СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»

РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

концептуальні засади та тенденції

монографія

ВИДАВНИЦТВО ЮРІНКОМ ІНТЕР

СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України

РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ

Монографія

ЮРІНКОМ ІНТЕР

КИЇВ–2025

УДК 342.4(477)
Р69

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
(протокол № 18 від 27 листопада 2025 р.)

Рецензенти:
Барабаш Ю. Г., доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;
Сіренко В. Ф., доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України;
Лотюк О. С., доктор юридичних наук, професор.

Р69 **Розвиток конституційного законодавства України: концептуальні засади та тенденції** : монографія / за ред. академіка НАПрН України О. В. Скрипнюка. Київ : Юрінком Інтер, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. 608 с.

ISBN 978-966-667-946-1

У монографії висвітлено концептуальні проблеми розвитку конституційного законодавства України відповідно до сучасних та інноваційних потреб держави і суспільства. Акцентовано увагу на фундаментальних викликах модернізації конституційного законодавства України з позиції принципів класичного конституціоналізму. Встановлено пріоритетні завдання і напрями конституційної реформи в Україні, на основі чого сформульовано доктринальні конституційно-правові основи реалізації Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. Досліджено актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення народовладдя в Україні у контексті розвитку вітчизняного правотворення. Визначено вихідні засади конституційної форми правління та проблеми реалізації повноважень Президента України у системі поділу державної влади. Сформульовано концептуальні підходи удосконалення конституційного законодавства щодо організації законодавчої, виконавчої та судової влади в контексті реалізації принципу поділу державної влади. Висвітлено концептуальні проблеми удосконалення конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні.

Розрахована на науковців, викладачів, магістрів та студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, народних депутатів, посадових осіб державної влади та органів місцевого самоврядування, усіх, хто цікавиться проблемами розвитку конституційного права, конституціоналізму та конституційного законодавства України.

Монографія підготовлена за результатами виконання науково-дослідної теми «Концептуальні засади правотворчої діяльності в Україні: ресурсозабезпечення, новації та ризики» (номер держ. реєстр. 0125U002053).

УДК 342.4(477)

Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого FSC® та PEFC™

ISBN 978-966-667-946-1

© Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025
© Скрипнюк О. В., Крусян А. Р., Батанов О. В., Марцеляк О. В. та ін., 2025
© Юрінком Інтер, 2025

Колектив авторів:

СКРИПНЮК Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України — вступ, розділ 1 (у співавторстві з А. Р. Крусян), розділ 2 (у співавторстві з О. В. Батановим, О. М. Бориславською, А. А. Єзеровим, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляком);

БАТАНОВ Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор — розділ 2 (у співавторстві зі О. В. Скрипнюком, О. М. Бориславською, А. А. Єзеровим, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляком), розділи 6, 7;

БОРИСЛАВСЬКА Олена Марківна, доктор юридичних наук, професор — розділ 2 (у співавторстві зі О. В. Скрипнюком, О. В. Батановим, А. А. Єзеровим, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляком), розділ 4, 5 (у співавторстві з А. А. Єзеровим);

ЄЗЕРОВ Альберт Анатолійович, кандидат юридичних наук, доцент — розділ 2 (у співавторстві зі О. В. Скрипнюком, О. В. Батановим, О. М. Бориславською, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляком), розділ 4, 5 (у співавторстві з О. М. Бориславською);

ЗАЯЦЬ Ігор Ярославович, кандидат юридичних наук, доцент — розділи 8, 9 (у співавторстві з В. С. Куйбідою);

КРУСЯН Анжеліка Романівна, доктор юридичних наук, професор — розділ 1 (у співавторстві зі О. В. Скрипнюком), розділ 2 (у співавторстві зі О. В. Скрипнюком, О. В. Батановим, О. М. Бориславською, А. А. Єзеровим, О. В. Марцеляком);

КУЙБІДА Василь Степанович, доктор наук з державного управління, професор — розділи 8, 9 (у співавторстві з І. Я. Заяцем);

МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович, доктор юридичних наук, професор — розділ 2 (у співавторстві зі О. В. Скрипнюком, О. В. Батановим, О. М. Бориславською, А. А. Єзеровим, А. Р. Крусян), розділ 3.

ЗМІСТ

Передмова 5

Розділ 1. НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ 9

Розділ 2. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ І ЗАВДАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ 53

Розділ 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ — КЛЮЧОВИЙ ПРОЦЕС ВІТЧИЗНЯНОГО ПРАВОТВОРЕННЯ 117

Розділ 4. ВИХІДНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 215

Розділ 5. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ, ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 261

Розділ 6. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 331

Розділ 7. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ 377

Розділ 8. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ 451

Розділ 9. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА ОЦІНКА ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ 493

ПЕРЕДМОВА

Сучасний етап розвитку конституційного права України позначений глибокими трансформаціями, що зумовлені як внутрішніми потребами державотворення та правотворення, так і зовнішніми викликами, серед яких виокремлюється російсько-українська війна, що поставила на порядок денний вирішення актуальних проблем, пов'язаних з необхідністю захисту та забезпечення суверенітету України, цілісності та недоторканності її території, утвердження та сталого розвитку України як конституційної, демократичної, правової держави, повноправного члена європейського співтовариства.

Повоєнні стратегічні напрями розвитку України мають ґрунтуватися на якісному конституційно-законодавчому підґрунті. Після завершення війни Україна стикається з численними викликами, які потребують термінового вирішення через ефективне та адаптивне законодавство. Звідси важливого значення набуває дослідження концептуально-теоретичних аспектів його розвитку на основі моніторингу чинних нормативно-правових актів, що регулюють основоположні суспільні відносини, зокрема, у сферах: народовладдя, конституційного ладу України; державного устрою і територіальної організації Української держави; здійснення законодавчої влади, виконавчої, судової влади, повноважень Президента України; місцевого самоврядування в Україні.

Концепція розвитку конституційного законодавства України в умовах повоєнного відновлення має на меті створення конституційно-правового підґрунтя щодо відновлення конституційного правопорядку, відновлення територіальної цілісності (зокрема, щодо реінтеграції окупованих територій), сталого розвитку ефективної, стабільної, справедливої та прозорої правової системи, яка сприятиме відновленню країни, її соціально-економічному розвитку та інтеграції в європейське співтовариство.

Визначаючи стратегічні напрями розвитку конституційного законодавства України, слід відзначити, що ефективний його розвиток є неможливим без модернізації Конституції України. Післявоєнні зміни до Конституції України мають бути спрямовані на відновлення та зміцнення державності, утвердження національної ідентичності, розвиток інститутів громадянського суспільства; розширення

інститутів та гарантій прямої демократії; захист прав людини; забезпечення стабільності та стійкості держави в умовах нових викликів.

Розвиток конституційного законодавства є складним і багатогранним процесом, який повинен ґрунтуватися на наукових засадах. Саме науковий підхід забезпечує системність, обґрунтованість і ефективність реформ у цій сфері. З цією метою була підготовлена відповідна монографія — наукова праця, присвячена розробці концептуальних засад та обґрунтуванню тенденцій розвитку конституційного законодавства у повоєнний період відновлення України, що сприятиме вдосконаленню національної правової системи та зміцненню засад українського конституціоналізму.

Представлене монографічне дослідження охоплює широку тематику — від теорії створення концепції розвитку конституційного законодавства України до практичних проблем визначення напрямів конституційного реформування та удосконалення конституційного-правового регулювання інститутів прямого народовладдя, форми правління, системи поділу влади, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Так, у першому розділі автори висвітлюють науково-практичну концепцію розвитку конституційного законодавства України як необхідну передумову та важливе науково-теоретичне підґрунтя його модернізації. Наступний, другий розділ, присвячено характеристиці пріоритетних напрямів та визначенню основних завдань конституційної реформи в Україні. Аналіз конституційно-правового забезпечення народовладдя в Україні як ключового процесу вітчизняного правотворення, що має на меті зміцнення засад народовладдя, здійснено у третьому розділі монографічного дослідження. Четвертий та п'ятий розділи монографії присвячені вихідним засадам конституційної форми правління та проблемам реалізації повноважень Президента України у системі поділу державної влади і удосконаленню конституційного законодавства щодо організації законодавчої, виконавчої та судової влади в контексті реалізації принципу поділу державної влади.

Окрему увагу приділено проблематиці конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування (шостий та сьомий розділи монографії), що виступає однією з ключових сфер конституційного реформування, з урахуванням децентралізаційних процесів і викликів воєнного стану. Завершальні, восьмий та дев'ятий розділи монографії містять системний аналіз конституційно-правових засад,

законодавчого забезпечення та перспектив удосконалення адміністративно-територіального устрою України, що потребує оновлення в повоєнний період розбудови української державності.

Монографія підготовлена у межах реалізації цільової програми наукових досліджень НАН України «Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення» та на виконання науково-дослідної теми Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Концептуальні засади правотворчої діяльності в Україні: ресурсозабезпечення, новації та ризики» (науковий керівник — доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України О. В. Скрипнюк).

До авторського колективу монографії входять провідні науковці, фахівці у сфері конституційного права, муніципального права та державного управління.

Авторський колектив сподівається, що проаналізований у даній книзі доктринальний конституційно-нормативний та міжнародно-правовий матеріал, може прислужитися як теоретичне підґрунтя для осмислення концептуальних проблем розвитку конституційного законодавства в Україні та вироблення глибоких наукових узагальнень і висновків для правотворчої практики.

Розділ 1

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Обґрунтування науково-практичної концепції конституційного законодавства відноситься до тих теоретичних питань, вирішення яких має важливе праксеологічне значення. Адже для сталого розвитку законодавства України необхідним є створення ефективного конституційного законодавства як його основи, первинного підґрунтя.

Проблематика конституційного законодавства України активно вивчається сучасною конституціоналістикою протягом останніх двадцяти років. Основні положення цієї теорії, зокрема, що стосуються питань розвитку законодавства та його джерел, теорії конституції як основного закону, знайшли своє відображення у працях Ю. Г. Барабаша, О. М. Бориславської, О. В. Марцеляка, Н. М. Пархоменко, О. В. Скрипнюка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та ін. Втім, питанням створення безпосередньо науково-практичної концепції системи конституційного законодавства в сучасній конституційно-правовій науці приділено недостатньо уваги.

Незважаючи на наявність наукових праць, присвячених дослідженню законодавства у цілому залишається достатньо великий обсяг невирішених теоретичних проблем щодо конституційного законодавства (зокрема, щодо поняття, змісту, принципів системи конституційного законодавства України тощо), на їх фоні виникають практичні проблеми, пов'язані з необхідністю ефективізації конституційного законодавства в умовах правового режиму воєнного стану в Україні, визначення напрямків його удосконалення у повоєнний період, а також з'ясування тенденцій його розвитку у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Отже, важливого значення для розвитку конституційного законодавства набуває науковий аналіз актуальних проблем теорії та практики конституційного законодавства України та формулювання основ науково-теоретичної концепції системи конституційного законодавства України та на основі праксеологічного аналізу чинного конституційного законодавства визначення напрямків його удосконалення.

Аналіз чинних в Україні нормативно-правових актів, що містять конституційно-правові норми, дає змогу зробити висновок про недостатню ефективність існуючого конституційного законодавства в Україні. При цьому, розкриття ефективності конституційного законодавства має ґрунтуватися на загальнотеоретичній характеристиці, що «ефективність законодавства визначається рівнем розвитку

та упорядкованості ієрархічної системи законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих з дотриманням правил нормотворчої техніки для забезпечення інтересів всіх суб'єктів правових відносин, соціально-економічного розвитку суспільства»[1]. Зокрема, сучасний стан розвитку конституційного законодавства характеризується недостатнім рівнем правової культури законотворчості й недотриманням ієрархії нормативно-правових актів у системі конституційного законодавства; колізійністю та неузгодженістю норм різних актів конституційного законодавства; недостатністю наукових характеристик конституційного законодавства як цілісної системи (відсутність єдиної наукової концепції конституційного законодавства).

Тому важливого як наукового, так і практичного значення набуває необхідність створення концепції конституційного законодавства, яка має включати: принципи побудови і функціонування конституційного законодавства як системи; характеристику складових елементів цієї системи (нормативно-правових актів, що входять до неї) — структурно-змістову характеристику конституційного законодавства; принципи систематизації конституційного законодавства; тенденції розвитку конституційного законодавства, які мають визначатися на основі аналізу поточної ситуації, тобто оцінки чинного конституційного законодавства, його ефективності, прогалин та ін. дефектів.

Науково-теоретична концепція конституційного законодавства України ґрунтується, безумовно, на теорії права та теорії конституційного права. Проте слід зазначити, що до прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р.[2] (далі: Закон України «Про правотворчу діяльність») визначення поняття та змісту конституційного законодавства мало дискусійний характер, що було обумовлено не тільки відсутністю єдності наукових підходів щодо визначення поняття законодавства, але й відсутністю профільного закону про правотворчу діяльність.

---

[1] Див., наприклад : Щербанюк О. Адаптація конституційного законодавства України до права Європейського Союзу. *Правові засади європейської та євроатлантичної інтеграції України: досягнення та перспективи* : збірник матеріалів учасників Шостої міжнародної науково-практичної конференції (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 25 листопада 2022 р.). Львів : Каменяр, 2023. С. 25.

[2] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text

Зокрема, обґрунтовувалося два основних підходи до його розкриття — «вузький», відповідно до якого законодавство визначалося як система законів та «широкий», згідно з яким законодавства України «є ієрархічною сукупністю нормативно-правових актів суб'єктів публічно владних повноважень та міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України»[3]. Найбільш поширеним був саме «широкий» підхід, який знайшов свої «утвердження» в одному із рішень Конституційного Суду України, відповідно до якого «законодавство» охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України»[4]. «Вузький» підхід переважно застосовувався як теоретико-методологічний інструментарій при визначенні поняття та змісту конституційного законодавства, відповідно до якого до системи конституційного законодавства, враховуючи його особливу соціально-правову природу включалися тільки закони з виокремленням та доведенням необхідності прийняття в Україні конституційних законів[5]. Так, за визначенням Н. М. Пархоменко «терміном «конституційне законодавство» охоплюються конституція, закони про внесення змін і доповнень до конституції та закони, які розвивають її положення і прийняття яких передбачено у змісті Основного Закону»[6].

Сьогодні в наукових працях при характеристиці конституційного законодавства не акцентується увага на розкритті його поняття та змісту, наприклад, при аналізі процесу адаптації конституційного законодавства до права ЄС тільки зазначається, що йдеться про *«законопроєкти, які … належать до сфери конституційного*

[3] Риндюк В. І., Гришко О. М. Система права та законодавство: до питання співвідношення понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2022. № 1.С. 40.

4

[4] Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміну «законодавство»). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

[5] Див., наприклад : Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 117–126.

[6] Пархоменко Н. М. Конституційне законодавство: компаративно-доктринальні виміри сутності і змісту. *Часопис Київського університету права.* 2021. № 2. С. 65.

регулювання»[7]. Можливо це зумовлено тим, що сьогодні отримує «перемогу» широкий підхід до визначення конституційного законодавства, адже він ґрунтується на «легальному» понятті законодавства, що міститься у Законі України «Про правотворчу діяльність», відповідно до якого «законодавство України — це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів» (ч. 1 ст. 9 Закону). Законодавство України включає Конституцію України — Основний Закон України, закони, підзаконні нормативно-правові акти, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ч. 2 ст. 9 Закону).

З метою дотримання наукової дисципліни слід зазначити, що один із авторів цього розділу монографії (А. Р. Крусян) дотримувалася вузького підходу до визначення конституційного законодавства, з теоретичним обґрунтуванням практичної обумовленості та доцільності офіційного виокремлення у його системі конституційних законів. Водночас по аналогії з принципом можливості зміни доктринально-правової позиції у зв'язку зі зміною чинного законодавства (при цьому залишаючись на позиціях необхідності запровадження в Україні такого виду законів як конституційні закони) конституційне законодавство слід розглядати як систему нормативно-правових актів, що містять конституційно-правові норми.

При цьому конституційне законодавство України характеризується відповідними особливостями, до яких належить те, що конституційне законодавство має регулювати особливі суспільні відносини, які відрізняє основоположний, базовий характер (тобто особлива сфера регулювання), що обумовлює іншу особливість — провідне місце конституційного законодавства в загальній системі українського законодавства.

Предметом конституційного регулювання, тобто предметом конституційного права як галузі права є суспільні відносини, що визначають: основи правового статусу людини і громадянина, принципи взаємозв'язків між громадянином і державою, основні права, свободи та обов'язки людини та громадянина, гарантії їх забезпечення; основи народовладдя, проведення виборів та референдумів, мітингів та демонстрацій, походів, зібрань та інших форм безпосередньої

[7] Волохов О. С. До питання визначення поняття «ефективність законодавства» та його використання. *Актуальні проблеми політики.* 2024. Вип. 73. С. 28.

демократії; засади організації та функціонування громадянського суспільства та його інститутів (громадських об'єднань, політичних партій, засобів масової інформації, професійних спілок, релігійних організацій тощо); засади побудови Української держави, її характеристики як суверенної, незалежної, демократичної, правової та соціальної, форму правління, форму державного устрою, політичний режим; засади організації та функціонування державної влади, правовий статус органів законодавчої влади, виконавчої та судової влади, глави держави, порядок їх формування, форми діяльності; засади організації та функціонування місцевого самоврядування, конституційний статус територіальних громад та органів місцевого самоврядування; територіальний устрій України, статус Автономної Республіки Крим, спеціальний статус міст Києва та Севастополя; правову охорону Конституції України; принципи та засади найважливіших суспільних відносин, які виникають в економічній, соціальній, екологічній, культурній, духовній та інших сферах життєдіяльності держави і суспільств.

