в Украине характеризуется наличием значительных проблем по эффективному функционированию институтов конституционного права, системного обновления Основного Закона. Это диктует необходимость определения перспектив дальнейшей трансформации указанного регулирования и его ускорение.

При этом следует соблюдать основополагающих принципов конституционализма, принципов и конституционных процедур.

Реализация конституционного, политико-правового обновления публичной власти, управления в Украине должна предусматривать комплексную трансформацию системы властвования в доктринальном и прикладном аспектах. Целесообразно также определиться с концепцией системного обновления, модернизации Конституции Украины, без всякой попытки реформирования Основного Закона становятся проблематичными. В прикладном измерении целесообразно ввести систему общественного мониторинга и контроля за функционированием публичной власти по ее модернизации с использованием традиционных и новейших электронных форм непосредственной демократии.

Ключевые слова: конституция, конституционное регулирование, публичная власть, публичное управление, надлежащее управление, модернизация Конституции Украины, организация и деятельность Парламента, законодательство о статусе Президента Украины, реформирования административно-территориального устройства Украины, трансформация местного самоуправления.

The article is devoted to the problems of the current state and prospects of transformation of constitutional and legal regulation of public power, governance, territorial governance in Ukraine, which is considered as a process of systematic interaction of active participants (stakeholders) of public power and public administration.

Suggestions are made about the need for innovative approaches to the transformation of public power, based on a new paradigm of government in Ukraine - the paradigm of good governance. The authors position on the renewal of public power, governance in various areas of modernization of the Constitution of Ukraine is proposed. The characteristic of innovations of constitutional and legal regulation which is connected with initiatives of the President of Ukraine and the Parliament of Ukraine is given.

It is concluded that the current state of constitutional and legal regulation of governance in Ukraine is characterized by the presence of considerable problems with the effective functioning of the institutions of constitutional law, the systematic updating of the Basic Law. This dictates the need to determine the prospects for further transformation of this regulation and its acceleration.

At the same time, the fundamental principles of constitutionalism, principles and constitutional procedures should be followed.

Implementation of the constitutional, political and legal renewal of public power, governance in Ukraine should provide for a comprehensive transformation of the system of government in doctrinal and applied aspects. It is also expedient to define the concept of systemic renewal, modernization of the Constitution of Ukraine, without which attempts to reform the Basic Law become problematic. In the applied dimension, it is advisable to introduce a system of public monitoring and control over the functioning of public authorities for its

modernization using traditional and modern electronic forms of direct democracy.

Key words: *constitution, constitutional regulation, public power, governance, good governance, modernization of the Constitution of Ukraine, organization and activity of the Parliament, legislation on the status of the President of Ukraine, reform of the administrative-territorial structure of Ukraine, transformation of local self-government.*

Постановка наукової проблеми. Результати президентських та парламентських виборів в Україні показали, що суспільство гостро потребує нової парадигми владарювання. Накопичена за роки становлення української державності зневіра щодо інститутів публічної влади призвела до сучасної електоральної революції та формування нової владної команди, перед якою постали серйозні і парадоксальні виклики зміни існуючої системи врядування країною. Цим зумовлена актуальність постановки питання про дослідження сучасного стану і перспектив трансформації публічної влади, врядування та територіального врядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Проблемам трансформації, оновлення конституційно-правових засад владарювання в Україні присвячено чимало ґрунтовних наукових розвідок в особі визнаних вчених: В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, Ю. Г. Барабаша, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Б. В. Калиновського, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, О. Л. Копиленка, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, П. М. Любченка, О. В. Марцеляка, М. П. Орзіха, Н. М. Пархоменко, В. Ф. Погорілка, А. О. Селіванова, С. Г. Серьогіної, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодици, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученко, Л. П. Юзькова, О. І. Ющика, інших авторів та роботи, в яких вони брали участь¹.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.; Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; За ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.; Актуальні проблеми сучасного конституційного права України: збірник наукових праць / відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко та доктор юридичних наук, професор О. В. Батанов. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. – 458 с.; Довідник з практичного конституціоналізму / вступне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К.:

Метою статті є інвентаризація сучасних проблем конституційно-правового регулювання здійснення публічної влади та окреслення пріоритетів трансформації конституційно-правового регулювання врядування, а також територіального врядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Не зважаючи на реформацію останніх років у сферах боротьби із корупцією, проведення люстрації державного апарату, здійснення трансформацій щодо децентралізації публічної влади, процесу об'єднання територіальних громад та їх законодавчого забезпечення, проведення реформування освіти, охорони здоров'я тощо, - політична система України, система публічної влади, соціальна складова суспільства залишаються розбалансованими, не відповідають головному конституційному принципу про демократичну, соціальну, правову державу.