Специфіка предмета конституційно-правової галузі зумовлюється її особливим місцем у системі національного права та полягає в тому, що норми конституційного права охоплюють регулювання суспільних відносин, які виникають практично в усіх сферах життєдіяльності соціуму. Разом із тим, характерною рисою предмета конституційного права є диференційований характер його впливу на різні сфери суспільних відносин. Найбільш повно та всебічно конституційне право регламентує політично-владні відносини, що безпосередньо стосуються конституційного ладу, державного устрою, організації та функціонування органів публічної влади, а також формування і розвитку політичної системи суспільства. Натомість в інших сферах життєдіяльності суспільства конституційно-правове регулювання має переважно принциповий характер і спрямоване на визначення базових, концептуальних засад суспільних відносин, які формують правову основу для подальшого нормативного впливу інших галузей права.

Це визначає зміст конституційного законодавства, тобто сфери (предмет) його правового регулювання, а саме: організація і порядок проведення виборів, референдумів та інших форм прямого народовладдя; права, свободи, обов'язки людини і громадянина; громадянство, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов;

організація і порядок діяльності Верховної Ради України; статус Президента України; організація і порядок діяльності Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади; організація і порядок діяльності Конституційного Суду України; судоустрій; територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; конституційна відповідальність; засади утворення і діяльності політичних партій та інших інститутів громадянського суспільства; правовий режим власності; порядок використання і захисту державних символів.

Виходячи з зазначеного предмета конституційно-правового регулювання у конституційному законодавстві слід виділяти інститути, для позначення яких логічно і лінгвістично виправданою буде термінологічна конструкція — конституційно-законодавчі інститути.

Конституційно-законодавчий інститут — це сукупність конституційно-правових актів, що регулюють однорідні суспільні відносини у відповідних сферах.

До основних інститутів конституційного законодавства України слід віднести: конституційний лад України; конституційні засади народовладдя в Україні; конституційні основи українського громадянського суспільства; конституційний статус людини і громадянина в Україні; державний лад України; державний устрій і територіальна організація Української держави; законодавча влада в Україні; президентство в Україні; виконавча влада в Україні; судова влада в Україні; місцеве самоврядування в Україні.

Конституційне законодавство України необхідно характеризувати як систему, побудовану з урахуванням вимог системології. Так, система конституційного законодавства становить складне утворення, яке має такі характеристики: доцільність, функціональність і стійкість.

Доцільність системи конституційного законодавства виражається в її цільовій визначеності, спрямованості, згідно з якою вихідною метою, що має значення кінцевої причини, є формування внутрішньо несуперечливої національної нормативної основи системи сучасного українського конституціоналізму.

Функціональність системи вбачається у підсиленні ролі закону в регулюванні суспільних відносин, що є предметом конституційно-правового регулювання, у зміцненні режиму конституційної законності, збереженні цілісності української державності, а також у забезпеченні розвитку громадянського суспільства.

Необхідність стійкості системи обумовлено тим, що конституційне законодавство посідає провідне місце в системі українського законодавства.

Принципами системи конституційного законодавства є: взаємопов'язаність, взаємозумовленість, взаємодія нормативно-правових актів, а також принцип ієрархічності їх розташування в системі конституційного законодавства.

Взаємопов'язаність нормативно-правових актів, що входять до цієї системи, обумовлена тим, що всі вони регулюють один вид суспільних відносин, які становлять предмет конституційного права (найважливіші та найбільш стійкі суспільні відносини).

Наступним принципом є взаємодія нормативно-правових актів, що означає їх взаємний зв'язок, узгодженість та єдину спрямованість з метою ефективного регулювання відповідних суспільних відносин. З цим принципом змістовно пов'язаний наступний принцип — принцип взаємозумовленості нормативно-правових актів, що регулюють визначені суспільні відносини.

Взаємозумовленість цих актів виражено в тому, що «вищі» за юридичною силою акти обумовлюють необхідність прийняття для їх конкретизації і розвитку актів, які мають нижчу юридичну силу в системі конституційного законодавства і «випливають» із попередніх актів. Цей принцип змістовно пов'язаний з принципом ієрархічності.

Ієрархічність побудови цієї системи є її визначальним методологічним принципом, що має важливе як теоретичне, так і практичне значення особливо в сучасних умовах нестабільності та суперечності чинного законодавства.

В юридичній літературі, зазвичай, розглядаються проблеми ієрархії нормативних актів у правовій системі держави.

Що стосується конституційного права, то у цьому випадку розглядається питання ієрархічності системи його джерел, без приділення належної уваги ієрархічності системи конституційного законодавства, тоді як субординаційність (ієрархічність) нормативно-правових актів, що містять конституційно-правові норми, є однією з умов функціонування системи конституціоналізму, спрямованої на встановлення конституційного правопорядку. Концептуально цей принцип закріплено у ст. 8 Конституції України. Формулював юридичні позиції із цього питання Конституційний Суд України. Так, в його Рішенні від 16 січня 2003 р. (справа про Конституцію Автономної

Республіки Крим) підкреслено найвищу юридичну силу Конституції і визначено провідне положення законів у системі нормативних актів, зокрема, зазначено, що «після Конституції України, що має найвищу юридичну силу (частина друга ст. 8), закони в ієрархії нормативно-правових актів посідають провідне місце»[8]. Продовженням цієї юридичної позиції є визначення, що «Конституція України має найвищу юридичну силу, тому будь-який закон має розвивати, конкретизувати й деталізувати конституційні приписи і не повинен їм суперечити»[9].

Ієрархія нормативно-правових актів у системі конституційного законодавства має ґрунтуватися на принципах верховенства права, верховенства Конституції України та верховенства законів. Незважаючи на наявність численних теоретико-правових праць, присвячених визначенню змісту цих принципів та відносно сформованої наукової концепціїї з цієї проблематики, методологічно обумовленим є системний аналіз та розкриття їх співвідношення з метою створення цілісної концепції розвитку конститційного законодавства України.

Відповідно до ст. 8 Конституції в Україні діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Слід зазначити, що схожі положення та принципи унормовуються і в конституціях інших європейських держав.

Таким чином, Конституція України розрізняє два поняття: верховенство права та верховенство закону.

Розуміння права в інтегративному аспекті не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, тобто неправовим, у тому числі, обмежувати свободу та рівність осіб. Водночас справедливість є однією з основних засад права, є

[8] Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

[9] Рішення Конституційного Суду України від 13 листопада 2024 року у справі за конституційною скаргою Первинної профспілкової організації Всеукраїнської профспілки працівників науки, виробництва та фінансів ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів статті 7 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (щодо права на судовий захист під час розв'язання колективного трудового спору). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-24#Text

вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай, справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, у рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

Із глибини віків як грецькі мислителі, так і їх послідовники вказували на те, що *lex i jus* — ці два поняття мають відрізнятися за змістом.

Адже право є значно ширшим поняттям за поняття закон. Це означає, що принцип верховенства права має бути закладений практично в усіх законах, які, у свою чергу, мають бути спрямованими на захист прав і свобод людини, як «вищої соціальної цінності».

Принцип верховенства закону (закон є основним джерелом права у сучасному суспільстві), закріплений Конституцією України, означає визначальну, провідну роль закону у правовій системі, зокрема, системі джерел права, його вищу юридичну силу щодо підзаконних актів, тобто принцип верховенства закону означає тільки співвідношення закону та інших нормативно-правових актів.

Відповідно до згаданої вище статті Конституції, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, тобто суто логіко-матеріальний зміст закону у жодному разі не може суперечити Основному Закону, а навпаки, має випливати із нього, як із початкової точки.

Верховенство права, насамперед, визначається наявністю законів із правовим змістом (правових законів) та пов'язаністю державної влади правовими законами та «іншими соціальними регуляторами, зокрема, нормами моралі, традиціями, звичаями тощо», тобто правом.

Принцип верховенства закону за своїм змістом є верховенством правового закону, тобто закону, який є демократичним, гуманним, справедливим, спрямованим на забезпечення прав людини та інтересів народу. Разом із тим, такі закони мають бути легітимовані суспільством, тобто прийняття того чи іншого закону має бути обумовлено необхідністю та волею народу.

Функціональна спрямованість принципу верховенства закону визначається тим, що, перш за все, встановлюються: верховенство законів (правових законів) у системі нормативно-правових актів; особлива процедура прийняття та зміни закону; обов'язкова відповідність усіх інших нормативних актів закону; наявність механізмів реалізації та захисту закону.

Принцип верховенства права включає в свій зміст принцип верховенства закону, адже принцип верховенства права (*rule of law*) є утвердженням правлячої сили закону. Верховенство права включає забезпечення законності, неухильне дотримання законів. Водночас, слід підкреслити, що принцип верховенства права передбачає утвердження та дотримання не будь-якого закону, а правового закону.

Таким чином, верховенство закону сприяє впровадженню верховенства права, водночас за умови, що цей закон є правовим за змістом, забезпечуючи таким чином підпорядкованість та внутрішню несуперечність правових актів. Така підпорядкованість і несуперечність допомагає у формуванні і дії принципу верховенства права, але не забезпечує його. Думається, що на забезпечення дії та реалізації принципу верховенства права спрямовано принцип верховенства Конституції як Основного Закону держави та суспільства.

Отже, у вузькому, буквальному розумінні принцип верховенства Конституції слід розглядати як визнання найвищої юридичної сили Конституції та її норм у системі законодавства.

Конституція має найвищу юридичну силу. Сутність (природа) цього положення має свій прояв у тому, що найвища юридична сила Конституції — це юридична властивість Конституції України як Основного Закону держави і суспільства; це принцип (основа) конституційного ладу України; принцип формування і функціонування правової системи України; принцип практичної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів конституційних правовідносин; прояв доктрини верховенства права в Україні. Отже, матеріальний аспект найвищої юридичної сили Конституції України, насамперед — це визнання Конституції Основним Законом; визнання конституційних принципів як правових (конституційних) стандартів; відповідність Конституції всіх законів, інших нормативно-правових актів; можливість ревізії цих актів судовими органами (конституційна та адміністративна юрисдикція) за конституційними стандартами.

Крім того, разом із цими складовими змісту концепту найвищої юридичної сили Конституції, які можна охарактеризувати як матеріальний аспект змісту, обґрунтованим є доповнення їх формальним аспектом, а саме: що всі правові акти повинні прийматися згідно з конституційно встановленою процедурою.

Аналіз рішень Конституційного Суду України дає змогу виокремити ряд його юридичних позицій із питання про особливе значен-

ня Основного Закону у правовій системі України. Так, у Рішенні № 18/183-97 від 3 жовтня 1997 р. (справа про набрання чинності Конституцією України) відзначено «субординацію» законів щодо Конституції України, яку зумовлено тим, що Конституція — це «акт установчої влади» народу, а закони «є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади»[10]. Таким чином, найвища юридична сила Основного Закону є результатом визнання особливості її природи. У Рішенні № 3-рп/2002 від 12 лютого 2002 р. (справа про електроенергетику) встановлено, що «Конституція України як основне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення»[11]. У цьому разі підкреслюється провідна роль Конституції у правовій системі держави. Вона є основним законом для суспільства та держави і має верховенство на всій території держави. Усі нормативно-правові акти мають відповідати положенням Основного Закону України.

Як передбачено ч. 1 ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів Конституції України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України. Закони й інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Закони, інші правові акти або їхні окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення

10 [10] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text

11 [11] Рішення Конституційного Суду України від 12 лютого 2002 р. № 3-рп/2002 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» (справа про електроенергетику). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02#Text

про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення (ч. 1 та 2 ст. 152 Конституції України).

Є й інші нормативно-правові та інституційні, судові та позасудові, матеріальні та процесуальні, національні та міжнародні гарантії забезпечення реалізації принципу верховенства Конституції, який має засадничий характер щодо розбудови правової держави, зміст і спрямованість якої визначають права і свободи людини та їх гарантії. Від ефективності реалізації цих гарантій залежить дієвість і самого Основного Закону, і правової держави, розбудову якої він визначає пріоритетним завданням для України.

Крім того, Конституційний Суд України підкреслює, що «принцип верховенства Конституції України поширюється на всю територію України. Конституційний Суд України наголошує, що неухильне додержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування Конституції та законів України є запорукою стабільності, підтримання громадського миру, злагоди в державі»[12].

На забезпечення верховенства Конституції України у національній системі законодавства спрямовано і положення ч. 2 ст. 9 Конституції України, якими встановлюється: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

Верховенство Конституції змістовно проявляється у такій її характеристиці як її стабільність, яка досягається особливим, ускладненим (порівняно із звичайними законами) порядком її зміни, що в юридичній літературі називається жорсткістю конституції. На обґрунтовану думку В. М. Шаповала, «жорсткість відображається на стабільності конституційного регулювання і навіть зумовлює певні особливості його змісту»[13]. Аналіз положень Конституції України

[12] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 20 березня 2014 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-14#Text

12

[13] Шаповал В. Сутнісні характеристики Конституції як Основного Закону держави. Право України. 2008. № 10. С. 4–12.

про порядок внесення до неї змін (розділ XIII) дає змогу зробити висновок, що Конституція України є жорсткою. Розглядаючи ознаку жорсткості конституції, В. М. Шаповал підкреслив, що Конституцію України «можна визнати однією з найбільш жорстких»[14]. Цей висновок учений робить на підставі того, що відповідно до ст. 159 Конституції України Конституційний Суд України уповноважений надавати Верховній Раді України висновки щодо законопроєктів про внесення змін до Конституції України на предмет їх відповідності вимогам ст. ст. 157 і 158 Основного Закону.

Конституція є установчим актом, який характеризується високим рівнем легітимності та регулює найфундаментальніші відносини в суспільстві: закріплює основи конституційного ладу, права та свободи людини, відносини у системах «особа–суспільство–держава» та є нормативною основою сучасного українського конституціоналізму. Саме на теорії установчої влади засновано юридичну позицію Конституційного Суду України, висловлену в його Рішенні від 3 жовтня 1997 р. у справі про набрання чинності Конституцією України, а саме: «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада щодо так званих встановлених влад є первинною…»[15].

Так, Конституція України 1996 р., виражаючи суверенну волю народу (Преамбула Конституції), закріплює, що народ є єдиним джерелом влади і носієм суверенітету в Україні (ст. 5 Конституції). При цьому встановлюється система гарантій забезпечення статусу народу як владного суверена, при визнанні та дії принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України). Таким чином, простежується правова природа Конституції України як прояв установчої влади Українського народу.

Отже, Конституція України має особливу правову природу. Так, Конституція — це Основний Закон держави та суспільства, тобто

---

[14] Шаповал В. Сутнісні характеристики Конституції як Основного Закону держави. Право України. 2008. № 10. С. 4–12.

15

[15] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 3 жовтня 1997 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text

особливий («Основний») нормативно-правовий акт, виходячи з його сутності як акта установчої влади народу. Водночас Конституція є Законом, тобто у цьому аспекті Конституція набуває характеру особливого, проте, все ж такі, нормативно-правового акта («Закону»). Крім того, Конституція закріплює низку юридичних інституцій і механізмів, спрямованих на утвердження вимог принципу верховенства права, недодержання яких с особливо небезпечним у сфері судової влади. Це — прийняття законів на основі Конституції (ч. 2 ст. 8 Конституції), незастосування неопублікованих законів (ч. 5 ст. 94 Конституції), заборона зворотної дії законів (ст. 58 Конституції) тощо. Такі положення є фактично вимогами природного права, тобто Конституція являє собою найвищий ступінь об'єктивації верховенства права.

Таким чином, принципи верховенства закону та верховенства Конституції є пов'язаними між собою, виходячи з об'єктивно єдиної правової природи законів та конституції як нормативно-правових актів, основним службовим призначенням яких є регулювання суспільних відносин. Крім того, ці принципи є взаємообумовленими у контексті забезпечення верховенства права, а саме, закони мають бути правовими та відповідати Конституції, яка, у свою чергу, має бути найвищим проявом об'єктивізації права.

Отже, верховенство права та верховенство конституції і законів взаємопов'язані так само, як взаємопов'язані право, конституція і закон (правовий закон). Це не тотожні, але й не взаємовиключні, а навпаки — взаємопов'язані та взаємообумовлені поняття. Так, в юридичній літературі майже беззаперечним є постулат, що однією з вимог та складових змісту верховенства права є вимога — правового закону.

Крім того, при визначенні співвідношення цих принципів важливим є урахування змісту принципу верховенства Конституції і (правових) законів. Принцип верховенства закону, перш за все, означає вищу юридичну силу законів у системі нормативно-правових актів, що особливо важливо та актуально в умовах сучасної правозастосовної практики, у сучасній правотворчої практиці, а також він є необхідною умовою і гарантією режиму конституційної законності.

Таким чином, принцип верховенства права та принцип верховенства Конституції і (правових) законів слід розглядати в діалектичній єдності як принципи, які доповнюють один одного, відповідно у сфері конституційної правотворчості, як передумови щодо

створення «правового» та ефективного конституційного законодавства.

Отже, Конституція як правове явище — це основний закон, що має особливі юридичні властивості та є основоположним законом відносно системи права у цілому. Водночас, Конституція через її специфічні властивості, в яких розкривається її сутність не тільки як правового, але і соціально-політичного документа, посідає особливе місце щодо системи конституційного законодавства.

Крім того, Основний Закон є первинною основою конституційного права і, відповідно, конституційного законодавства.

Конституція як основний закон, що має найвищу юридичну силу, очолює систему конституційного законодавства. Слід підкреслити, що конституція — це не «надзаконний» акт, а закон, що реально діє та має характерні, юридичні особливості основного закону.

Водночас, Конституція — це основний закон не тільки держави, але й суспільства, що обумовлює його характеристику як документа, що поєднує соціально-політичні та правові риси. Так, ціннісні характеристики держави і суспільства на певному етапі їх історії, цілі і тенденції подальшого розвитку становлять соціальні, ідеологічні й політичні установки конституції, які мають формальне вираження у нормах-принципах, нормах-цілях, нормах-завданнях, відображуючи ідеї, теорії і погляди, сприйняті суспільством на певному етапі його розвитку.

Що стосується визначення тенденції удосконалення та розвитку конституційного законодавства, то, як було зазначено вище, вони мають визначатися виходячи з праксеологічного аналізу чинного конституційного законодавства, визначення його недоліків, до яких відносяться, перш за все, дефекти і прогалини.