До цього часу оновлення Конституції, конституційного регулювання суспільних відносин не носить концептуально-системного характеру, зокрема, щодо:

засад конституційного ладу, в яких не відображені основи партисипативної демократії (демократії участі), громадянського суспільства, єдності, цілісності, взаємодії гілок публічної влади на принципах належного врядування;

Парламентське вид-во, 2015. – 328 с.; Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.; Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. - К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 286 с.; Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. - Т. 2 / За загальною редакцією Ю. С. Шемшученка. - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. - 800 с.; Конституційне право України: прагматичний курс: навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан [таін.]; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова; тех. ред. Ю. Д. Батан. - Одеса: Юридична література, 2017 - 256 с.; Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні (матеріали науково-практичної конференції) / Заг. ред. Т. В. Мотренка, В. Є. Воротіна. - К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. - 197 с.; Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2009. – 204 с.; Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія / Нац. акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І. А. Грицяк. – К.: «К.І.С.», 2009. – 240 с.

ПРАВО

реальних конституційних гарантій реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина, визначення засад конституційно-правової відповідальності;

цілісного механізму стримувань і противаг в системі розподілу державної влади, що призводить до перманентного дрейфу форм державного правління від парламентарно-президентської до президентсько-парламентарної, президентської;

вдосконалення конституційних основ парламентської демократії, визначення конституційного статусу, основ демократичного та ефективного функціонування, структуризації її головного інституту – Парламенту;

трансформації конституційно-правового статусу глави держави в умовах парламентарно-президентської (де-юре) форми правління стосовно визначення його державно-арбітражних функцій;

зміцнення конституційних основ виконавчої влади у регіональному аспекті її реалізації в особі нових інституцій урядників (префектів), переміщення тягаря розробки та подання до Парламенту законопроектів до Уряду та контрасигнації у ньому законопроектів, підготовлених народними депутатами України, Президентом України;

визначення засад адміністративно-територіального устрою України через розведення категорій адміністративно-територіальна одиниця та населений пункт, уточнення конституційного статусу Автономної Республіки Крим (зокрема, можливості конституційного визначення національно-територіальної автономії кримськотатарського народу), а також міст Києва і Севастополя;

конституційного і подальшого правового оформлення процесу децентралізації публічної влади та трансформації місцевого самоврядування на засадах повсюдності, субсидіарності, первісності територіальної громади у системі місцевого самоврядування, захисту

ПРАВО

муніципальних прав жителів населених пунктів; встановлення місцевого самоврядування у столиці України відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

вдосконалення і конституційного визначення основ реформування судової влади.

Подальше дієве державотворення, подолання кризових явищ в суспільстві, розбудова демократичної системи владарювання потребують нагального визначення перспектив конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, публічного управління, врядування в Україні, що знаходить відображення в Програмі Президента України. У цьому ж контексті робочою групою експертів громадянського суспільства був підготовлений проект ключових пріоритетів проведення реформ в Україні «Принципи Торонто»².

Результатом цих розвідок може стати розробка та обговорення в процесі загальнонаціональної дискусії в різних форматах її проведення – *Концептуальних засад формування та конституційно-правового, політичного оновлення врядування в Україні.*

Дослідження зазначених перспектив пов'язано з новою парадигмою владарювання в Україні – парадигмою належного врядування. Така парадигма дозволяє використати постулати антропоцентричної філософії пріоритету прав і свобод людини та поєднати і реалізувати інтереси суб'єктів публічної влади: законодавчої, виконавчої, місцевого самоврядування; інституцій громадянського суспільства; бізнес-асоціацій, середовища і, таким чином, гармонізувати процеси суспільного розвитку. *При цьому, належне врядування (англ.: good governance) – розуміється як загальновизнана система цінностей щодо публічного владарювання та*

² Проект ключових пріоритетів проведення реформ в Україні «Принципи Торонто». – URL: <https://rpr.org.ua/news/pryntsy-py-toronto-pryjednatysya/>

ПРАВО

управління, процес системної взаємодії активних учасників (стейкхолдерів) публічної влади та публічного управління. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. У 2008, 2011 роках Венеціанська комісія «За демократію через право» проводила дослідження щодо визначення та застосування понять «належне врядування» та «належне управління». Результатом цього дослідження став аналітичний звіт «Про поняття належного врядування та належного управління», який був розглянутий на 86-му пленарному засіданні комісії (Венеція, 25-26 березня 2011 року) та оформлений як документ комісії 8 квітня 2011 року³. 12 Принципів належного врядування закріплені в Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, схваленої рішенням Комітету міністрів Ради Європи у 2008 році у Валенсії (Іспанія). Вони охоплюють такі питання, як етична поведінка, верховенство права, ефективність та результативність, прозорість, надійне фінансове управління та підзвітність⁴.