Модернізація конституційного законодавства має бути спрямована на усунення наявних дефектів і прогалин у конституційно-правовому регулюванні. Ця проблема є важливою і актуальною не тільки для України, але й для будь-якої іншої держави, тому що в конституційному законодавстві будь-якої держави можливі дефекти. Так, наприклад, до дефектів у праві належать законодавчі колізії.

На особливу увагу заслуговують колізії норм Конституції України. Подібні дефекти негативно позначаються на конституційно-правовій практиці. Адже конституційні постулати повинні становити основу не тільки конституційного, але й всього законодавства України. Зокрема, Конституційний Суд України підкреслював, що «на

Конституції України ґрунтовано галузеве законодавство, яке розвиває, конкретизує й деталізує конституційні приписи»[16].

Однак не всі конституційні положення вирізняються єдністю і послідовністю. Наприклад, у ст. 6 Конституції України як самостійна гілка державної влади виділяється судова влада. Проте спеціальний розділ, присвячений суду, називається «Правосуддя», в якому вербальна конструкція «судова влада» не застосовується взагалі, тоді як у чинному законодавстві України цей термін використовується (наприклад, у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р., який «визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні»[17]). Думається, що Конституція повинна чітко визнати суд самостійною і незалежною державною владою, що, своєю чергою, обумовлює й чітке визначення його конституційного статусу, тим більше, що функціональна характеристика суду дає можливість обґрунтувати його позицію як самостійної гілки державної влади.

Крім того, у розділі «Правосуддя» Конституції України містяться статті, присвячені Вищій раді правосуддя (ст. 131), прокуратурі (ст. 131^1), адвокатурі (ст. 131^2). Ці органи не здійснюють правосуддя, адже правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (як це визначено у ч. 1 статті 124 Конституції України), втім вони є суміжними органами, які сприяють здійсненню правосуддя та відносяться до судової влади. Це також підкреслює необхідність зміни назви розділу з тим, об уникнути колізії між його назвою та його змістовним наповненням.

Колізійним представляються норми ч. 4 ст. 83 Конституції з положеннями розділу V «Президент України». Так, відповідно до ч. 4 ст. 83 Конституції України, у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. В розділі V «Президент України» аналогічні норми відсутні. Втім, інститут президентства, як і інститут

16

17

[16] Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 2024 року № 6-р(II)/2024 (справа про обов'язковість судового рішення). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-24#Text

[17] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#top

парламентаризму, має представницьку природу та формується шляхом виборів, тобто вони є формами представницької демократії, а їх створення є проявом прямого народовладдя — виборів.

Суперечливими є норми, що містять цензи щодо кандидатів на посади Президента України та кандидатів до народних депутатів України. Так, відповідно до ч. 3 ст. 76 Конституції України, не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку, водночас у положеннях ст. 103 Конституції України, яка визначає вимоги та цензи до кандидата на пост Президента України, ця вимога відсутня, що на практиці може призводити до колізій.

Іншою проблемою конституційного законодавства є наявність у ньому прогалин. При цьому слід враховувати, що відповідно до теорії права прогалини можуть бути дійсні та уявні. Прогалини в конституційному праві характеризуються тим, що конкретний вид суспільних відносин не врегульовано конституційно-правовими нормами, тобто ці норми відсутні в конституційному законодавстві, не встановлено методів конституційно-правового регулювання таких суспільних відносин, не закріплено в конституційному матеріалі принципів, на яких повинно здійснюватися їх регулювання.

Наявність прогалин у конституційному праві свідчить про недоліки правової системи. Проте такі прогалини об'єктивно можливі і навіть неминучі в умовах державно-правового реформування і становлення громадянського суспільства, коли розвиваються відповідні конституційні правовідносини, з'являються нові суспільні відносини, що потребують правового регулювання. І тут важливо максимально точно встановити приналежність цих суспільних відносин до предмета конституційно-правової галузі.

Не перебуваючи у рамках жорсткого юридичного позитивізму, сприймаючи як об'єктивну реальність існування соціологічних, юснатуралістичних та інших напрямів у теорії конституціоналізму, все ж слід констатувати, що нові суспільні відносини тільки тоді можуть бути визнані предметом конституційного правового регулювання, коли в цьому зацікавлене як громадянське суспільство, так і сама держава. При цьому з розвитком держави та суспільства змінюється й Конституція, а також трансформується й предмет конституційного права, який не є статичним. З'являються «нові» суспільні відносини, що є неврегульованими, тобто відсутня необхідна

нормативно-правова матерія, що в узагальненому вигляді можна назвати прогалиною. Проте ця прогалина має подвійну сутність: для поточного конституційного законодавства вона є реальною, оскільки певний вид суспільних відносин, що входять до сфери регулювання конституційного права, недостатньо регламентований, а для Конституції ця прогалина може бути уявною, якщо існують норми загального характеру, які можуть бути застосовані до цього виду суспільних відносин, в такому випадку прогалина відсутня «*a priori*». У більшості випадків прогалини існують в чинному конституційному законодавстві, ніж у тексті Конституції України.

Безумовно, можна констатувати наявність прогалин і в тексті Основного Закону, але в даному випадку необхідно дуже чітко з'ясовувати, чи не є така прогалина уявною для Конституції. Звідси важливим є чітко визначати, яке коло та який обсяг суспільних відносин має регулювати Конституція, якою є межа цього регулювання.

Сучасна Конституція має регулювати всі суспільні відноси, що визначають основи організації держави і суспільства. При цьому слід виходити з основної детермінанти щодо визначення предмета конституційно-правового регулювання, а саме, що ці відносини є найбільш важливими, основними суспільними відносинами, які створюють підґрунтя всіх соціальних зав'язків, що виникають у системі «людина–суспільство–держава».

Конституція — це лаконічний правовий документ загальноустановчого характеру і регулювання, який потребує подальшого розвитку в чинному законодавстві. Тому прогалини регулювання певних сфер суспільних відносин, зазвичай, існують не в Конституції, а в конституційному законодавстві.

Наприклад, до основних сфер таких суспільних відносин в Україні слід віднести формування і освоєння ефективної моделі взаємодії і співпраці між Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Наявністю прогалин відрізняється й регулювання інституту президентства в Україні. Відсутність конституційних традицій у цій сфері породжує необхідність прийняття спеціального закону для усунення прогалин, що стосуються конкретизації статусу Президента України, порядку здійснення ним конституційних повноважень, регламентації процедури припинення повноважень глави держави, недоторканності Президента (ст. 105 Конституції) тощо. Отже, першочергове значення для реалізації Конституції має конкретизація і

розвиток її положень у поточному конституційному законодавстві. У ряді випадків це позначено в нормі самої Конституції вказівкою на необхідність прийняття відповідного закону (наприклад, в Конституції України зроблено такі вказівки в ст. ст. 4, 6, 10, 14, 15, 17, 20, 82, 89, 107, 120, 146 та ін.).

Втім, незважаючи на те, що Конституції України майже 30 років, досі ще не прийняті всі закони, на які є пряма вказівка в її тексті (наприклад, закони про Державний Прапор України та Державний Герб України, про місцеві референдуми та ін.).

Втім, на сьогодні є прогалини і в тексті Конституції, наприклад, це прогалини, пов'язані з необхідністю закріплення в її тексті екологічних основ конституційного ладу з метою забезпечення екологічної безпеки, зокрема, ця проблема була актуалізована війною, яка триває в Україні.

Слід зазначити, що війна обумовлює й інші проблеми реалізації Конституції України. По-перше, в умовах війни забороняється (самою Конституцією) внесення змін до Конституції України, навіть якщо це викликано необхідністю усунення дефектів в її тексті. По-друге, в умовах війни проблеми реалізації Конституції України виявляються в обмеженні реалізації її норм щодо прямого народовладдя та певних прав людини. Щодо особливостей обмеження прав людини та необхідності їх забезпечення і захисту в сучасних умовах правового режиму воєнного стану докладно йдеться в багатьох наукових публікаціях, зокрема і в працях одного з авторів цього розділу монографії[18].

Крім того, в умовах війни виникають проблеми і щодо реалізації положень розділу ІІІ Конституції України «Вибори. Референдуми». Адже аналіз виборчого законодавства, а також судової практики свідчить про несумісність воєнного стану із дотриманням конституційних принципів виборчого права, а звідси і проблематичність проведення будь-яких демократичних виборів, референдумів та інших форм прямого народовладдя.

Отже, спостерігається звуження простору для прямої демократії та необхідність її тимчасового обмеження з метою забезпечення безпеки та захисту самої демократії. При цьому слід акцентувати

[18] Крусян А. Р. Особливості захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні: конституційно-правовий аспект. *Правова держава.* Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. 2024. Вип. 35. С. 348–361.

увагу на тому, що війна тільки підкреслює важливість захисту демократичних принципів для майбутнього розвитку української державності. Таку демократію можна визначити як конституційно-правову демократію, тобто демократію, яка захищає себе конституційно-правовими засобами від загроз, обумовлених широкомасштабною агресією.

При цьому актуальним є питання адаптації демократичних механізмів, пошук нових засобів реалізації демократичних процесів в умовах воєнного стану, серед яких слід виокремити такі, як підтримка громадянського суспільства державної влади і політики, розвиток громадських ініціатив, спрямованих на захист прав і свобод людини, взаємодія між владою та громадянським суспільством на основі діалогу та сумісного вирішення актуальних проблем.

Сучасна практика обумовлює виникнення нових форм демократії, які не вкладаються в існуючі концепції. Наприклад, концепт войовничої демократії (також відомої як «демократія, що здатна себе захистити» К. Льовенштайна[19]) нині досить міцно увійшов у науковий обіг. Втім, войовнича демократія визначається як правове обмеження демократичних свобод з метою ізоляції демократичних режимів від загрози повалення. Тому її засоби більш прийнятні для боротьби з «рашизмом» як проявом сучасного нацизму та фашизму.

У повоєнний період відродження України та її подальшому євроінтеграційному розвитку необхідно буде не тільки повноцінно поновити демократичні форми та інституції, але й, спираючись на воєнний досвід, оновити інструментарій сучасної демократії та адаптувати його до можливих екстраординарних умов.

На ефективність реалізації Конституції України впливає своєчасність її оновлення відповідно до конституційно-правових реалій.

Тому у повоєнний період необхідним буде модернізація Конституції України.

Перш за все, з метою утвердження та забезпечення прав та свобод людини і громадянина необхідною є ефективізація механізму їх захисту, методологічним підґрунтям якого є визначення пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами.

Звідси, теоретично обґрунтованим та методологічно доцільним є внесення змін до статті 3 Конституції України.

---

[19] Карл Левенштайн. Войовнича демократія та фундаментальні права. *Український часопис конституційного права.* 2024. № 2. С. 76–98. С. 77.

Конституція України, визначаючи людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку «найвищою соціальною цінністю» (ч. 1 ст. 3), не закріплює принцип верховенства прав людини. Втім, у Конституції України зроблено акцент на прагненні держави максимально забезпечити й гарантувати права й свободи людини. Згідно з її Преамбулою, одним із головних мотивів прийняття Основного Закону України була необхідність «забезпечення прав і свобод людини» (ч. 4 Преамбули Конституції). Крім цього, ч. 2 ст. 3 Конституції України визначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Це дає змогу говорити про конституційне визнання принципу пріоритетності прав людини.

Принцип «пріоритетності прав людини» як самостійний принцип діяльності місцевих державних адміністрацій закріплено у ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». У нормативній регламентації діяльності органів судової влади також можна прослідкувати виокремлення пріоритету прав людини у формі «завдання суду» забезпечувати «кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України...» (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Конституційним Судом України як самостійний принцип виділено пріоритет природних прав людини. Зокрема, у Рішенні № 2-рп від 29 січня 2008 р. (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) зазначається, що «пріоритет природних прав людини слід розглядати як один із засадничих принципів Конституції України, відповідно до якого Верховна Рада України, як орган законодавчої влади, має приймати правові акти, додержуючись такого підходу»[20]. Слід звернути увагу на юридичну позицію Конституційного Суду України в якому визначається сутність Конституції України через визначення значущості конституційного гарантування прав і свобод людини, а саме: «Суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли поділ влади та

20

[20] Рішення Конституційного Суду України (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) від 29 січня 2008 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-08#Text

гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці»[21].

Крім того, Статут Ради Європи, а також інші міжнародно-правові документи визнають принцип максимального здійснення прав людини. Зокрема у ст. 3 Статуту Ради Європи проголошено: «Кожен Член Ради Європи повинен визнавати принцип верховенства Права і принцип (самостійний принцип. — *А. К.*), відповідно до якого всі особи, які перебувають під його юрисдикцією, повинні користуватися правами людини і основними свободами і щиро й активно співробітничати в ім'я досягнення мети Ради, визначеної в розділі I», яка досягатиметься «... і шляхом підтримки і подальшого здійснення прав людини і основних свобод» (розділ I, стаття 1, п. «b»).

Таким чином, у Конституції України, міжнародно-правових документах, а також у ряді законів і підзаконних актів України прямо або опосередковано закріплено принцип пріоритету прав людини, який означає пріоритетність прав людини у взаємовідносинах «людина–суспільство–держава» і обов'язок держави визнавати, дотримувати і захищати ці права.

Звідси, теоретично виправданим і логічно відповідним сутності і змісту Конституції України було б пряме закріплення останнього принципу в її тексті, зокрема, шляхом доповнення ст. 3 новою частиною такого змісту: «Права і свободи людини є пріоритетними перед іншими соціальними цінностями». Подібна вербальна конструкція сприяла б конкретизації положень ч. 1 цієї статті Конституції України. Крім того, мала б практичну, інструментальну цінність для застосування в діяльності органів публічної влади. Це відповідало б одному з основних напрямків розвитку права, його «олюдненню», людському виміру конституційного права на основі сучасних міжнародних стандартів.

З метою укріплення конституційних основ народовладдя представляється доцільним розділ щодо основ конституційного ладу (чи

[21] Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень 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) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року. *Офіційний вебсайт Конституційного Суду України.* URL: https://ccu.gov.ua/

XIII розділ Конституції) доповнити новою статтею, яка передбачає прийняття нової Конституції України народом України (на всеукраїнському референдумі). Ця пропозиція, зокрема, ґрунтується на системному аналізі юридичних позицій Конституційного Суду України: Рішення № 23-рп/2008 від 15 жовтня 2008 року у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою); № 3-зп від 11.07.1997 р. у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України); № 6-рп/2005 від 05 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом) та ін.

Потребує удосконалення механізм організації і дії органів державної влади, одним з елементів якого є їх взаємодія. Звідси обґрунтованим є конституційне закріплення принципу взаємодії органів державної влади та відповідного конституційно-правового механізму такої взаємодії.

Принцип поділу державної влади, який закріплений у ст. 6 Конституції України, виявився не досить досконалим. Очевидно, що саме із цієї причини державна влада в Україні за попередні роки (наприклад, у період за 2007–2010 рр., 2011–2014 рр., 2016 р., 2020 р.) переформовувалася та зазнала потрясінь, що було спричинено неузгодженістю і відсутністю субсидіарності в діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової влади і глави держави.

Отже, для збереження балансу влади необхідна узгоджена робота органів законодавчої, виконавчої та судової влади, тобто їх взаємодія, з метою ефективізації функціонування державної влади.

У зв'язку із цим обґрунтованим уявляється пропозиція щодо конституційного закріплення принципу взаємодії «гілок» державної влади (*separation and cooperation of powers*).

Така пропозиція кореспондує позитивному досвіду зарубіжних країн. Так, наприклад, стаття 6 «Поділ і взаємодія влади» Конституції Молдови (29.06.1994 р.) закріплює, що «у Республіці Молдова законодавча, виконавча і судова влади розділені і взаємодіють при здійсненні своїх повноважень відповідно до положень Конституції». Конституція Португальської Республіки (02.04.1976 р.) встановлює, що Португальська Республіка як демократична правова держава ґрунтується, зокрема, на «розподілі влади та взаємозалежності гілок влади» (ст. 2). Відповідно до Конституції Польської Республіки (02.04.1997 р.) «державний лад Польської Республіки ґрунтується на розподілі та рівновазі законодавчої влади, виконавчої влади і

судової влади» (ч. 2 ст. 10). У Конституції Греції (11.06.1975 р.) глава друга присвячена «відносинам між парламентом та Урядом». Стаття 4 Конституції Республіки Хорватія (22.12.1990 р.) була доповнена частиною 2: «принцип розподілу влади включає форми взаємного співробітництва та контролю суб'єктами влади, які передбачені Конституцією і законами».

Таким чином, враховуючи наведене, пропонується доповнити статтю 6 Конституції України новою частиною, в якій передбачити, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади взаємодіють між собою на основі системи стримувань та противаг.

Потребують коректування положення ст. ст. 13 та 14 Конституції України.

В Україні актуальною залишається проблема власності, перш за все, проблема формальної її характеристики. У Конституції України, не закріплюючи конкретного, вичерпаного переліку форм власності в Україні, йдеться про приватну, державну та комунальну власність (ст. 41). Водночас ст. 13 Конституції встановлено можливість існування такого правового явища, як право власності Українського народу, зміст якого законодавчо не визначено.

Виходячи з теорії демократії, право власності Українського народу доцільно розглядати як особливу форму власності.

Основною аргументацією такого підходу є те, що влада народу, народний суверенітет повинні мати матеріальну (економічну) основу. Такою основою народного суверенітету є земля та природні ресурси в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, що водночас є національним багатством, яким народ володіє на праві власності. При цьому, виходячи зі специфіки «статусу» народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, право власності Українського народу як самостійна форма власності набуває особливостей за змістом. Зокрема, перелік об'єктів права такої власності є вичерпаним (земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які перебувають в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони), тобто об'єктами права власності народу є основні природні багатства країни.

Втім, проблемним є виокремлення та співвідношення державної та комунальної форм власності щодо цих об'єктів. Так, права власника від імені Українського народу «здійснюють органи державної

влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» (ч. 1 ст. 13). Втім, Конституція чітко не визначає функції та розмежування повноважень цих органів щодо здійснення прав власника на зазначені об'єкти.