Першочерговим у перспективах трансформації конституційно-правового регулювання врядування є системне оновлення, модернізація Конституції України. Фрагментарні спроби реформування Основного Закону (щодо судової влади, децентралізації публічної влади) не були продуктивними, оскільки не забезпечували комплексної трансформації Конституції відповідно до загальних принципів конституціоналізму. Доцільно використати позитивний досвід

³ On the notions of «good governance» and «good administration». – European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). - Study no. 470 / 2008 CDL-AD(2011)009. - Strasbourg, 8 April 2011. – URL: www.venice.coe.int; <http://www.eods.eu/library/VC.Stocktaking.pdf>.

⁴ Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні. –URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf.

ПРАВО

напрацювань *Конституційної асамблеї* стосовно проекту концепції внесення змін до Конституції. Принципові положення відносно: зміцнення основ безпосереднього народовладдя (впровадження категорій, інститутів врядування громадянського суспільства); визначення справжніх гарантій реалізації конституційних прав і свобод громадян та конституційно-правової відповідальності представників публічної влади; організації діяльності Парламенту; конституційного арбітражу Президента; забезпечення дієвої відповідальності Уряду за соціально-економічний розвиток; уточнення принципів та елементів адміністративно-територіального устрою, статусу Автономної Республіки Крим; засад децентралізації публічної влади на територіальному рівні її організації, тощо після підготовки оновленої редакції Конституції України і прийняття Закону «Про Всеукраїнський референдум» можна було б винести на референдум для прийняття рішення щодо укладання Нового суспільного договору. Наразі спостерігаються проблематично інноваційні підходи до розробки проекту нової редакції Конституції⁵.

Практика внесення точкових змін до Конституції продовжується. Верховна Рада розглянула проект та ухвалила Закон «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)»⁶. Президентом України вносились до Верховної Ради України, розглядалися Парламентом та направлялися до Конституційного Суду України законопроекти щодо внесення окремих змін до Конституції України⁷. На деякі з них вже отримано негативні висновки Конституційного

⁵ Т. Бабешко, Б. Беспалий, С. Дацюк, В. Нікітін, С. Сорока, І. Суліковська, Ю. Чудновський. Концептуальний проект інаваційної Конституції. – URL: <http://ffflab.com/wp-content/uploads/2019/08/konstitocija.pdf>.

⁶ Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)». - URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66337.

⁷ Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66242; Проект Закону України «Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень

Суду. При цьому, незрозуміла роль утвореної Президентом України Комісії з питань правової реформи та діючої в її складі робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України⁸. Хто і в який спосіб готує зміни до Конституції, як вони обговорюються перед внесенням до Парламенту, чи залучаються до розробки і обговорення фахові експерти конституціоналісти, інституції громадянського суспільства? Зміст представлених документів свідчить про їх сумнівну якість та не прояснює відповідь на поставлене запитання. Проте головним є те, що процес оновлення Конституції не носить системно-концептуального характеру. Складається враження: формування конституційного порядку денного йде за принципом: «De minimis non curat lex - закон не турбується про дрібниці», проте, як відомо: «Dura lex sed lex — закон жорстокий, але він закон».

Першою подачею, якою 20 років мучили плебс, стала ліквідація недоторканності народних депутатів. Вона пройшла «на ура» рекордними 373-ма голосами.

Далі були представлені зміни до Конституції: щодо скасування адвокатської монополії; щодо закріплення повноважень Президента

Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань»». – URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/66250>; Проект Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254; Проект Закону України «Про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_66256; Проект Закону України «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66257; Проект Закону України «Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66262. Проект Закону України «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66263.

⁸ Указ Президента України «Питання Комісії з питань правової реформи» від 7 серпня 2019 року № 584/2019. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5842019-28949>.

ПРАВО

України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань; щодо законодавчої ініціативи народу; щодо уповноважених Верховної Ради України; щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи; щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України; щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України. Показовим є те, що у всіх пояснювальних записках до зазначених змін приводиться ідентична формула: «Прийняття і затвердження законопроекту в поданій редакції забезпечать системність, повноту, чіткість і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин», хоча як раз системність, повноту, чіткість і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин ці зміни аж ніяк не забезпечують. Серед винесених на розгляд – питання надання професійної правничої допомоги, статусу глави держави, демократизації, інституційних складових парламенту, визначення виборчої системи та особливостей статусу народних депутатів. Чому саме ці, а не інші питання конституційного регулювання стали предметом першочергового розгляду? Тому, що вони є нагальними, від їх вирішення залежить оця системність, повнота, чіткість і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин? Взагалі, при обговоренні цих новацій у Верховній Раді зацікавленою стороною підкреслювалось, що направлення до Конституційного Суду – перша стадія дискусії, яка буде продовжена після отримання його висновку – твердження для несвідомої частини депутатського корпусу, оскільки відповідно до Конституції і Закону Конституційний Суд не вдається у своєму висновку до змістовного аналізу представлених пропозицій, а має, передусім, відповісти на питання, чи не

ПРАВО

потребує прийняття законопроекту викликаного системною єдністю норм Конституції України одночасного внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у статті 156 Конституції України; чи відповідає законопроект вимогам частини другої статті 156, вимогам статей 157 та 158 Конституції України, чи відсутні у законопроекті положення (або подібні до них), які в раніше наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися такими, що скасовують чи обмежують права та свободи людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Іншими словами, ніякого продовження дискусії навколо запропонованих змін і не передбачалося.

Ще одне питання. Чи є показником продуктивності діяльність парламенту у позаробочий, навіть нічний час? Зараз це подається як досягнення ефективності. Зарубіжна практика свідчить: робота державних органів, органів публічної влади обмежена рамками визначеного робочого часу. Ніхто не буде займатися вашими справами за хвилину після його закінчення. Більш того, діяльність органу, яка не вкладається у визначені межі вважається ознакою безпорадності, не ефективного менеджменту.

Доцільно розглянути можливість визначення конституційних засад врядування, організації публічної влади, контролю за нею в Основному Законі. У цьому сенсі доречно продумати можливість кореляції відповідних норм першого розділу Конституції України, а саме статей 5, 6 і запропонувати наступну проектну редакцію.

Щодо частини 2 статті 5: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом публічної влади в Україні є народ. Народ здійснює публічну владу і врядування безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування за участю організацій громадянського суспільства»

ПРАВО

Щодо статті 6: *«Публічна влада в Україні здійснюється на засадах її єдності, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також рівноваги і збалансування її гілок, повсюдності місцевого самоврядування в системі адміністративно-територіального устрою України, взаємодії державної влади та місцевого самоврядування. Контроль за публічною владою народом гарантується Конституцією та визначається Законом.*

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Серед наступних перспектив трансформації конституційно-правового регулювання: оновлення конституційного та галузевого законодавства щодо інститутів публічної влади, публічного управління та врядування в Україні.

Демократизація. Конституційний принцип народовладдя, закріплений в статті 5 Конституції України є основою конституційного ладу, політичної системи України і має бути, насамперед впроваджений в «тіло» Конституції, її інститути: безпосередньої та представницької демократії, конституційних прав і свобод людини і громадянина, законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, а також у відповідні органічні закони. Цей принцип може бути ефективно реалізований у конституційному законі «Про конституційні засади врядування в Україні», якій доцільно розробити відповідно до зазначеної нової парадигми публічної влади та публічного управління. Вказаний принцип може реалізовуватись також у законодавстві про референдуми (Всеукраїнський та місцеві); про електронну демократію, яка передбачає повну відкритість діяльності влади, автоматизацію публічних процесів онлайн; про народну законодавчу ініціативу тощо. Вибори до Парламенту та місцевих рад мають проходити за відкритими списками. При розробці та

ПРАВО

прийнятті правових актів у цій сфері доцільно мати на увазі застереження щодо вад референдної демократії, імперативного мандату. Слід також визначитися із законодавством про конституційно-правову відповідальність.

Якщо ж стверджувати тотальне торжество демократії, то слід продумати можливість закріплення в загальних засадах Конституції або у другому розділі щодо прав, свобод та обов'язків людини і громадянина права народу (або громадян) на опір гнобленню, спротив пригніченню, опір, повстання. Дивно, що цього не зробили після другого майдану. Як справедливо зазначають С. П. Погребняк, Є. А. Уварова: «Події, що відбувалися в листопаді 2013 року - лютому 2014 року в Україні, також вимагають їх переосмислення в категоріях права прав людини і, в першу чергу, в світлі реалізації права на опір гнобленню.