Звідси, з метою визначення правових засад реалізації права власності Українського народу, встановленого ч. 1 ст. 13 Конституції України, закріплення функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення права власника від імені народу, а також для встановлення організаційно-правових форм та механізмів такого здійснення, доцільним є прийняття спеціального закону та закріплення цієї вимоги у тексті Конституції.

Зокрема, частину 1 статті 13 після слів «в межах» доповнити словами «повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

З проблемою невизначеності формальної характеристики власності детерміновано проблему права власності на землю, яку Конституція України оголошує основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14). Ситуацію ускладнює те, що земля є «об'єктом права власності Українського народу» (ч. 1 ст. 13), та водночас ч. 2 ст. 14 Основного Закону встановлено можливість набувати і реалізовувати право власності на землю громадянами, юридичними особами та державою. Звідси колізійними уявляються положення ч. 1 ст. 13, в якій закріплено, що «від імені Українського народу право власності здійснюють органи державної влади», та положення ч. 2 ст. 14, яке передбачає, що право власності на землю набувається та реалізується, окрім інших суб'єктів, державою. Звідси незрозумілим є механізм набуття цього права державою, враховуючи, що право власності від імені народу здійснюють органи державної влади.

З позицій сучасної конституціоналістики, виходячи з природи конституціоналізму та його цілеспрямованості, можна розглядати конституційну модель права власності на землю у двох площинах: по-перше, обґрунтовуючи право власності Українського народу на об'єкти, перелік яких наведено у ст. 13 Конституції України, у тому числі й на землю як особливу форму власності; по-друге, визнаючи інші форми права власності на землю, зокрема, право приватної власності на землю, тобто право власності Українського народу на землю не виключає можливості існування інших форм власності

щодо неї, зокрема і права комунальної власності, тобто власності територіальних громад відповідно до частини першої статті 142 Конституції України, згідно з якою матеріальною основою місцевого самоврядування є земля та природні ресурси, що є у власності територіальних громад.

Важливим, з метою визначення економічних основ конституційного ладу є закріплення у тексті Конституції України вичерпаного переліку форм власності в Україні.

Враховуючи, що всі вищезазначені зміни стосуються основ конституційного ладу України слід зробити висновок про обґрунтованість внесення змін до розділу першого Основного Закону України, який визначає основи конституційного ладу.

За результатами опрацювання джерел практики реалізації розділу І Конституції України, а саме, судової практики, у тому числі практики Конституційного Суду України, Указів Президента України та рішень Верховної Ради України з питань Конституції України, з урахуванням конституційного досвіду зарубіжних країн та на основі теорії і практики сучасного конституціоналізму представляється необхідним розробити концепцію внесення змін до першого розділу Конституції України, яка має ґрунтуватися на відповідних загальнометодологічних принципах, а саме: 1) перший розділ Конституції України має ґрунтуватися на теорії сучасного конституціоналізму, зокрема, з визнанням системи загальнолюдських політико-правових цінностей та визначенням пріоритету прав людини у взаємовідносинах «людина–суспільство–держава» і обов'язком держави визнавати, дотримувати і захищати ці права; 2) необхідним є зміцнення основ народовладдя та посилення дієвості механізмів народовладдя та узгодження їх з дією принципу верховенства права і конституційної законності; 3) закріпити, що положення першого розділу Конституції України становлять основи конституційного ладу України, з визначенням їх пріоритетності щодо інших положень Конституції України; 4) конститутивно-методологічного значення щодо створення оптимальної концепції внесення змін до першого розділу Конституції України набуває визначення поняття та змісту конституційного ладу.

Отже, для науково-теоретичного забезпечення внесення змін до Розділу І «Загальні засади» Конституції України, який містить основи конституційного ладу України об'єктивно необхідним є визначити поняття концепту «конституційний лад».

«Конституційний лад» не має свого «легального», тобто закріпленого в чинному законодавстві визначення, однак ця категорія застосовується в тексті Конституції України (див, наприклад: ст. ст. 5, 17, 37 Конституції України).

Крім того, визначення сутності та змісту конституційно-правової концепту «конституційний лад України» набуває практичного значення щодо забезпечення та захисту основ національної безпеки України, що актуалізується в сучасних умовах воєнного стану в Україні. Зокрема, відповідно до Кримінального кодексу України передбачена кримінальна відповідальність за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109 КК України)

Таким чином, визначення поняття та змісту конституційного ладу має не тільки важливе теоретичне, але і практичне значення.

В юридичній літературі немає уніфікованого визначення конституційного ладу.

Проаналізувавши існуючи дефініції конституційного ладу та спираючись на засади теорії та практики сучасного конституціоналізму, слід зазначити: 1) конституційне правління, демократично-правовий характер організації та функціонування державної влади, верховенство права є найбільш важливими характеристиками та водночас передумовою конституційного ладу; 2) конституційний лад — це устрій держави і суспільства, при якому створюються реальні умови існування та розвитку громадянського суспільства та правової держави, діє принцип пріоритетного значення прав людини перед іншими соціальними цінностями; 3) відповідні основи та принципи такої організації суспільства і держави закріплюються в Конституції держави та існують реально.

Отже, конституційний лад — це конституційно закріплена та реально існуюча демократично-правова організація держави та суспільства (державного та суспільного ладу), яка створює конституційно-правові основи формування та розвитку правової держави та громадянського суспільства.

Звідси зміст конституційного ладу інституціоналізується громадянським суспільством та правовою державою.

Основами конституційного ладу України є визначені у Конституції України фундаментальні положення, реалізація та гарантування яких забезпечує розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також сприяє розбудові в

Україні гармонійно розвиненого, політично структурованого громадянського суспільства.

До основ конституційного ладу відносяться: основні характеристики Української держави (як унітарної, демократичної, соціальної, правової держави з республіканською формою правління); гуманістичні засади (основи) конституційного ладу; політичні засади (основи) конституційного ладу; економічні засади (основи) конституційного ладу; національно-культурні засади (основи) конституційного ладу; екологічні засади (основи) конституційного ладу.

Основні характеристики Української держави містяться в положеннях ст.ст. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 17, 19 Конституції України, а саме: Україна є суверена і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; Україна є унітарною державою; Україна є республікою; державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування; в Україні визнається і діє принцип верховенства права; тощо.

Гуманістичні засади конституційного ладу містять у положеннях 3, 4, 25 чинної Конституції України. Під гуманістичними основами конституційного ладу слід розуміти такі його основоположні принципи, які закріплюють найвищу цінність людини у соціальному житті, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність тощо та провідну роль громадян у державному будівництві. Гуманізм конституційного ладу також виявляється в підході до інституту громадянства, зокрема, держава зобов'язана захищати своїх громадян за межами країни.

Політичні основи конституційного ладу містяться у положеннях ст. ст. 15, 18, 20 Конституції України, а саме: суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної багатоманітності, держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією та законами України; зовнішньополітична діяльність на принципах миру та співробітництва; наявність державних символів; тощо.

Економічні засади конституційного ладу містяться у положеннях ст. ст. 13, 14, 15 Конституції України, а саме: земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно

до закону; держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах економічної багатоманітності тощо.

Національно-культурні основи містяться у положеннях ст. ст. 10, 11, 12 Конституції України, а саме: держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави; тощо.

Екологічні основи конституційного ладу містяться у положеннях ст. 16 Конституції України, а саме: забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Однією з найактуальніших проблем сучасного суспільства є пошук гармонії з природою. Деградація довкілля стає надто очевидною, щоб її можна було ігнорувати. У сучасних умовах особливого значення набуває третє покоління прав людини, що відображають законні сподівання всього людства, а саме: права на мир, розвиток і чисте довкілля, що охороняється від руйнування. Глобалізація екологічної проблеми детермінує необхідність закріплення екологічних основ конституційного ладу України та створення системи екологічного законодавства, спрямованого на регулювання відносин у сфері взаємодії суспільства і природи.

З метою удосконалення тексту Основного Закону України потребує зміни назва першого розділу «Загальні засади» Конституції України. Виходячи з вищенаведеного теоретично обґрунтованим та практично виправданим є запропонування двох концептів назви першого розділу:

1) «Основи конституційного ладу» чи «Засади конституційного ладу» — за умови включення до змісту цього розділу положень, що

відносяться до основ конституційного ладу, проте «розкидані» по всьому тексту Основного Закону.

2) «Основні положення» — при збереженні змістовно-структурної побудови тексту розділу чинної Конституції України.

Слід констатувати, що в залежності від назви розділу змінюється його змістове наповнення.

За своїм змістом перший розділ чинної Конституції України містить основи (основні принципи) конституційного ладу України. На це вказує Конституційний Суд України, відзначаючи, що розділ I «Загальні засади» Конституції України «закріплює основи конституційного ладу в Україні» (Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 р. у справі про застосування української мови)[22].

Втім не тільки перший розділ Конституції містить основи конституційного ладу, оскільки економічні, політичні, гуманістичні основи конституційного ладу мають своє закріплення і в таких статтях, як ст. 36, 37, 69, 71–74 (відносяться до політичних основ конституційного ладу), ст. 41, 42 (відносяться до економічних основ), у ст. 25 (відносяться до гуманістичних основ) Конституції України.

Звідси, змінити назву розділу на «Основи конституційного ладу» або «Засади конституційного ладу» буде теоретично вірним та логічно обґрунтованим виключно за умови внесення змін до його змісту. Зокрема, включення до нього окремих положень з інших розділів чинної Конституції, внесення додаткових положень і зведення цих положень в єдиний блок «основ конституційного ладу», структурований на «видові» основи: основні характеристики Української держави; гуманістичні основи конституційного ладу; політичні основи конституційного ладу; соціально-економічні основи конституційного ладу; національно-культурні основи конституційного ладу; екологічні основи конституційного ладу, з відповідною зміною розташування та нумерації відповідних статей цього розділу та тексту Конституції України в цілому

[22] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text

22

При збереженні структурної та змістової побудови першого розділу Конституції України доцільним буде змінити його назву на «Основні положення». Це пов'язано з тим, що норми цього розділу містять не «Загальні», а основні, тобто фундаментальні положення, які стосуються організації держави та суспільства в Україні.

Виходячи з того, що «засади» — це основа, підвалина, принцип, база, головне правило, то етимологічно виправданим буде вказувати, до якого явища (предмета, процесу тощо) відносяться такі засади. Наприклад «Засади конституційного ладу». У тексті Конституції логічно припускається визначення цих засад як «Загальні засади Конституції», що уявляється методологічно та юридично невірним. Звідси, методологічно виправдним буде змінити назву першого розділу Конституції з «Загальні засади» на «Основні положення», що в тексті Конституції логічно означає, що це основні положення Конституції України.

Таким чином, об'єктивно необхідним є внесення змін до Конституції України, зокрема, до Розділу І «Загальні засади», Розділу ІІІ «Вибори. Референдуми», Розділу ХІІІ «Внесення змін до Конституції України», що потребує затвердження всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Отже, у повоєнний період необхідним буде модернізація Конституції України. Адже, як було зазначено вище, ефективний розвиток конституційного законодавства є неможливим без модернізації Конституції України. Зокрема, зміни до Конституції України після війни повинні бути спрямовані на відновлення та зміцнення державності, захист прав людини, забезпечення стабільності та розвитку держави в умовах нових викликів. Залишаючись на позиції важливості дотримання принципу стабільності Основного Закону водночас очевидною є необхідність, окрім вищезазначених змін до першого розділу Конституції України, внесення і інших змін до тексту осиного Закону України щодо утвердження національної ідентичності, розвитку інститутів громадянського суспільства; розширення інститутів та гарантії прямої демократії; розширення гарантій прав і свобод людини, зокрема для внутрішньо переміщених осіб та національних меншин, з акцентом на їхню інтеграцію та соціальний захист, розширити економічні права та свободи; внесення змін, які б закріплювали основи національної безпеки та оборони, включаючи механізми співпраці з міжнародними партнерами та забезпечення обороноздатності країни; завершення реформи децентралізації публічної

влади та територіального устрою України; врегулювання питань статусу Автономної Республіки Крим; доповнення Основного Закону України положеннями, що гарантують екологічну безпеку, враховуючи наслідки війни для навколишнього середовища та ін.

При цьому масштабність необхідних змін до Основного Закону України та необхідність проведення конституційно-правових реформ, спрямованих на євроінтеграцію України надають підстави вченим робити висновок про те, що: «чи не єдиним, найбільш дієвим способом її реалізації (конституційно-правових реформ — авт.) видається затвердження нової редакції Конституції органом представницької установчої влади», для чого пропонується «легалізувати» відповідні представницькі установчі збори шляхом внесення змін до Конституції України[23]. Думається, що така пропозиція кореспондує теорії установчої влади та правовій природі Конституції.

Водночас, основним і найбільш прийнятним способом перманентного вдосконалення і розвитку Конституції є вдосконалення і розвиток конституційного законодавства. Конституція тільки тоді буде несуперечливою і сучасною (тобто відповідною суспільним відносинам, що постійно розвиваються), коли буде створено не один «ідеальний» документ — довершена Конституція, що теоретично і практично є неможливим, а коли буде створено стрункy, науково обґрунтовану, ієрархічну систему нормативних актів, що дають можливість функціонувати Конституції, тобто конституційне законодавство.

Передусім, необхідна його систематизація, з метою побудови раціональної, внутрішньоузгодженої національної системи нормативно-правових актів, що містять конституційно-правові норми — конституційного законодавства, що також є важливою складовою здійснення управління законодавчою діяльністю, її планування, координації та контролю.

Сучасний стан конституційного законодавства України характеризується відсутністю його системності, по суті конституційне законодавство представлене невпорядкованою сукупністю величезної кількості нормативно-правових актів, що негативно відбивається на практиці сучасного конституціоналізму. Тому необхідність упорядкування цієї сукупності актів не викликає сумнівів. Отже,

[23] Бєлов Д., Бєлова М. Внесення змін до конституції: доктрина та практика зарубіжних країн. *Український часопис конституційного права.* 2023. № 2. С. 25.

систематизація конституційного законодавства України є актуальною з таких причин.

По-перше, галузь конституційного права зазнає перманентних змін, пов'язаних з конституційними реформами в Україні, здійснення яких було активізоване одразу після прийняття Конституції України, після внесення до неї змін та продовжується у сучасності, зокрема, у контексті євроінтеграційного процесу в Україні. При цьому поступово інтенсифікується законотворча діяльність. Так, починаючи з липня 1996 р. (після прийняття Конституції України) і до липня 2010 р. було прийнято майже 3290 законів. Виходячи з предмета регулювання, можна зробити висновок, що з них 20–25% містять конституційно-правові норми. За період 2011–2025 (станом на жовтень 2025 р.) було прийнято 3545 законів. Із них, за предметом правового регулювання, 28 % містять конституційно-правові норми. Зокрема, це закони, які прямо стосуються прав людини (захист прав і свобод, соціальні гарантії, гуманітарна сфера, громадянство тощо) — це приблизно 10–15 % щорічного обсягу; закони про органи державної влади — орієнтовно 9–12 % щорічного обсягу. Отже майже третина усіх законів стосуються конституційно-правового регулювання.

У результаті виникає необхідність у впорядкуванні конституційно-правових актів, що є завданням систематизації.

По-друге, конституційне право перманентно розвивається, з'являється об'єктивна необхідність прийняття нових нормативно-правових актів, які повинні органічно «вплітатися» в систематизоване конституційне законодавство на основі науково-вивірених критеріїв систематизації законодавства. Системний підхід до формування конституційного законодавства слід розуміти як його поповнення не окремими розрізненими законами та іншими нормативно-правовими актами, а їх відповідними блоками, сформованими за певними сферами конституційно-правового регулювання. При цьому має бути збалансованість у системі законодавства, завдяки якій прийняття нових законів логічно пов'язувалося б з уже чинними і припускало узгоджене функціонування з подальшими актами.

По-третє, конституційне право є первинною, однією з фундаментальних галузей права, що відіграє системоутворюючу роль у правовій системі України, тому від системності конституційного законодавства безпосередньо залежить якість усіх інших галузей законодавства.

Правовою наукою не приділяється достатньої уваги теоретичній розробці проблем систематизації конституційного законодавства. У сучасній юридичній літературі в основному наголошується на необхідності систематизації конституційного законодавства, без її характеристики.

Для здійснення систематизації конституційного законодавства необхідно ґрунтуватися на теоретико-методологічній парадигмі систематизації законодавства, розробленій сучасною правовою наукою, а також з урахуванням позитивного світового та вітчизняного досвіду систематизації з метою вдосконалення чинного законодавства України. Спираючись на цей матеріал як методологічний та теоретичний фундаменти, з метою розкриття особливостей систематизації конституційного законодавства, необхідно досліджувати: по-перше, найбільш оптимальну форму (вигляд) систематизації конституційно-правових актів; по-друге, принципи впорядкованого розташування конституційно-правових актів (конституції, законів, підзаконних нормативно-правових актів) у результаті систематизації; по-третє, методику здійснення систематизації конституційного законодавства (техніку інкорпорації конституційного законодавства).

Питання про найбільш прийнятну форму систематизації конституційно-правового матеріалу є одним із найактуальніших. Фахівці у сфері конституційного права, в основному, є єдиними у думці щодо неможливості та недоцільності здійснення загально галузевої кодифікації конституційного законодавства. Досліджуючи цю проблему, обґрунтованим представляється висновок про неможливість та недоцільність кодифікації конституційного права в єдиному акті, але можливість та у відповідних випадках і необхідність (наприклад, виборче право) проведення часткової кодифікації конституційно-правових норм.

З усіх видів систематизації для конституційного законодавства найбільш оптимальною є інкорпорація, як найефективніший спосіб систематизації конституційно-правових актів. Вона є дійовим засобом збільшення регулятивної ефективності конституційного права. Крім того, у ході проведення інкорпорації у законодавця з'явиться можливість виявити та усунути законодавчі прогалини, повтори та колізії, які призводять до порушення єдності і системності конституційного законодавства. Тому порядку і техніці проведення інкорпорації слід приділити особливу увагу.

Загалом техніка інкорпорації конституційного законодавства повинна ґрунтуватися на загальних техніко-юридичних правилах інкорпорації, проте її відрізняє значна специфіка, що є проявом особливості змісту конституційного законодавства. Інкорпорація конституційного законодавства має поєднуватися з переробкою чинних конституційно-правових актів, а також з можливою їх частковою кодифікацією і консолідацією.