Ці події ще раз нагадали про важливість людської гідності і політичного самовизначення народу, прав людини у взаємозв'язку з вільним і справжнім участю в процесах управління суспільством, про стандарти легітимності публічної влади, демократії як універсальної базової цінності, а також про супутньому їм праву на повстання»⁹.

Реальне гарантування здійснення основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Полягає: у використанні антропоцентричної ідеології щодо гарантій реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина - повага до людської гідності повинна стати основним принципом у діяльності держави; наданні якісних соціальних послуг громадянам у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального, пенсійного забезпечення тощо.

⁹ Погребняк С. П., Уварова Е. А. Сопротивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека). – URL: http://www.uvarova.info/wp-content/uploads/Pohrebniak_Uvarova_2013-2.pdf.

ПРАВО

Перегляд основ організації та діяльності Парламенту. Лежить в площині відповідних конституційних змін щодо кількісного складу Парламенту, його структури, чіткого визначення організації коаліції; ревізії та оновлення Регламенту Верховної Ради; прийняття законодавства про опозицію, лобістську діяльність, легалізація її діяльності; запровадження конституційно-правової, адміністративної, дисциплінарної відповідальності народних депутатів України.

Розвиток законодавства щодо статусу Президента України. Полягає у розробці та прийнятті Закону «Про Президента України», в якому доцільно уточнення його статусу як глави держави, реалізації ним державно-арбітражних функцій і повноважень, законотворчої діяльності у вигляді внесення законодавчих пропозицій до Уряду та Парламенту, визначення правового статусу Офісу Президента України.

Інновації у сфері виконавчої влади. Оновлення Закону «Про Кабінет Міністрів України» (КМУ) щодо зміцнення виконавчої вертикалі, посилення відповідальності за розробку, виконання Програми діяльності КМУ та її звітування в Парламенті, перенесення тягара підготовки і представлення законопроектів (професіоналізація законопроектної діяльності) до КМУ, запровадження обов'язкової контрасигнації законопроектів, підготовлених народними депутатами, Президентом України, запровадження інституту урядників-префектів та ліквідація місцевих державних адміністрацій.

Конституційно-правове оформлення реформування адміністративно-територіального устрою України із збереженням його унітарної форми, уточнення статусу Автономної Республіки Крим, зокрема, щодо статусу кримськотатарського народу, прийняття базового закону про засади адміністративно-територіального устрою України із визначенням елементів його системи (громади, району, регіону-області, міст із

ПРАВО

спеціальним статусом – Києва та Севастополя), скорочення числа районної ланки за рахунок об'єднання територіальних громад.

Після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування (1 квітня 2014 року), прийняття законів щодо засад державної регіональної політики, співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, розробки урядових актів про методику формування спроможних територіальних громад, перспективні плани об'єднання тощо країна вступає в завершальний етап трансформації місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, впровадження нових контрольно-надзорних, координуючих інституцій місцевої виконавчої влади.

На порядок денний трансформації територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою (АТУ), територіального врядування ставляться такі завдання: завершення узгодження перспективних планів формування базового, первинного рівня АТУ - територій громад областей; продовження реформування субрегіонального рівня АТУ; закінчення процесу об'єднання територіальних громад та проведення чергових місцевих виборів на новій територіальній основі; конституційно-правове забезпечення трансформації територіального врядування.

На перший план трансформації територіальної організації влади, територіального врядування в Україні виходить проблематика субрегіонального, районного рівня врядування, місцевого самоврядування, державного управління, виконавчої влади. Після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (1 квітня 2014 року), прийняття низки важливих законодавчих актів щодо місцевого і регіонального розвитку: про засади державної регіональної політики, співробітництво територіальних громад, добровільне об'єднання територіальних громад тощо, а також практичних

ПРАВО

кроків щодо децентралізації публічної влади значно зміцнився базовий рівень місцевого самоврядування внаслідок формування понад тисячі об'єднаних територіальних громад (ОТГ). ОТГ по суті поглинули районний рівень місцевого самоврядування і витісняють з карти територіальної організації влади районні ради та районні державні адміністрації.

Відповідно до урядової інформації останнім часом Уряд затвердив перспективні плани формування територій спроможних громад 24 областей, визначив адміністративні центри та затвердив території об'єднаних територіальних громад. 12 червня на позачерговому засіданні Уряд підтримав проект постанови Верховної Ради України про утворення та ліквідацію районів в усіх областях України, а також проект постанови щодо утворення та ліквідації районів в АР Крим. Проектами актів пропонується ліквідувати існуючі 490 районів та утворити 129 нових районів, з них 10 – у АР Крим та 7 – на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей. Уряд направив на розгляд парламенту законопроект щодо впорядкування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням і ліквідацією районів. Це та частина правової основи реформи, яку парламент має розглянути до завершення поточної сесії. Далі – призначення чергових місцевих виборів на новій територіальній основі та їх проведення¹⁰.

Сучасна трансформація територіального врядування через реформу адміністративно-територіального устрою, децентралізацію публічної влади, розбудову спроможного місцевого самоврядування має виняткове

¹⁰ Уряд підтримав проекти постанов ВРУ про утворення та ліквідацію районів в Україні. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidtrimav-proekti-postanov-vru-pro-utvorenniya-ta-likvidaciyu-rajoniv-v-ukrayini>; Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів». – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/.pdf>; <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/zakonoproekt.pdf>.

ПРАВО

значення для збереження цілісності, суверенітету України, її унітарної організації. Власне адміністративно-територіальна реформа, проведена на засадах децентралізації, субсидіарності щодо надання якісних послуг населенню, передачі значного обсягу повноважень та фінансових ресурсів територіальним громадам покликана вдосконалити та зміцнити унітарний устрій України.

Конституційно-правове оформлення трансформації місцевого самоврядування на засадах первісності територіальної громади, децентралізації публічної влади, субсидіарності, повсюдності, амальгамації (об'єднання) територіальних громад, їх співробітництва.

Значною віхою в удосконаленні, реформуванні муніципальної публічної влади має стати нова редакція Конституції України щодо децентралізації влади. Особливо це стосується змін у системі територіального врядування та місцевого самоврядування, впровадження нових інститутів місцевої виконавчої влади.

Прийняття Конституції у новій редакції збалансує систему територіальної організації влади, систему місцевого врядування в цілому і потягне за собою необхідність розробки та ухвалення нового покоління законодавства про засади публічної влади в Україні. Оновлення Конституції, процес конституційно-правової модернізації пов'язані із становленням цілісної системи публічної влади, публічного управління, врядування в Україні. Зокрема, це стосується територіальної організації публічної влади. Тому нові нормотворчі пошуки мають стосуватися не лише і не стільки законодавчого закріплення інституту «префекта» («урядника»), скільки вироблення комплексного конституційно-правового уявлення та розробки законодавства щодо основ організації та функціонування муніципальної влади. Тут доцільно вести мову відносно підготовки та обговорення проектів законів про місцеві органи виконавчої влади, про основи фінансової децентралізації, про

місцеве самоврядування (нової редакції), про засади місцевого врядування. Частина з них вже представлена у публічний простір¹¹.

Конституційно-правова трансформація статусу столиці України, міста Києва шляхом внесення відповідних змін до Конституції України, оновлення Закону «Про столицю України», прийняття нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва; відновлення місцевого самоврядування в місті Києві через розподіл повноважень між місцевим органом виконавчої влади (Урядником-префектом) та органами місцевого самоврядування (міською та районними радами, їх власними виконавчими органами).

Продовження та уточнення реформування судової влади шляхом повернення довіри й поваги до суду, запровадження інституту мирових суддів, ефективного суду присяжних, розвитку законодавства про медіацію тощо.

Висновки. Сучасний стан конституційно-правового регулювання публічної влади, врядування та територіального врядування в Україні характеризується наявністю чималих проблем щодо ефективного функціонування інститутів конституційного права, системного оновлення

¹¹ Децентралізація йде за планом: публікація важливих законопроектів для попереднього обговорення. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12561>; Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування». – URL: <https://decentralization.gov.ua/document/593/pdf>; Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади». – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/598/pdf>; Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування». – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/document/599/.pdf>.

ПРАВО

Основного Закону. Це диктує необхідність визначення перспектив подальшої трансформації зазначеного регулювання та його прискорення.

При цьому слід дотримуватись основоположних засад конституціоналізму, принципів та конституційних процедур.

Реалізація конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні має передбачати комплексну трансформацію системи владарювання в доктринальному і прикладному аспектах. У доктринальному вимірі доцільно розробити і на громадському рівні широко обговорити Концептуальні засади формування та конституційно-правового, політичного оновлення врядування в Україні, спираючись на постулати «належного врядування». Доцільно також визначитись із концепцією системного оновлення, модернізації Конституції України, без якої спроби реформування Основного Закону стають проблематичними. У прикладному вимірі доцільно запровадити систему громадського моніторингу та контролю за функціонуванням публічної влади щодо її модернізації з використанням традиційних і новітніх електронних форм безпосередньої демократії.