Консолідація конституційного законодавства можлива як об'єднання безлічі правових актів з одного або декількох суміжних питань в один новий правовий акт, зокрема — закон.

Нині необхідна офіційна інкорпорація конституційного законодавства, яка повинна здійснюватися органом законодавчої влади, тобто Верховною Радою України на основі відповідних планів і програм. Найбільш оптимальним способом є розміщення інкорпорованого матеріалу за предметом правового регулювання, тобто за вищезазначеними інститутами конституційного законодавства (конституційний лад суспільства й держави; конституційні засади народовладдя; конституційні основи громадянського суспільства; конституційний статус людини і громадянина; державний лад; державний устрій і територіальна організація держави; законодавча влада; президентство; виконавча влада; судова влада, контрольно-наглядові та правоохоронні органи; місцеве самоврядування).

Очевидно, що головним елементом щодо інших актів, що інкорпоруються, є один елемент структури конституції (її розділ або статті), решта законодавчого матеріалу розміщується в ієрархічному порядку. Рівні за юридичною силою нормативно-правові акти розташовуються в хронологічному порядку.

Ієрархія нормативно-правових актів у системі законодавства визначається відповідно до їх юридичної сили та відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 р.[24]. Так, згідно зі ст. 19 Закону юридична сила — це властивість нормативно-правових актів та встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що випливають із: засад конституційного ладу в Україні; компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої

24

[24] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20

діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом; інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом.

З урахуванням цих вимог в Україні встановлюється така ієрархія нормативно-правових актів:

1) Конституція України в системі нормативно-правових актів України має найвищу юридичну силу і є обов'язковою до виконання на території України;

2) чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укладаються відповідно до Конституції України та мають на території України вищу юридичну силу, ніж закони та підзаконні нормативно-правові акти та є обов'язковими до виконання на території України;

3) закони приймаються на основі Конституції України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж підзаконні нормативно-правові акти, зазначені нижче, і є обов'язковими до виконання на території України;

4) постанови Верховної Ради України, укази Президента України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені нижче, і є обов'язковими до виконання на території України;

5) постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Національного банку України приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені нижче, і є обов'язковими до виконання на території України;

6) накази міністерств приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, зазначені нижче, і є обов'язковими до виконання на території України;

7) нормативно-правові акти інших державних органів приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або)

законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені зазначені нижче, і є обов'язковими до виконання на території України;

8) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території Автономної Республіки Крим вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 10, і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

9) акти обласних державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території відповідної області вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 12, і є обов'язковими до виконання на території відповідної області;

10) накази міністерств Автономної Республіки Крим приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

11) акти Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів і є обов'язковими до виконання на території відповідно міста Києва та міста Севастополя;

12) акти районних державних адміністрацій приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, актів голів обласних державних адміністрацій, а акти районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим — також на основі Конституції Автономної Республіки Крим, рішень та постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятих у межах їх повноважень, і є обов'язковими до виконання на території відповідного району;

13) акти органів місцевого самоврядування приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади).

Таким чином, представляється обґрунтованою така модельна схема інкорпорованого конституційного законодавства щодо конституційно-законодавчих інститутів:

1. Розділ (або статті) Конституції України.

2. Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що містять норми конституційного права (у хронологічній послідовності).

3. Закони (у хронологічній послідовності), що містять норми конституційного права та приймаються у формі: 1) кодексу України; 2) закону України (первинний закон); 3) закону України про внесення змін до кодексу, первинного закону (закон про внесення змін); 4) закону України про надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість або денонсацію міжнародного договору України (закон про міжнародний договір);5)закону України про затвердження (закон про затвердження).

4. Підзаконні нормативно-правові акти, що містять норми конституційного права (у хронологічній послідовності): 1) постанови Верховної Ради України; 2) укази Президента України; 3) постанови Кабінету Міністрів України; 4) накази міністерств; 5) акти інших державних органів; 6) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим; 7) розпоря-

дження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; 8) акти органів місцевого самоврядування.

Метою сучасного періоду розвитку конституційного законодавства є формування цілісної системи конституційного законодавства, зорієнтованого на досвід світового й вітчизняного конституціоналізму, найважливіші демократичні загальнолюдські цінності, втілені в принципах сучасного українського конституціоналізму.

У розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі простежується ряд тенденцій. Ці тенденції співзвучні загальним напрямам розвитку законодавства сучасної України.

З урахуванням таких тенденцій можна визначити найбільш важливі напрями розвитку (тенденції) конституційного законодавства України.

При цьому слід виходити із загальної тенденції розвитку всього законодавства України, а саме: тенденції його адаптації до законодавства Європейського Союзу з метою досягнення відповідності правової системи України acquis communautaire з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

Не менш важливою є тенденція демократизації конституційного законодавства та інтеграції загальнолюдських (загальноцивілізаційних) принципів права в національне конституційне законодавство.

У літературі під загальнолюдськими принципами права розуміють зафіксовані у позитивному праві його універсальні принципи, які вироблені людством як глобальною макроцивілізаційною системою, об'єктивно зумовлені потребами і рівнем розвитку людської цивілізації, відображають її якнайкращі досягнення у правовій сфері, визначають сутність і спрямованість правового регулювання, придатні до застосування у будь-якій системі права.

До таких принципів відносять принцип юридичної (формальної) рівності, принцип демократизму, принцип справедливості, принцип поваги і захисту основних прав людини. Впровадження зазначених принципів у конституційне законодавство є водночас і умовою (передумовою), і результатом (наслідком) удосконалення конституційного законодавства у напрямі його формування та розвитку як відповідної нормативно-правової основи сучасного українського конституціоналізму. Це пов'язано, передусім, з універсальністю і цінністю цих принципів для людини та суспільства в цілому.

Думається, що наведений перелік принципів не є вичерпним. Зокрема, стосовно конституційного законодавства України він може бути доповнений, виходячи з мети і принципів сучасного конституціоналізму, принципом пріоритету прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами та принципом обмеження (самообмеження) державної влади.

Теоретично і практично обумовлено аспект оптимального поєднання стабільності та мобільності конституційного законодавства. В умовах реформування держави й суспільства законодавча база має зазнавати необхідних змін, що відповідають потребам соціального розвитку. Однак конституційне законодавство має характеризуватися підвищеним ступенем стабільності, оскільки конституційно-правові норми регулюють найбільш важливі, основоположні суспільні відносини.

З цими принципами пов'язаний принцип конституційно регулятивної безперервності, який означає неможливість переривання функціонування конституційних інститутів через зміни конституційного законодавства. Сутність та зміст цього принципу повною мірою кореспондує юридичній позиції Конституційного Суду України про те, «що при внесенні змін до Конституції України має бути забезпечений принцип інституційної безперервності, який означає, що органи державної влади, встановлені Основним Законом України, продовжують функціонувати в інтересах Українського народу та реалізовувати свої повноваження, виконувати завдання і функції, визначені у Конституції України, незалежно від цих змін, якщо тільки цими змінами не передбачено істотну (докорінну) зміну їх конституційного статусу, у тому числі їх ліквідацію»[25].

Важливим аспектом є підвищення наукоємності та результативності процесу створення конституційного законодавства.

При цьому слід відзначити важливість цифровізації та інновації в процесі прийняття конституційно-правових актів, зокрема розробка і впровадження електронних платформ для підвищення прозорості та доступності конституційно-законодавчого процесу.

[25] Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020. *Офіційний вебсайт Конституційного Суду України.* URL: https://ccu.gov.ua/ 25

Науковий супровід удосконалення конституційного законодавства покликаний гарантувати демократичний розвиток української держави й суспільства, стати фундаментом комплексу реформаторських дій, спрямованих на формування системи українського конституціоналізму.

При цьому слід наголосити на тому, що важливим є поліпшення якості законів, починаючи від їх змісту і закінчуючи юридичною технікою. Збільшення кількості законів не є таким важливим у порівнянні з їх якістю. Невиправдане збільшення законів може призвести до «правової інфляції» — знецінення нормативних правових актів унаслідок їх непомірної кількості. Отже, у правотворчому процесі має бути тенденція — прагнення до мінімальної кількості нормативно-правових актів.

При визначенні основних тенденцій розвитку конституційного законодавства слід виходити з праксеологічно обумовленої мети його ефективізації в умовах воєнного стану, який продовжує тривати в Україні[26], починаючи з 2022 року відповідно до Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р.[27], а також повоєнного відновлення та сталого розвитку України у контексті реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору. Звідси представляється обґрунтованим виокремлення двох частин розвитку конституційного законодавства за змістовно-темпоральним критерієм, тобто розвиток конституційного законодавства у період воєнного стану та — у повоєнний період.

Метою розвитку конституційного законодавства періоду воєнного стану є адаптація законодавства до умов воєнного часу. Війна обумовила прийняття законів, що належать до спеціального законодавства, яке є правовим засобом для охорони конституційного правопорядку, захисту населення, територій, тобто забезпечення правового режиму воєнного стану. При цьому актуалізуються такі

26

[26] Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 14 січня 2025 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26/2025#n2

27

[27] Про введення воєнного стану в України : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text

спеціальні функції надзвичайних законів, як заборонна, превентивна, компенсаційна, обмежуюча.

Праксеологічний аналіз чинного законодавства надає підстави визичити, що основними тенденціями розвитку конституційного законодавства цього періоду є: забезпечення національної безпеки та оборони; забезпечення безпеки та захисту життя людини, прав та свобод людини і громадянина в умовах війни; забезпечення національного спротиву та утвердження національної ідентичності; забезпечення інформаційної безпеки Україні (важливе значення має подальша трансформація інформаційного законодавства, зокрема, важливим є не тільки прийняти нову Стратегію інформаційної безпеки України в умовах війни, але доцільним та обґрунтованим є прийняття профільного закону про інформаційну безпеку України, в якому передбачити положення, що спрямовані на врегулювання питань, пов'язаних з інформаційною агресією рф та захистом інформаційного суверенітету України); гармонізація з європейськими стандартами (інтеграція європейських норм, адаптація національного конституційного законодавства до стандартів ЄС); продовження реформ (судова реформа, реформа конституційної юстиції тощо); законодавче забезпечення Плану справедливого миру, представленого Президентом України.

Метою розвитку конституційного законодавства у повоєнний період є відновлення України (зокрема, відповідно до Плану відновлення України) та створення конституційного законодавчого підґрунтя для її сталого розвитку. Повоєнні стратегічні напрями розвитку України також потребують відповідного законодавчого підґрунтя.

Після завершення війни Україна стикнеться з численними викликами, які потребують термінового вирішення через ефективне та адаптивне конституційне законодавство.

Тенденції удосконалення та розвитку системи конституційного законодавства України мають формуватися виходячи з праксеологічного аналізу чинного конституційного законодавства, зокрема, визначення його недоліків, до яких відносяться такі дефекти, як колізії та прогалини, що існують в Конституції України та в інших нормативно-правових актах; а також за темпорально-змістовим критерієм, який обумовлює зміст розвитку конституційного законодавства у сучасному періоді, зорієнтованому на законодавче забезпечення правового режиму воєнного стану та — у повоєнному періоді, цілеспрямованому на відновлення України та створення

конституційно-законодавчого підґрунтя для її сталого розвитку як демократичної, правової держави, повноправного члена європейського співтовариства.

Перш за все, у повоєнний період необхідним буде модернізація Конституції України, на основі якої має відбуватися розвиток конституційного законодавства у таких напрямках, як: законодавче супроводження відновлення конституційного правопорядку (продовження судової реформи, удосконалення антикорупційного законодавства та ін.); законодавче забезпечення відновлення територіальної цілісності, тобто законодавство про реінтеграцію окупованих територій (визначення механізмів відновлення контролю над окупованими територіями, правовий статус осіб, які там проживають, та порядок їх інтеграції в українське суспільство тощо); законодавче забезпечення соціально-економічного відновлення (захист прав власності, особливо для тих, хто постраждав від війни, забезпечення соціально-правового захисту для ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, дітей та ін. постраждалих від війни); законодавче забезпечення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування; розвиток конституційного законодавства у сфері національної безпеки та обороноздатності держави.

Розділ 2

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ І ЗАВДАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Прийняття 28 червня 1996 року Конституції України стало визначною подією в житті української держави та Українського народу. Основний Закон ознаменував собою важливий етап вітчизняного державотворення, який законодавчо визначив трансформаційний перехід України від тоталітаризму до демократії. Конституція України увібрала в себе передовий на той час досвід розвинутих демократичних країн у сфері конституціоналізму, гуманістичні цінності світової спільноти, чітко визначила баланс між інтересами та потребами держави, суспільства та окремої особистості. І, таким чином, як правовий акт вищої юридичної сили вона виступила правовим фундаментом формування України як демократичної, правової, соціальної держави, стала політико-правовим документом програмного характеру, який націлив українське суспільство, органи державної влади на відповідні демократичні реформи у сфері вітчизняного державотворення.

Важливим фактором стало й те, що новий Основний Закон інституціоналізував оновлену конструкцію влади, яка ґрунтується на її поділі, чітко окреслив механізм державної влади та повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, конституював демократичні засади правового статусу людини і громадянина, визначив моральні, політичні, економічні та правові орієнтири у сфері регулювання прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в Україні. Конституція виступила фундаментальною основою подальшого розвитку національного законодавства, стала ядром правової системи України.

Водночас сьогодні, коли ми стоїмо на порозі 30-річного ювілею нашого Основного Закону України, слід відзначити, що сучасний етап національного державотворення характеризується складною політичною, економічною та соціальною ситуацією, пов'язаною з військовою агресією проти нашої країни з боку північного сусіда та необхідністю модернізації державного і суспільного ладу у зв'язку подальшим розгортанням процесів глобалізації й інтеграцією України у світове співтовариство.

Безумовно, що ці процеси мають отримати своє законодавче, і в першу чергу на рівні Основного Закону, врегулювання і визнання. Це ставить на порядок денний питання проведення в нашій країні конституційної реформи, яка виступає однією з передумов вступу України в ЄС і має бути спрямована на досягнення європейського рівня соціально-економічного розвитку країни, модернізацію

існуючої системи управління, удосконалення механізму публічної влади, територіального устрою, правового статусу людини і громадянина. А з урахуванням останніх подій в Україні, військовою агресією Росії, реформа має визначити нову модель національної безпеки, територіально-політичної організації країни, виступити необхідною передумовою для здійснення ефективної державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ.

Таким чином, виходячи з твердження відомого професора Джовані Сарторі, який сказав, що «конституції якоюсь мірою схожі на двигуни, тобто механізми, що повинні «працювати» і які повинні забезпечити визначений результат»[28], вітчизняна конституційна реформа має стати правовою основою зміни і модернізації форми та змісту існуючих суспільних відносин.

Для успішного її проведення необхідно виробити єдині методологічні підходи реалізації конституційної реформи в Україні, її чітку стратегію, визначити мету і завдання, об'єкти реформування з зазначенням усього можливого і необхідного інструментарію, правової та інституційної складової такої реформи.

Зарубіжний та й набутий за роки незалежності вітчизняний досвід проведення конституційних реформ переконливо свідчить про неможливість модернізації будь-яких суспільних відносин без належного наукового обґрунтування, прогностичних передбачень, розробки новітніх суспільних методологій та теорій. Тому реформі Основного Закону України повинні передувати комплексні наукові дослідження, виконані саме в межах юридичної науки, які на високому науково-методологічному рівні дозволять виділити та охарактеризувати причини конституційної реформи, її завдання, пріоритетні напрями тощо. Як зазначав Ю. С. Шемшученко: «Обґрунтування необхідності внесення змін до чинної Конституції України є ключовим у визначенні змісту майбутніх конституційних змін. При цьому йдеться не про абстрактну «потребу взагалі» щось змінити у нашій Конституції, а про конкретну необхідність справді потрібних її змін. Для визначення цієї конкретної необхідності й потрібні узагальнення практики реалізації Конституції України з урахуванням тенденцій сучасного конституціоналізму. Виходячи з цього узагальнення,

[28] Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів / пер. з 2-го англ. вид. Київ : АртЕк, 2001. С. 29–30.

спираючись на нього ми отримаємо можливість науково обґрунтувати і сформулювати конкретну необхідність конституційних змін, і на основі цього визначити характер їхнього змісту»[29].

У науковій літературі виділяють такі об'єктивні причини конституційних реформ як: 1) внутрішньополітичні, маються на увазі перехід від авторитаризму до демократії, зміна форми правління або політичного режиму; 2) зміни у територіальному устрої, які зумовлюють внесення змін до конституційних актів, що пов'язано з розвитком регіоналізму та необхідністю визначення статусу територіальних складових; 3) значні зміни «політичної карти» суспільства, прихід до влади опозиційної сили, яка прагне шляхом перегляду конституції закріпити своє уявлення про соціально-економічний лад; 4) еволюційною причиною часткового перегляду конституційних норм може бути реформа правової системи, обумовлена прагненням уникнення втрати конституцією її фактичної сили; 5) зовнішні причини, які часто продиктовані змінами геополітичного положення країни, проголошенням незалежності тощо[30].

Можна констатувати, що проведення конституційної реформи в Україні обумовлене цими ж об'єктивними причинами:

1) внутрішньополітична — подальша демократизація конституційного ладу України, механізму державної влади, правового статусу людини і громадянина. Слід зазначити, що Конституція України приймалася в умовах жорсткого протистояння між демократичними ліберальними і залишками прокомуністичних сил. Внаслідок цього в ній мають місце радянські рудименти і цілий ряд положень консенсусного характеру, коли демократичні сили йшли на поступки прокомуністично налаштованих народних депутатів для того, щоб Основний Закон України був прийнятий. І сьогодні такі положення Конституції України потребують свого усунення;

2) зміна адміністративно-територіального устрою — децентралізація влади в нашій країні і декомунізація України мають наслідком зміну адміністративно-територіального устрою, назв декількох

[29] Шемшученко Ю. Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні. *Право України.* 2012. № 8. С. 29–30.