Екскурс конституційно-правових проблем трансформації територіального врядування, реформування адміністративно-територіального устрою дозволяє зробити деякі висновки.

За шість років було сформовано більше тисячі об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які де-факто поглинули субрегіональний, районний рівень місцевого самоврядування. Отже, реформування базового рівня територіальної організації влади завершується. Воно продовжується на субрегіональному та регіональному, обласному. Триває дискусія: в якій послідовності і як рухатись далі, яка подальша доля районних рад, взагалі – місцевих державних адміністрацій, чи варто на даному етапі зачіпати і кардинально трансформувати регіональний рівень територіального врядування? Чергові місцеві вибори в жовтні 2020 року потребують вже не

ПРАВО

добровільного, а законодавчого вирішення питання щодо закінчення об'єднавчого процесу.

Трансформація територіального врядування, АТУ, місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади має проводитись комплексно і системно. З огляду на засади конституціоналізму, слід використати наявний потенціал Конституції, подолати вади перманентного, точкового, внесення до неї змін, уважно та обережно поставитись до регіонального рівня територіального врядування. Зміни до Конституції України в частині децентралізації, трансформації місцевого самоврядування доцільно готувати з врахуванням небезпек і негативних наслідків, які вони можуть призвести.

Сучасна трансформація територіального врядування через реформу адміністративно-територіального устрою, децентралізацію публічної влади, розбудову спроможного місцевого самоврядування має виняткове значення для збереження цілісності, суверенітету України, її унітарної організації. Власне адміністративно-територіальна реформа, проведена на засадах децентралізації, субсидіарності щодо надання якісних послуг населенню, передачі значного обсягу повноважень та фінансових ресурсів територіальним громадам покликана вдосконалити та зміцнити унітарний устрій України.

В умовах реалізації децентралізації публічної влади доцільно концептуально по новому розглянути законодавче забезпечення визначення основ територіального врядування з врахуванням інновацій в системі місцевої виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), місцевого самоврядування. З цією метою варто продумати можливість розробки проекту Закону України «Про засади територіального врядування в Україні». Цей акт має передбачити визначення засад щодо: загальних положень організації територіального врядування та територіального устрою; основних функцій та повноважень

місцевих інституцій виконавчої влади та територіальних органів ЦОВВ, їх взаємодії з місцевим самоврядуванням, інститутами громадянського суспільства, бізнес-асоціаціями; організації територіальних округів (освітніх, медичних тощо); просторового планування та сталого розвитку населених пунктів, etc.

References:

Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: Pidruch.: U dvokh tomakh: Tom 1. Zahalna chastyna / Red. kolehiia: V. B. Averianov (holova) ta in. – K.: «Vydavnytstvo «Iurydychna dumka», 2007. – 592 s.

Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: Kol. Monohrafiia / V. O. Antonenko, M. O. Baimuratov, O. V. Batanov ta in.; Za red.: V. V. Kravchenka, M. O. Baimuratova, O. V. Batanova. – K.: Atika, 2007. – 864 s.

Aktualni problemy suchasnoho konstytutsiinoho prava Ukrainy: zbirnyk naukovykh prats / vidp. red. akademik NAN Ukrainy Yu. S. Shemshuchenko ta doktor yurydychnykh nauk, profesor O. V. Batanov. - K. : Vyd-vo «Iurydychna dumka», 2014. - 458 s.

Dovidnyk z praktychnoho konstytutsionalizmu / vstupne slovo Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy V. B. Hroismana. – K.: Parlamentske vyd-vo, 2015. – 328 s.

Dosvid detsentralizatsii u krainakh Yevropy: zb. dok. Per. z inoz. mov / Zah. red. V. B. Hroismana. – K.: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2015. – 766 s.

Konstytutsiina reforma v Ukraini: novyi etap ta suchasni vyklyky. - K. : Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2015. – 286 s.

Konstytutsiine pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: Pidruchnyk: U 2 t. - T. 2 / Za zahalnoi redaktsiieiu Yu. S. Shemshuchenka. - K.: TOB «Vydavnytstvo «Iurydychna dumka», 2008. - 800 s.

Konstytutsiine pravo Ukrainy: prahmatychnyi kurs: navch. posib. / M. V. Afanasieva, Yu. Yu. Baltsii, Yu. D. Batan [tain.]; za zah. red. M. V. Afanasievoi, A. A. Yezerova; tekh. red. Yu. D. Batan. - Odesa: Yurydychna literatura, 2017 - 256 s.

Pytannia pravovoho zabezpechennia modernizatsii derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini (materialy naukovopraktychnoi konferentsii) / Zah. red. T. V. Motrenka, V. Ye. Vorotina. - K. : Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2017. - 197 s.

Teoretyko-metodolohichni problemy suchasnoho konstytutsionalizmu ta derzhavnoho upravlinnia v Ukraini. – K.: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho, 2009. – 204 s.

Reforma publicznego upravlinnia v Ukraini: vyklyky, stratehii, maibutnie: Monohrafiia / Nats. akad. derzh.upr. pry Prezydentovi Ukrainy; Vidp. redaktor I. A. Hrytsiak. – K.: «K.I.S.», 2009. – 240 s.

Proekt kliuchovykh priorytetiv provedennia reform v Ukraini «Pryntsypy Toronto». – URL: <https://rpr.org.ua/news/pryntsypy-toronto-pryjednatysya/>

On the notions of «good governance» and «good administration». – European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). - Study no. 470 / 2008 CDL-AD(2011)009. - Strasbourg, 8 April 2011. – URL: www.venice.coe.int; <http://www.eods.eu/library/VC.Stocktaking.pdf>.

Stratehiia innovatsii ta nalezhnoho vriaduvannia na mistsevomu rivni. – URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf.

T. Babeshko, B. Bespalyi, S. Datsiuk, V. Nikitin, S. Soroka, I. Sulikovska, Yu. Chudnovskiyi. Kontseptualnyi proekt inavatsiinoi Konstytutsii. – URL: <http://ffflab.com/wp-content/uploads/2019/08/konstitocija.pdf>.

Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do statii 80 Konstytutsii Ukrainy (shchodo nedotorkannosti narodnykh deputativ Ukrainy)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66337.

Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo skasuvannia advokatskoi monopolii)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66242.

Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do statii 106 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zakriplennia povnovazhen Prezidenta Ukrainy utvoriuvaty nezalezhni rehuliatorni orhany, Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy, pryznachaty na posady ta zvilniaty z posad Dyrektora Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy i Dyrektora Derzhavnogo biuro rozsliduvan)». – URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/66250>.

Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do statii 93 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zakonodavchoi initsiatyvy narodu)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254.

Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do statei 85 ta 101 Konstytutsii Ukrainy (shchodo upovnovazhenykh Verkhovnoi Rady Ukrainy)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_66256 (data zvernennia: 09.09.2019).

21. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do statei 76 ta 77 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zmenshennia konstytutsiinoho skladu Verkhovnoi Rady Ukrainy ta zakriplennia proportsiinoi vyborchoi systemy)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66257.

Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do statii 81 Konstytutsii Ukrainy (shchodo dodatkovykh pidstav dostrokovoho prypynennia povnovazhen narodnoho deputata Ukrainy)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66262.

Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zminy do statti 85 Konstytutsii Ukrainy (shchodo konsultatyvnykh, doradchykh ta inshykh dopomizhnykh orhaniv Verkhovnoi Rady Ukrainy)». – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66263.

Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pytannia Komisii z pytan pravovoi reformy» vid 7 serpnia 2019 roku № 584/2019. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5842019-28949>.

Pohrebniak S. P., Uvarova E. A. Soprotyvlenye uhnetenyiu. Vosstanye. Revoliutsiia (teoretyko-pravovoi analiz v svete doktryny prav cheloveka). – URL: http://www.uvarova.info/wp-content/uploads/Pohrebniak_Uvarova_2013-2.pdf.

Uriad pidtrymav proekty postanov VRU pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv v Ukraini. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidtrimav-proekti-postanov-vru-pro-utvorennia-ta-likvidatsiiu-raioniv-v-ukrayini>; Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vporiadkuvannia okremykh pytan diialnosti ta orhanizatsii orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u zviazku iz utvorenniam (likvidatsiieiu) raioniv». – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/.pdf>; <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/zakonoproekt.pdf>.

Detsentralizatsiia yde za planom: publikatsiia vazhlyvykh zakonoproektiv dlia poperednoho obhovorennia. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12561>; Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii ta rozmezhuvannia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia». – URL: <https://decentralization.gov.ua/document/593/pdf>; Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii ta rozmezhuvannia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady». – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/598/pdf>; Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo finansovoho zabezpechennia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia». – URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/document/599/.pdf>.