[30] Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності : дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право». Київ, 2017. С. 42–43.

обласних центрів, що повинно знайти своє втілення в Конституції України;

3) еволюційні причини, що пов'язані з науково-технічним прогресом, розвитком суспільства, держави, появою цілого роду нових органів державної влади, які раніше не були відомі вітчизняному механізму публічної влади (НАБУ, НАЗК, ДБР, САП та ін.), впровадженням в практику вітчизняного державотворення, вироблених міжнародною спільнотою нових правових стандартів, особливо в галузі прав людини, народовладдя тощо;

4) зовнішні причини, які випливають, по-перше, із військової агресії Росії, що викристалізували цілий ряд проблем у сфері національної безпеки нашої країни, її функціонування в умовах воєнного стану; по-друге, реалізацією проголошеного Україною курсу на вступ до Європейського Союзу та НАТО.

Не варто залишати поза увагою й такий важливий чинник вітчизняної конституційної реформи як, як це не парадоксально, забезпечення легітимізації самої Конституції України. Необхідно відновити легітимність Конституції України як акту установчої влади, яка була істотно підірвана, по-перше, тим, що 8 грудня 2004 р. на позачерговому пленарному засіданні Верховною Радою України було прийнято пакетним голосуванням 402 голосами Закон «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV (разом з Законом «Про особливості застосування Закону про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р.»). Прийняття таким чином Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV поставило під сумнів його легітимність, оскільки при його ухваленні були порушені процедури, зокрема, був відсутній висновок Конституційного Суду України на відповідний законопроєкт (до нього в процесі розгляду та голосування 8 грудня 2004 року вносились зміни), і внесення змін до Конституції не передбачає «пакетного» голосування. Надалі цей Закон було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 № 20-рп/2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

По-друге, легітимність чинної Конституції України підірвана так званим феноменом «конституційного реверсу», коли конституційне регулювання змінювалося на користь одної чи іншої редакції Конституції внаслідок, рішень, не передбачених процедурою внесення конституційних змін. Перший раз це відбулось через уже згадане

рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року[31], яке привело до Революції Гідності 2013–2014 рр. І в рішенні Венеціанської комісії справедливо зазначається, що цілком очевидно, що поточне конституційне поле держави, засноване на рішенні Конституційного Суду (від 30 вересня 2010 р.) не має достатньої легітимності, яка може бути досягнута лише в результаті … конституційної процедури внесення змін до Конституції Верховною Радою України[32].

Другий випадок такого «конституційного реверсу» — це рішення Верховної Ради України від 21 лютого 2014 року, коли національний законодавчий орган, виконуючи положення Угоди про врегулювання кризи в Україні, прийняв Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»[33], який був згодом підписаний виконуючим обов'язки Президента Головою Верховної Ради Олександром Турчиновим. 22 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII». Обидва документи були прийняті більше, ніж двома третинами від конституційного складу народних депутатів України. Однак це було зроблено без рішення профільного комітету вітчизняного парламенту та без висновку Конституційного Суду України, що суперечить встановленій процедурі внесення змін до Конституції України. Як відзначається окремими експертами, з політичної точки зору такі рішення Верховної Ради були абсолютно необхідними і спрямовувались на обмеження повноважень Президента та відновлення конституційного ладу, що існував до узурпації влади президентом Віктором Януковичем. З правової ж точки зору такі рішення викликали чимало запитань, оскільки відбулися не на підставі передбаченої Конституцією процедури[34].

---

[31] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 30.09.2010 р. *Офіційний вісник України.* 2010. № 72/1 (Спец. випуск). С. 5–30.

32

[32] Про конституційну ситуацію в Україні Висновок Ради Європи від 17.12.2010 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36

34

[33] Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 року. *Голос України.* 2014. 1 березня. № 39 (5789).

[34] Конституційна реформа знову на порядку денному в Україні. *Центр політико-правових реформ*. URL: https://surl.lu/tpulge

Отже, можемо резюмувати, що конституційні реформи в Україні в 2004 та 2014 роках відбувалися без чіткого дотримання приписів розділу XIII Конституції України, а це необхідна умови легітимності Основного Закону України.

Сама модернізація Конституції України має бути спрямована на:

І. ***Усунення зі змісту Конституції України суперечливих положень та радянських рудиментів***. Основний Закон України приймався у 1996 році, коли у свідомості більшості політиків, науковців, громадськості ще залишалися радянські цінності і підходи у регулюванні суспільних відносин. І внаслідок цього Конституція України, незважаючи на те, що отримала широку підтримку з боку міжнародної спільноти як така, що відповідає міжнародним стандартам у галузі конституціоналізму, все таки являє собою конституцію перехідного періоду. На це неодноразово зверталася увага з боку вітчизняних науковців, які пишуть, що з правової точки зору, це з одного боку наводить на думку, що «проблемність» нашої Конституції полягає передусім у перманентному нехтуванні її реального сенсу і змісту, у перекрученнях щодо застосування. А з іншого боку, дає ще більше підстав для твердження про існування проблеми взаємообумовленості низки конституційних принципів, норм та інститутів, слабкості зв'язку різних інститутів та основних конституційних принципів. Означене підтверджує існування проблеми форми (внутрішньої) конституції, а точніше «конфлікту» форми і змісту Основного Закону України. В такому контексті можна вести мову про потребу узгодження юридичної і фактичної конституції та необхідність конституційної реформи в України[35].

Справедливою вважаємо думку фахівців, які підкреслюють, що розділ ІІ Конституції «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» закріплює низку соціально-економічних прав, які закріплені за формулою однаковою із природними правами людини «кожен має право…». Такий підхід до соціально-економічних прав є радянським спадком і не відповідає доктрині західного конституціоналізму. Разюча розбіжність між прописаними у Конституції благами соціальних прав і тим, що громадяни мають в реальності, є одним із

[35] Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності : дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право». Київ, 2017. С. 35-36.

чинників нерозуміння цінності Конституції громадянами, сприйняття її в цілому, як чогось умовного, нежиттєздатного[36].

Приблизно про це ж говорить і О. І. Ющик, який звертає увагу на закріпленні у Конституції України відносно високого рівня «конституційних прав і свобод людини і громадянина навіть у порівняні з так званими «розвиненими демократіями» світу», та, з іншого боку, нездатної забезпечити і гарантувати більшість з цих прав і свобод, конституційної організація державної влади[37].

На наш погляд, удосконалення Основного Закону України в частині прав людини має охоплювати:

1) саму назву розділу ІІ Конституції «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», яка є дещо застарілою, еклектичною та такою, що більше відповідає духу радянської доби. Вона має бути приведена у відповідність з європейськими цінностями та сучасними тенденціями розвитку конституційної теорії і практики. Сьогодні поділ прав на «права людини» і «права громадянина» втрачає своє як теоретичне, так і практичне значення, оскільки основоположні права людини згідно міжнародних актів про права людини визнаються всіма демократичними державами як складова частина національного правопорядку. Таким чином, права людини виступають одночасно і як права громадянина. Окремі відмінності між ними зберігаються лише щодо незначної категорії політичних прав, причому з очевидною тенденцією до поступового вирівнювання в користуванні цими правами між громадянами держави і апатридами та іноземцями, які постійно проживають на її території.

Так само в сучасній західній теорії права здебільшого «свободи людини» розглядаються через призму «прав людини» («*human rights*») — як загальної категорії, що охоплює «права і свободи». Це ми бачимо на прикладі Загальної Декларації прав людини ООН (1948 р.) як засадничому документі універсального характеру, Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права (1966 р.), Міжнародного Пакту про економічні, соціальні та культурні права

36

[36] Конституційна реформа знову на порядку денному в Україні. *Центр політико-правових реформ.* URL: https://pravo.org.ua/konstytutsijna-reforma-znovu-na-poryadku-dennomu-v-ukrayini/

[37] Ющик О. І. Конституційні основи та загальна концепція правової реформи. *Проблеми теорії конституційного права України* / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Парламентське видавництво, 2013. С. 461, 462.

(1966 р.); офіційних назв інших регіональних актів у сфері прав людини: Американська Конвенція з прав людини (1969 р.), Арабська Хартія з прав людини (2004 р.). Попри те, що офіційна назва Європейської конвенції з прав людини (1950 р.) містить термін «права людини і основоположні свободи», загальновизнаною є її скорочений варіант назви: Європейська конвенція з прав людини. Слід взяти до уваги й те, що суд, який покликаний захищати передбачені цією Конвенцією права, має назву Європейський Суд з прав людини. Також офіційна назва базового для Європейського Союзу документа у сфері прав людини — Хартія основоположних прав Європейського Союзу — містить лише поняття «основоположні права».

Звідси можемо резюмувати, що поняття «права людини» виступає загальною категорією, яка охоплює також і поняття свобод. Тому назва ІІ розділу Конституції України має бути «Права та обов'язки людини», що не означає вилучення із застосування у відповідних окремих статтях вітчизняного Основного Закону такого поняття як «свободи людини».

2) потребують модернізації соціальні права, які закріплені в Конституції здебільшого як «радянський спадок», що сьогодні робить Основний Закон України в цій частині доволі вразливим. Йдеться про зниження рівня їх абстрактності, декларативності у відповідних конституційних формулюваннях, заміну деяких статей максимально можливим реальним нормативно-правовим викладом. Існуючі у вітчизняній науці конституційного права підходи, що ці права являють собою «права — наміри держави», «програмні» права людини не витримують критики. Проголошені соціальні права не відповідають реаліям сьогодення, не забезпечені конкретними механізмами і гарантіями реалізації, вони є значно ширшими від тих, котрі передбачені в міжнародних угодах, за якими Україна взяла на себе зобов'язання.

На наш погляд, зазначені недоліки можуть бути усунені завдяки:

а) чіткому конституційному закріпленню соціальних прав за моделлю, яка міститься у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966);

б) приведенню змісту соціальних прав людини до змісту соціальних хартій, кодексів і конвенцій Ради Європи та Європейського Союзу;

в) посиленню в Конституції рівня і форми забезпечуваності соціальних прав через:

– встановлення єдиного підходу їх гарантованості, визначивши на конституційному рівні загальної формули до кожного права, що «обсяг, умови і порядок його забезпечення визначаються законом»;

– конкретизацію позитивних обов'язків держави щодо умов і порядку забезпечення соціальних прав шляхом конституційного уточнення функціональних обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно реалізації, охорони та захисту соціальних прав людини;

– реалізацію принципу пропорційності, який має гарантувати забезпечення соціальних прав людини, виходячи з соціально-економічних можливостей держави і передбачати можливості встановлення, у чітко передбачених Основним Законом України випадках, обмежень цих прав із зазначенням мети та правових меж їх застосування (при цьому зміст і обсяг обмеження соціальних прав людини не можуть бути зменшеними порівняно з міжнародно-правовими актами).

Таким чином, конституційне регулювання соціальних прав людини в Україні необхідно довести до такого рівня конкретизації, який буде давати громадянам надійну можливість їх захисту за допомогою юридичних механізмів — в першу чергу судів, в тому числі й Конституційного Суду України.

3) вирішення питання щодо доповнення розділу II Конституції України новими правами і свободами та наповнення чинних особистих, політичних, економічних, культурних й екологічних прав людини новим змістом у відповідності з міжнародно-правовими актами, сучасним розвитком європейського конституціоналізму, науково-технічним прогресом суспільства та потребами національного державотворення.

З часу прийняття Конституції України пройшло понад 29 років. Незважаючи на той факт, що прийнятий 28 червня 1996 року Основний Закон України багато в чому відповідав міжнародним стандартам конституційного будівництва, сьогодні бачимо, що він потребує свого удосконалення, в тому числі й в регулюванні проголошених прав людини. Маємо визнати, що конституційне проголошення деяких прав людини в нашій країні поставлено в залежність від їх подальшого законодавчого регулювання, чим виключається їх пряма дія; світоглядно-методологічні засади конституційного закріплення та захисту прав людини дещо відрізняються від обов'язкових для України міжнародних актів і т. ін.

На наш погляд, цей напрям удосконалення вітчизняного Основного Закону має реалізовуватись через введення до конституційного тексту нових, «додаткових» прав, які нині у ньому взагалі не згадані, хоча окремі з них і закріплені у тих міжнародних актах, що ратифіковані Україною (чи закріплені в актах ООН, актах європейських інституцій, ухвалених вже після прийняття Конституції України, наприклад, Хартія основоположних прав Євросоюзу 2000 року). Це стосується прав людей похилого віку, осіб з інвалідністю, дітей, внутрішньо переміщених осіб, осіб–біженців, які вимушено внаслідок війни змушені були виїхати та проживати за кордоном, прав військовослужбовців та ветеранів війни, більш повного відображення колективних прав людей, тобто прав певних соціальних груп — зокрема національних меншин, іноземців. Також це права людини так званого «четвертого покоління» (право на трансплантацію органів, на евтаназію, зміну статі, штучне запліднення та ін.), право на доступ до інформації (право на Інтернет), на безпечний доступ до нових технологій, право на використання досягнень науки, право на участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій в екологічній та інших сферах тощо.

При цьому наголосимо, що до питання модернізації особистих (громадянських), політичних, економічних, культурних та екологічних прав людини слід підходити досить зважено, щоб ще більше не посилити декларативність розділу ІІ Конституції України.

Метою таких змін має бути:

– приведення конституційного регулювання прав людини в Україні до чіткої відповідності з ратифікованими нею відповідними міжнародно-правовими актами;

– підвищення ступеня відповідності прав людини європейським та світовим стандартам;

– втілення положень природно-правової доктрини щодо невід'ємності, непорушності, взаємозалежності, єдності та неподільності таких прав і свобод, коли конституційні права людини сприймаються не як сфера патерналістських зусиль держави, а як простір автономності індивіда, де особа самостійно визначає свої особисті пріоритети і спрямованість зусиль;

– вирішення запитів вітчизняного суспільства щодо удосконалення конституційно-правового статусу людини в Україні у зв'язку

з війною, усуненням її наслідків та іншими потребами державного розвитку.

4) закріплення презумпції того, що конституційні права та обов'язки стосуються не лише людини, але й поширюються на юридичних осіб та інших відповідних суб'єктів права щодо прав і свобод, гарантій їх реалізації та захисту за умови, що вони за своїм змістом можуть бути на них поширені і це узгоджується з сутністю таких прав та цілями діяльності юридичних осіб й інших відповідних суб'єктів права.

5) посилення гарантованості проголошених прав людини. Закріплення прав людини навіть на рівні Основного Закону України без їх належного гарантування та створення відповідних умов для їх реалізації недостатньо для виконання державою передбаченого ст. 3 Конституції України свого конституційного обов'язку. Держава зобов'язана створити умови для вільного і безперешкодного використання людиною своїх прав. Принцип гарантованості прав і свобод полягає в тому, що держава не тільки проголошує ті чи інші права, свободи та встановлює обов'язки, вона повинна гарантувати можливість реалізації проголошених прав і свобод та розробити механізм примусу для виконання громадянами своїх обов'язків[38].

Посилення гарантування прав людини на рівні Конституції України, на наш погляд, повинно охоплювати:

– інституційну складову — Основний Закон України містить різні юридичні інституційні засоби, що гарантують реалізацію прав людини. Це, наприклад, Президент України, який є гарантом прав та свобод людини відповідно до Конституції України. Так само виступає гарантом прав і свобод громадян Уповноважений з прав людини Верховної Ради України. Окрім того суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України, органи прокуратури та інші органи державної влади й місцевого самоврядування виступають інституційними засобами забезпечення прав людини. Проте, сьогодні появляються інші спеціалізовані правозахисні інституції, які потребують свого конституційного визнання. Це, наприклад, Радник–Уповноважений Президента України з прав дитини та дитячої реабілітації, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, Радник–Уповноважений Президента України з питань

[38] Конституційне право України : курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 103–104.

безбар'єрності, Урядовий уповноважений з питань етнонаціональної політики, Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю, Урядовий уповноважений з питань гендерної політики, освітній омбудсмен, Рада бізнес–омбудсмена, Уповноважений із захисту державної мови, військовий омбудсман та ін. Ці інституції потребують створення для них нормальних умов праці, а також налагодження тісної співпраці між собою, з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, вітчизняними та зарубіжними правозахисними організаціями, що можливе за умови визнання їх статусу на рівні Конституції України.

Інституційну складову конституційно-правового механізму забезпечення прав людини слід посилити за рахунок конкретизації в Основному Законі України повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо їх місця і ролі в реалізації, охороні та захисті прав і свобод людини. Необхідно також розширити конституційні можливості інститутів громадянського суспільства (перш за все правозахисних) впливати на дотримання прав людини в нашій країні та контролювати діяльність національних органів публічної влади у сфері прав людини і притягнення державних посадовців до відповідальності за їх порушення.

– проблему допустимих обмежень прав людини. Йдеться про оптимізацію конституційних підстав можливих обмежень державою та її органами здійснення прав людини. Зокрема, видається за необхідне, по-перше, сам перелік таких підстав привести до повної відповідності з їхніми міжнародно-правовими стандартами і ці підстави не можуть бути кількісними й ширшими, ніж ті, що передбачені стандартами. Наприклад, згідно ч. 2 ст. 9 Європейської конвенції з прав людини[39] можливість обмеження свободи думки передбачена лише у чотирьох випадках: 1) в інтересах громадської безпеки; 2) для охорони публічного порядку; 3) для охорони здоров'я чи моралі; 4) для захисту прав і свобод інших осіб. Натомість в Конституції України здійснення цього права може бути обмежене в інтересах: 1) національної безпеки; 2) територіальної цілісності; 3) громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам; 4) для охорони здоров'я населення; 5) для захисту репутації інших

[39] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рим, 4.XI.1950. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n525

або права інших людей; 6) для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; 7) для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя[40].

По-друге, межі таких обмежень повинні бути обумовлені принципом верховенства права і його важливою складовою — принципом пропорційності, який має знайти своє закріплення у Конституції України. Посилання на таку соціально-природну підставу обмеження реалізації прав людини, як необхідність досягнення збалансованості їх реалізації з правами й правомірними інтересами інших суб'єктів та й усього суспільства загалом відповідатиме міжнародним стандартам забезпечення прав людини. З огляду на це, доцільно доповнити розділ ІІ положенням, згідно з яким обмеження прав людини мають бути обумовлені захистом публічного інтересу з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших людей, забезпечення справедливих вимог моралі, національної безпеки і громадського порядку.

По-третє, такі обмеження повинні точно відповідати передбаченим у самій Конституції цілям і їх запровадження у кожному конкретному випадку має бути визнано необхідним у демократичному суспільстві.

По-четверте, треба визнати той негативний факт, що в Основному Законі України доволі вільно і спрощено формулюється свобода розсуду держави — широка, ніким і нічим не контрольована свобода дій органів державної влади при обмеженні прав людини. Наприклад, якщо європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод допускає можливість втручання у здійснення права на повагу до свого житла лише задля чітко перерахованих цілей на підставі закону і коли такі дії необхідні в демократичному суспільстві, то, як справедливо підкреслюють фахівці, в Конституції такі цілі взагалі не визначаються (конституційні приписи «врятування життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину»[41] не можна вважати повноцінними цілями), про необхідність в демократичному суспільстві таких дій не йдеться і всі обмеження будуються на єдиному

[40] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

[41] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

критерії — законі. На практиці це призводить до конфлікту Конституції і міжнародних зобов'язань України.

По-п'яте, слід наповнити новим змістом загальну заборону будь-якої дискримінації людини, водночас розширивши підстави недискримінації. Зокрема, в цьому плані потрібно привести зміст положень Конституції України у відповідність з визнаними нашою країною міжнародними угодами. Так, Європейською конвенцією з прав людини передбачені заборони дискримінації, які в Основному Законі України подаються в іншому аспекті, наприклад, заборона дискримінації за ознаками: релігії подається лише стосовно «релігійних переконань», національного походження подається стосовно етнічного походження тощо.

Окремо слід звернути увагу на невідповідність національного конституційного регулювання питання недискримінації вимогам Європейського Союзу, зокрема Хартії основоположних прав Європейського Союзу. Так, Основним Законом України заборонена дискримінація за «релігійними, політичними та іншими переконаннями». Натомість, в Хартії йдеться про переконання і погляди, що є різними проявами дискримінації, а тому і подаються окремо критерії за ознаками: релігії, переконань, політичних та інших поглядів. Також в Конституції України на відміну від Хартії основоположних прав Європейського Союзу відсутні заборони дискримінації за генетичними характеристиками, належності до національних меншин, походження, обмеження працездатності, віку, сексуальної орієнтації. Тому вітчизняний законодавець повинен взяти це до уваги і, з урахуванням намірів вступу України до Європейського Союзу, внести відповідні зміни до Конституції України.

В цілому зазначимо, що модернізація Основного Закону України у сфері прав людини полягає в їх уточненні, розширенні, змістовному збагаченні й посиленні гарантованості, що в кінцевому рахунку сприятиме підвищенню рівня гуманістичності Конституції України, формуванню національної правової системи на «людиноцентриській» основі, удосконаленню конституційно-правового статусу людини в Україні, підвищенню реалістичність прав людини та їх захищеності до європейських стандартів; посиленню формування і розвитку громадянського суспільства в контексті зростання його відповідальності за забезпечення прав і свобод людини; підвищенню ефективності конституційно-правового механізму забезпечення прав людини в нашій країні.

Окрім прав людини в Конституції України мають місце і інші положення, які на сьогодні не відповідають вимогам часу. В. М. Шаповал справедливо відзначає, що на час прийняття Конституції 1996 р. розвиток держави, «характеризувався збереженням значних інституційних і сенсуальних (смислових) елементів від радянської організації влади у поєднанні із запозиченнями частини здобутків світового конституціоналізму», такі елементи мають місце у змісті Конституції, а «здобутки світового конституціоналізму нерідко компрометуються перекрученнями у тлумаченні і правозастосуванні»[42].

Треба сказати, що такий стан конституційного розвитку характерний для більшості держав колишнього соціалістичного табору, що обумовлено переходом суспільства, держави, правової системи від соціалістично-комуністичних до соціально-демократичних, ліберальних цінностей, пошуком ефективної моделі їх розвитку. В останні роки перехідний період в Україні вийшов на «завершальну, кінцеву» стадію такого пошуку, що пов'язано із європейською інтеграційною визначеністю, а його завершення пов'язується із набуттям Україною повноцінного членства у ЄС. Логічно, що такий етап вітчизняного державотворення має знайти відображення в Основному Законі на чому ми зупинимося пізніше.

II. ***Конституціоналізація європейського курсу України*****.** Це питання виступає одним з ключових стратегічної мети конституційної реформи, що визначається прагненням народу України приєднатися до Європейського Союзу, зблизитися з європейськими стандартами політичних, економічних, соціальних і правових систем. В літературі правильно підкреслюється, що конституційні зміни для євроінтеграції є типовим явищем для багатьох країн, які прагнуть вступити до європейських інтеграційних структур, зокрема до Європейського Союзу[43].

Безумовно, що зміни до національного Основного Закону мають ґрунтуватися на вироблених міжнародною спільнотою стандартах конституціоналізму. В умовах демократичної модернізації

[42] Шаповал В. Конституція України: аж двадцять років або лише двадцять років!? *Право України.* 2016. № 6. С. 9.

[43] Токарська А., Шардакова А. Роль сучасного конституціоналізму в євроінтеграційних зусиллях України. *Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні* : збірн. матер. учасників П'ятої міжн. наук-практ. конф. (Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 23 вересня 2022 року). Львів, 2023. С. 102.

Конституція України має стати тим політико-правовим документом, який враховуватиме європейські демократичні цінності, буде сприяти подальшій консолідації українського суспільства і для цього в основі конституційного регулювання має бути закладена концепція конституційного патріотизму, яка отримує особливого значення з урахуванням розпочатої Росією війни проти України.

Це ставить на порядок денний широке коло праксеологічних викликів щодо розуміння сутності конституціоналізму, визначення нових напрямів його розвитку, в тому числі через реалізацію концепції конституційного патріотизму.

Сам термін «патріотизм» тлумачиться як (грец. Πατριώτης — *земляк*, грец. πατρίς та лат. *Patria* батьківщина) громадянське почуття, змістом якого є любов до Батьківщини і готовність пожертвувати своїми інтересами заради неї, відданість своєму народові, гордість за надбання національної культури, особливе емоційне переживання своєї приналежності до країни, мови, історії, традицій, готовність діяти в інтересах вітчизни та постати на її захист у разі необхідності[44]; (від грец. πατρίς — вітчизна) — любов до батьківщини, відповідальність за її долю і готовність служити її інтересам, а в разі потреби самовіддано боронити здобутки свого народу; соціально-політичний і моральний принцип, що в загальній формі виражає вищеназвані почуття та емоційні стани[45]; (від грец. πατρίς — батьківщина) — моральний принцип, суть якого проявляється у любові до Батьківщини, готовності поступитися своїми приватним інтересами на користь її інтересів; відданість своїй батьківщині, своїй нації; гордість власною батьківщиною, незалежно від її рівня розвитку, міжнародного статусу; гордість культурою, мовою батьківщини, бажання зберегти її особливості; обов'язкова ідентифікація зі своєю нацією, бажання захищати та відстоювати її інтереси, досить часто навіть всупереч раціональним міркуванням[46]; (грец. *patriotes* — земляк, співвітчизник) — це любов та відданість своїй батьківщині,

[44] Вавринчук М. П., Яруш М. В. Націоналізм та національний патріотизм: сутність та відмінності. *Університетські наукові записки*. 2008. № 1. С. 423.

[45] Скуратівський В. Патріотизм. *Філософський енциклопедичний словник* / В. І. Шинкарук (гол. редкол.) та ін. Київ : Інститут філософії імені Григорія Сковороди НАН України ; Абрис, 2002. С. 471.

[46] Явір В. Патріотизм. *Політична енциклопедія* / редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 546.

прагнення своїми діями служити її інтересам, готовність іти на жертви в ім'я інтересів свого народу[47].

Отже, в основі розуміння патріотизму лежить любов до своєї батьківщини, відданість їй, своєму народу, нації; гордість власною державою, її історією, культурою, традиціями та мовою свого народу; обов'язкова ідентифікація себе зі своєю країною, народом, нацією; готовність служити інтересам своєї батьківщини, народу, нації, поступитися своїми інтересами на користь їх інтересів, іти на самопожертву заради цього, в тому числі у випадку потреби захищати та боронити свою державу, народ, націю.

Натомість термін «конституційний патріотизм» має дещо інше розуміння. Як осмислене поняття він вперше з'явилося у післявоєнній Німеччині. В цей час країна була поділена на окупаційні зони, а згодом на дві ворожі одна одній держави. І сформована німецьким філософом Карлом Ясперсом державно-правова теорія (*Verfassungspatriotismus*) була орієнтована на державу, яка зможе впоратися з пам'яттю про войовничість та звірства Третього рейху шляхом вирішення проблеми політичної провини Німеччини після війни з допомогою «колективної відповідальності». В подальшому учень К. Ясперса Дольф Штернбергер продовжив розвиток доктрини свого вчителя. Хоча найбільший вклад у розбудову вчення про конституційний патріотизм зробив німецький філософ Юрген Хабермас.

В цілому концепція конституційного патріотизму подається як ідея про те, що люди повинні формувати політичну прихильність до норм та цінностей плюралістичної ліберально-демократичної конституції, а не до національної культури чи космополітичного суспільства. Вона асоціюється з постнаціоналістичною ідентичністю. Також конституційний патріотизм розглядається як схожа з націоналізмом концепція, прихильність заснована на конституції, а не на національній культурі. По суті це спроба переосмислити групову ідентичність з акцентом на інтерпретацію громадянства як лояльності, що виходить за рамки етнокультурної ідентифікації індивіда.

Це особливо актуально для постнаціональних демократичних країн, у яких співіснують численні культурні та етнічні групи. Виходячи з цього концепція конституційного патріотизму доволі сильно

[47] Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики : Словник. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. С. 295–296.

вплинула на розвиток Європейського Союзу і стала ключем до європеїзму як основи для багатьох країн, що входять до наднаціонального союзу.

В той же час відзначимо, що є і інші підходи інтерпретації конституційного патріотизму. Зокрема, є бачення, що ця концепція є новим засобом ідентифікації з наднаціональною освітою, тоді як з іншого боку, є акцент на розумінні прихильності до термінів свободи над етнічністю. Здебільшого заперечується, чи слід розглядати конституційний патріотизм як заміну національності чи традиційної ідентичності, або як баланс між ними, що дозволяє «перехідний вигляд ідентичності, що відповідає різноманітності, гібридності та плюралізму нашого сучасного світу». Існує також безліч думок щодо того, чи необхідна попередня групова ідентичність до досягнення моральної, політичної ідентичності[48].

В цілому відзначимо, що виходячи з загального розуміння доктрини конституційного патріотизму, оновлений Основний Закон України має охоплювати передусім конституційні цінності, які вироблені прогресивним суспільством у боротьбі за свободу, які слугують гарантією вільного, гідного і безпечного життя людини, чітко визначають баланс між інтересами та потребами держави, суспільства та окремої особистості, виступають правовим фундаментом формування країни як демократичної, правової, соціальної держави, інструментом вирішення цього завдання. Ці цінності слугують метою і засобом задоволення соціально-справедливих загальнолюдських потреб і інтересів громадян і суспільства та спрямовані на забезпечення режиму точного і неухильного дотримання конституції усіма суб'єктами, яким вони адресовані. Їх слід сприймати як шкалу виміру відповідності національної конституції міжнародним стандартам у галузі конституціоналізму. На рівні Основного Закону загальнолюдські цінності являють собою значущі з точки зору правотворення узагальнені правові цілі, ідеї, блага, ціннісні орієнтири, що відображаються в об'єктивній і суб'єктивній реальності і визначають сутність та мету права, лежать в його основі, характеризуються посиленим механізмом захисту і спрямовані на практичне

[48] Марцеляк О. В. Конституційний патріотизм як важлива складова вітчизняного конституціоналізму і конституційної реформи в Україні. *Український конституціоналізм в умовах війни: основні науково-практичні проблеми та організаційно-правові засоби їх розв'язання* : наукова записка. Київ : Видавництво Людмила, 2025. С. 37–38.

упорядкування поведінки учасників суспільних відносин на основі того, що суспільством визнається особливо вагомим, до чого члени суспільства ставляться з повагою і визнанням як обов'язкового.

Значущість таких цінностей посилюється в сучасних умовах глобалізації та міждержавної інтеграції. Зміни, що відбуваються завдяки цим процесам у політичній, соціальній, економічній та культурних сферах, неминуче торкаються конституційно-правового інструментарію та змісту конституційно-правових норм, що мають відповідати загальновизнаним міжнародним стандартам конституціоналізму і потребує від держави дій, спрямованих на гармонізацію та адаптацію положень Основного Закону до вироблених міжнародним співтовариством конституційних цінностей. Як зазначає з цього приводу В. В. Шамрай: «… процеси конституційної модернізації відбуваються під впливом світових процесів глобалізації та міждержавної інтеграції, внаслідок яких конституційно-правова матерія інтернаціоналізується, набуваючи транснаціонального (глобального) масштабу, а міжнародний правопорядок, навпаки, пронизує національне конституційне право переважної більшості держав світу»[49].

В той же час зазначимо, що процеси конституційної модернізації, які відбуваються під впливом глобалізації та міждержавної інтеграції не повинні йти врозріз інтересам та державному суверенітету України. При цьому зразу ж відзначимо, що сприйняття останнього як явища абсолютної, нічим не обмеженої державної влади у внутрішній і зовнішній політиці держави коли, з одного боку, має місце верховенство державної влади всередині країни щодо решти суб'єктів, а з іншого — незалежність державної влади зовні, у відносинах з іншими суверенними державами, за умов сьогодення зазнає певної трансформації у частині допустимості, за певних умов, його обмеження.

Як зазначає М. О. Саракуца, сучасні тенденції до глобалізації, інтернаціоналізації та міждержавної інтеграції суттєво впливають на визначення сутності державного суверенітету з огляду на те, що міждержавні інтеграційні процеси, які набувають системного характеру, суттєво змінюють не тільки традиційний зміст категорії державного суверенітету, а й набувають нових організаційно-правових форм. За цих умов теорія суверенітету збагачується новими

[49] Шамрай В. В Конституційне право в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції: теоретико-методологічний аспект : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. С. 3–4.

поняттями та явищами. Причиною цього, крім іншого, є те, що держави для вирішення багатьох глобальних проблем добровільно об'єднуються, створюють союзи, співтовариства, регіональні структури колективної безпеки тощо[50].

Таким чином, сьогодні цілком раціональний підхід відходження від абсолютиської теорії державного суверенітету та наповнення її новими ідеями, організаційно-правовими формами, що ґрунтуються, передусім, на вимогах обов'язку держави підкорятися нормам міжнародного права і правилам, закріпленим у міжнародних договорах, недотримання яких може мати негативні наслідки як для держави, так і суспільства, відсторонення їх від світової спільноти і таким чином позбавлення можливості повноцінного розвитку у світовому співтоваристві.

Л. Т. Рябовол досліджуючи питання сучасного розуміння державного суверенітету визначає дві основні наукові позиції: 1) роль суверенітету держави суттєво зменшується, його значення поступово нівелюється; 2) глобалізація не послаблює державу, а кидає їй виклик, змушуючи пристосовуватися до вимог глобальних ринків, посилювати конкурентоспроможність, розвиватися. При цьому науковець звертає увагу, що більшість вчених, в полі зору яких перебувають проблеми розвитку державності в контексті євроінтеграційних і глобалізаційних процесів одноголосні в тому, що державний суверенітет не може бути втраченим, навпаки він має зміцнюватися і визначальним при цьому має стати збереження національної держави й урахування національних інтересів[51].

Натомість західна наукова школа щодо цього питання, як пише В. І. Романчук, має два підходи, перший з яких — це теорія міжнародного правозастосування, яка представлена передусім Дж. Даунзом. Вона ґрунтується на тому, що держави, вступаючи у міжнародні правовідносини, отримують значні політичні, економічні та інші переваги від такої співпраці, порівняно з тими поступками, на які зголошуються піти. Відтак, допустимість обмеження державного суверенітету на користь міжнародних організацій залежить від

[50] Саракуца М. О. Поняття та зміст державного суверенітету: визначення, становлення, розвиток. *Форум права.* 2010. № 4. С. 787.

[51] Рябовол Л. Т. Державний суверенітет: наукові підходи до визначення поняття і ступеня обмежень в умовах глобалізації. *Вісник НТУУ «КПІ».* Політологія. Соціологія. Право. 2019. Вип. 3 (43). С. 265–266.

раціонального розрахунку державами витрат на зміну своєї політики щодо виконання міжнародних зобов'язання у порівнянні з перевагами, які можуть принести такі зміни.

Представником другого підходу — управлінського, є А. Чайес, який зазначає, що будь-які міжнародні поступки сприймаються негативно внаслідок невідповідності обмежень суверенітету можливостям держави, оскільки такі обмеження призводять до суттєвих інституційних змін. З огляду на це, прихильники управлінської теорії наголошують на тому, що жодні поступки суверенітету не коштують тих переваг, які може отримати держава від вступу у міжнародні взаємовідносини, враховуючи також неоднозначність деяких угод, обмеження можливостей держав та неконтрольовані соціально-економічні зміни.

Аналізуючи ці підходи В. І. Романчук пише: «На практиці реалізація управлінської теорії призвела б до повної міжнародної ізоляції держав, що мало б наслідком формування дещо відмінного від існуючого міжнародного порядку. Тому у світлі сучасних глобалізаційних процесів беззаперечна перевага надається теорії міжнародного правозастосування»[52].

Враховуючи такі тенденції розвитку світової спільноти через призму розширення дії міжнародного права та звуження дії національного суверенітету держав на користь наднаціонального та міжнародного права створена у 2000 році під егідою ООН Міжнародна Комісія з питань втручання і державного суверенітету у своїй доповіді «Відповідальність щодо захисту», визначаючи межі суверенітету держави, напрацювала свою відповідь на питання на що держава уповноважена в межах своїх кордонів і сформувала висновок про те, що: ґрунтуючись на волі держав, яка виражена в міжнародних конвенціях, держави зобов'язані виконувати положення та заборони встановлені у приписах таких конвенцій. Це означає, що суверенітет держави спричиняє подвійне зобов'язання: з одного боку — зовнішній — обов'язок поважати суверенітет інших держав та з іншого боку — внутрішній — поважати права та гідність людей, що перебувають під юрисдикцією певної держави[53].

---

[52] Романчук В. І. Конституційно-правові засади участі міжнародних організацій у правотворчому процесі України : дис. … д-ра філософії : спец. 081 Право. Київ, 2025. С. 123–124.

[53] Солопова І. В. Про співвідношенням між міжнародним принципом дотримання прав людини і принципом невтручання у внутрішні справи держави. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 13.

Отже, сучасному визначенню поняття «державний суверенітет» більше не притаманні такі ознаки, як абсолютизм та категоричність невтручання у внутрішні справи держави. Тенденцією сучасності є зростання ролі наднаціонального права, що приймається міжнародними організаціями, учасниками яких стають суверенні держави, поступаючись таким чином частиною свого суверенітету на користь відповідних міжнародних організацій.

За такого підходу запорукою належного дотримання Україною міжнародних зобов'язань, реалізації євроінтеграційного курсу з одночасним урахуванням національних інтересів та недопущення надмірного втручання міжнародних організацій у державний суверенітет, є вироблення ефективної моделі міжнародної співпраці нашої країни з міжнародними організаціями, в тому числі з ЄС та НАТО. Легітимною основою такої співпраці має бути її визначення на рівні Конституції України у формі реалізації «осучасненої» концепції конституційного патріотизму, яка повинна включати забезпечення розумної пропорційності між національними та міжнародними інтересами у міжнародних відносинах, визначати раціональний баланс між збереженням національних інтересів і виконанням міжнародних зобов'язань, гарантувати поступовий розвиток міцної національної ідентичності та патріотизму серед населення України. Це забезпечить єдність українського суспільства перед зовнішніми і внутрішніми загрозами, дозволить нашій країні отримувати переваги від співпраці з міжнародними організаціями, уникаючи надмірної залежності від них та зберігаючи власну зовнішню політику, запобігаючи таким чином втягуванню України в конфлікти інтересів великих держав; гарантуватиме забезпечення нормальної взаємодії Української держави у вирішенні глобальних проблем сучасності та забезпеченні прав і свобод людини на національному і міжнародному рівнях.

Вітчизняний досвід державотворення і особливо події, пов'язані з військовими діями Росії проти України починаючи з 2014 року і по сьогодні, засвідчують наскільки це важливо і підтверджують, що національне конституційне будівництво має ґрунтуватися не тільки на вироблених світовою спільнотою загальнолюдських цінностях, а повинно враховувати національну ідею, національні традиції державотворення, менталітет Українського народу, гармонійно поєднуватися зі збереженням і розвитком кращих надбань нашої держави і українського суспільства, що сприятиме формування у громадян

України національної гідності, патріотизму і любові до своєї Батьківщини.

В літературі підкреслюється, що доктрина конституційного патріотизму робить акцент на конституційній ідентичності. Її складовими елементами науковці називають: національну конституційну культуру, національну конституційну доктрину, правовий стиль ухвалення юридичних рішень; систему судового конституційного контролю; інституційний дизайн — горизонтальний і вертикальний поділ влади; вибори і контроль над владою[54].

Слід сказати, що в умовах війни Росії проти України питання конституційної ідентичності набуло особливого значення для вітчизняного державотворення. Як слушно зазначає В. Б. Ковальчук, ідентичність здатна об'єднати політичну націю і запобігти правовому нігілізму, а правова ідентичність, в основу якої покладено національний конституційний патріотизм, є найбільш дієвим запобіжником концентрації державної влади в межах однієї популістської партії. Національний конституційний патріотизм передбачає поєднання двох взаємозв'язаних цінностей — гідності та свободи кожної окремої людини і національної гідності та колективної безпеки. Така дихотомія цінностей становить основу правової ідеології сучасної конституційної держави, особливо в період її формування[55].

Очевидним є те, що зміцнення державності на сучасному етапі та забезпечення єдності українського суспільства не можливі без урахування фактору національної ідеї, вироблення національної конституційної доктрини, які стануть підґрунтям для такого зміцнення та єдності. Конституційний патріотизм має стати засадничою основою майбутньої конституційної реформи в Україні. Він має являти собою систему визначених на рівні Основного Закону базових цінностей, які будуть важливі для кожного громадянина України, що буде «цементувати» українське суспільство, зможе об'єднати його воєдино незважаючи на всі ті відмінності, які мають місце у менталітеті, етнокультурних та етноконфесійних традиціях населення різних регіонів України, що, з одного боку, мають об'єктивне

[54] Савчин М. Порівняльне конституційне право : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. С. 28.

[55] Ковальчук В. Популізм і конституційна трансформація у країнах Центрально-Східної Європи та України. *Право України.* 2021. № 8. С. 180.

підґрунтя, з іншого — посилюються зовнішніми факторами та малоефективною політикою вітчизняних політиків.

Це, як пишуть дослідники цього питання, зумовлює необхідність проведення політики реінтеграції в широкому сенсі, з охопленням всієї держави і в цьому контексті доктрина конституційного патріотизму набуває особливої актуальності. Без швидких і ефективних кроків з боку влади у напрямку вирішення питання конституційної ідентичності не виглядає можливою не тільки реінтеграція непідконтрольних територій, а й збереження цілісності держави вже у близькому майбутньому. Ідентичність громадян, об'єднаних не тільки формальною належністю до однієї держави, а й спільною історичною пам'яттю, системою цінностей і смислів — це фундамент державності. Без нього державна споруда не витримує потрясінь[56], а сама держава немає перспектив подальшого розвитку.

Тому до числа системних цінностей, які мають бути визначені на рівні Конституції України, на наш погляд, слід віднести і національну ідею, яка має стати акумулятором та основою вітчизняного державотворення та правотворення, рушієм відбудови України по завершенню війни з Росією. Вона повинна визначити національні інтереси, пріоритети, об'єднати українське суспільство спільною метою подальшого розвитку української держави, стати невід'ємною складовою суспільно-політичного життя в Україні. При цьому ідея національної держави має віддзеркалювати не тільки кращі історичні, культурні, духовні, політичні та соціально-економічні надбання українського народу, а й всіх націй, етнічних груп, які проживають в Україні, поєднуючи піклування про титульну націю із створенням рівних умов для розвитку всіх інших націй, етнічних груп, які живуть на території України і входять до складу Українського народу; з іншого боку, враховувати і залишатись в рамках загальнолюдської спільноти, прагнучи до утвердження у вітчизняному державному будівництві вироблених світовою спільнотою загальнолюдських цінностей. Як правильно зазначає В. Б. Ковальчук, ідеологія конституційного патріотизму як основа творення нової ідентичності та формування сильної політичної нації повинна поєднувати як конституційну традицію, так і сучасні цінності конституціоналізму: верховенства права та конституції; гідності людини та нації; особистої

[56] Основи конституціоналізму: історія, теорія, практика : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Ковальчука. Львів : Каменяр, 2022. С. 3–4.

свободи та народного суверенітету; учасницької демократії та прав меншості; обмеження дискреційних повноважень органів влади та забезпечення незалежності суду. Відновлення континуїтету з одночасним формуванням нових правил функціонування та взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства, об'єднання політичної еліти й активної частини громадян навколо ідеї національної конституційної держави — це ті важливі завдання, які мають стати пріоритетними в сучасних українських реаліях[57].

З урахуванням цих факторів, внесення змін до розділу І Конституції України «Загальні засади» має охоплювати:

1) ст. 4 Конституції України щодо єдиного громадянства України, положення якої слід доповнити положенням про громадянство ЄС (а на законодавчому рівні, виходячи з того, що громадянство — це важлива складова державності і від того кого ми визнаємо громадянами України залежить чи це буде сильна держава, яка зможе протистояти будь-яким викликам, в тому числі військовим, чи ні, чітко визначати умови отримання громадянства України, включаючи такі новели як те, що особи, які претендують отримати громадянство України повинні мати добру моральну репутацію, демонструвати прихильність цінностям та принципам Конституції України, знати її та знати історію України, добре володіти українською мовою і принести присягу на вірність Україні. Окрім цього, з урахуванням війни з Росією варто законодавчо передбачити умови втрати громадянства України у випадку співпраці особи з країною–агресором, пропаганду нею війни, популяризації Росії тощо).

2) ст. 9 Конституції України про чинність міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, слід доповнити положеннями, що враховуватимуть членство України в Європейському Союзі і визначатимуть місце актів ЄС в ієрархії національних правових актів. Зразу ж відзначимо, що це питання є доволі дискусійним, оскільки воно не отримало свого чіткого законодавчого врегулювання в цілому щодо визначення статусу міжнародних договорів.

Відсутність єдиної точки зору зумовлена й різними підходами до тлумачення правового статусу міжнародних договорів у національній правовій системі. Деякі дослідники вважають, що міжнародні

[57] Ковальчук В. Популізм і конституційна трансформація у країнах Центрально-Східної Європи та України. *Право України*. 2021. № 8. С. 182.

договори мають пріоритет перед національними законами, інші вважають, що вони мають рівний статус з національними законами, а деякі вважають, що їхнє місце у системі ієрархії залежить від конкретного контексту та особливостей конкретного договору.

Міжнародний досвід з цього питання також свідчить, що зарубіжні країни пішли різними шляхами вирішення цієї проблеми. Як зазначається у літературі, міжнародні договори визнаються складовою частиною національних правових систем переважною більшістю сучасних держав. Проте певні складнощі у визначенні їх місця у національній правовій системі виникають уже у зв'язку з тим, що конституції різних держав вживають при цьому різну термінологію: міжнародні договори визнаються «частиною національної правової системи» (наприклад, в Албанії, Естонії, Литві, Польщі), «частиною права федерації» (ФРН), «частиною внутрішнього правопорядку» (Іспанія, Хорватія), частиною внутрішнього (національного) законодавства (Македонія, Україна)[58].

Доволі цікаво питання співвідношення міжнародних договорів, які стали частиною національної правової системи, з законами та іншими нормативними актами за юридичною силою вирішено у ФРН, де Федеральний конституційний суд вивів конституційно-правовий принцип поваги (*Völkerrechtsfreundlichkeit*) німецької правової системи до міжнародного права[59].

В Україні також є рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016 та від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016, в яких вказується на застосування принципу дружнього ставлення до міжнародного права[60].

---

[58] Конституційне право : підручник / за загальною редакцією М. І. Козюбри./ Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, А. А. Мелешевич. Київ : Ваіте, 2021. С. 63.

[59] Синицин П. М. Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України в контексті рішень Європейського Суду з прав людини : дис. … д-ра філософії : спец. 081 Право. Одеса, 2021. С. 92.

[60] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 01.06.2016 № 2-рп/2016. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text ; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України

60[1]

Однак, ці рішення чітко не визначили місце міжнародних актів в ієрархії національних правових актів. На наш погляд, найбільш прийнятною, з нашої точки зору, є концепція згідно якої ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори стають частиною національного законодавства і вони мають перевагу над внутрішніми законами та іншими нормативними актами окрім Конституції України. Таким чином на рівні Основного Закону України слід закріпити наступну ієрархію нормативних актів:

– Конституція України (найвища юридична сила);

– міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

– всі інші правові акти України згідно з їх юридичною силою (кодекси, закони, підзаконні нормативно-правові акти).

3) ст. 10 щодо державної мови. Мова — це не лише засіб спілкування, а й визначальний чинник ідентифікації титульної нації в країні. Вона виступає державоутворюючим фактором. Водночас Конституція України доволі демократично регулює питання статусу мови в нашій країні, закріплюючи, що державною мовою в Україні є українська мова і держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Та що в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України[61].

Ці положення Основного закону України, з одного боку, надають українській мові правовий статус обов'язкового засобу спілкування на всій території країни у публічних сферах суспільного життя при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя (в громадських та інших організаціях; в науці та освіті; у медицині; на телебаченні та кіно; у сфері послуг; в медіа та інтернет-сайтах; у

60² (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text

[61] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

військову та силових структурах тощо), які визначаються законом, з іншого — поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування Конституція України голосить, що можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

Вважаємо, що війна з Росією повинна покласти край у розумінні ролі російської мови, її слід нівелювати, акцентувавши в статті 10 Конституції України увагу, по-перше, на статусі української мови як єдиної державної мови, яка виконує в тому числі функції мови міжетнічного спілкування, є гарантією захисту прав людини для кожного українського громадянина незалежно від його етнічного походження, а також є фактором єдності і національної безпеки України, по-друге, на мовах національних меншин, не виділяючи при цьому окремо статус російської мови, по-третє, на статусі англійської мови, як мови міжнародного спілкування, в тому числі й у Європейському Союзі. Це відповідатиме як проголошеному курсу України щодо вступу до ЄС й НАТО, так і державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі. На цьому наголошує Конституційний Суд України, який у своєму рішенні у справі щодо конституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» зазначив, що будь-які зазіхання на юридичний статус української мови загрожують національній безпеці та самому існуванню державності України[62].

4) ст. 15 щодо посилення положення про ідеологію елементами патріотизму (лояльності до держави). Батьки українського Основного Закону не бажаючи впроваджувати негативну практику колишнього Радянського Союзу щодо ролі радянської (комуністичної) ідеології на рівні Конституції України закріпили, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та

[62] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 14 липня 2021 року № 1-р/2021. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text

ідеологічної багатоманітності, декларуючи цим, що державної ідеології як такої не існує, і жодна ідеологія не може визнаватись як обов'язкова. На нашу думку, сьогодні, і війна з Росією це підтверджує, є нагальна потреба говорити, що це не зовсім правильний підхід. Ми не будемо вести мову про державну ідеологію, хоча науковці, які пишуть, що державна ідеологія існує в будь-якій державі, навіть за умови офіційного заперечення цього факту в Конституції, деякою мірою мають рацію. Як зазначає А. А. Сухарина: «Кожна держава базується на певних принципах, які мають ідейний характер. Врешті решт, українська Конституція прямо говорить: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Такі основоположні ідеї визначають невідворотність існування окремих ідеологічних елементів на державному рівні»[63].

Ми не схильні на рівні Конституції України закріплювати визнання державної ідеології, однак вважаємо, що в сучасних умовах є необхідність в ст. 15 Основного Закону посилити ідеологічну складову системою базових цінностей, які будуть охоплювати, вироблені прогресивним суспільством демократичні цінності й елементи національної ідентичності та національної пам'яті (самобутність, воля, соборність, духовні цінності українського народу, національна самобутність, гордість за власну державу, її історію, мову, здобутки та досягнення) і формувати у громадян України любов до батьківщини, патріотизм, готовність захищати суверенітет і територіальну цілісність нашої держави.

Це необхідно, по-перше, для національно-патріотичного виховання наших співгромадян, формування у них патріотичної громадянської позиції, усвідомлення ними громадянського обов'язку із розвитку успішної країни та власного благополуччя в ній; по-друге, для утвердження української громадянської ідентичності на основі єдиних суспільно-державних (національних) цінностей і загальнолюдських цінностей; по-третє, для оборонної свідомості та громадянської стійкості, готовності Українського народу охороняти й захищати державну незалежність і територіальну цілісність України; по-четверте, для захисту державного і суспільного ладу нашої країни

[63] Сухарина А. А. Державна та публічна ідеологія: аргументація теоретичного розрізнення. *Науковий журнал «Політикус»*. Випуск 4. 2019. С. 6.

з метою недопущення узурпації влади радикальними силами, які матимуть намір змінити конституційний лад України; по-п'яте, для забезпечення правопорядку в Україні, який має ґрунтуватися на демократичних засадах визнання людини найвищою соціальною цінністю, верховенства права, поваги до державних символів, державної мови, суспільно-державних (національних) цінностей України, розуміння їх важливості для становлення держави, неухильного дотримання приписів Конституції України тощо.

Як зазнається у наукових джерелах, зміцнення державності та забезпечення єдності не можливе без створення підґрунтя для цієї єдності у вигляді системи базових цінностей, важливих для кожного члена суспільства[64], які у сукупності і мають являти собою ідеологічну основу державотворчих процесів в Україні.

5) ст. 20 Конституції України щодо державної символіки — державні символи (Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України) є важливим і незаперечним атрибутом нашої держави, підтвердженням факту її існування. Вони тісно пов'язані з історією вітчизняного державотворення, ментальністю українського народу, його етнічно-національною ідентифікацією і уособлюють собою національний суверенітет й самобутність Української держави, символізують українську державність та спрямовані на зміцнення авторитету України. Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України мають своєю метою формувати у громадян України громадянську гідність, повагу Українського народу до своєї держави, патріотичні почуття та любов до своєї Батьківщини, впевненість у майбутньому своєї країни. Вони консолідують громадян України незалежно від їх походження, соціального та майнового стану, національності, місця проживання тощо. Тому на рівні Конституції України в ході майбутньої конституційної реформи врешті решт мають бути закріплені слова Державного Гімну України. Можливо варто використати досвід деяких країн і на рівні Основного Закону передбачити і короткий вислів — девіз — яким будуть декларуватися найвищі цінності нашої держави. Така практика має місце у ФРН, де закріплено девіз «Єдність, закон і свобода», у Великобританії — девіз «Бог і право особи», у Франції, де на рівні Конституції (ст. 2) закріплено девіз — «Свобода. Рівність.

[64] Основи конституціоналізму: історія, теорія, практика : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Ковальчука. Львів : Каменяр, 2022. С. 67.

Братерство» та найважливіший постулат країни — «Правління народу, народом і для народу».

Членство в ЄС вимагатиме уточнення і ст. 18 Конституції України щодо співробітництва нашої країни з цією організацією з урахуванням фактору меж її впливу на державний суверенітет України. Також потребують своєї модернізації з урахуванням сутності концепції конституційного патріотизму і відповідно до Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на період до 2025 року[65] та Закону України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності»[66] інші положення Основного Закону України, які мають сприяти формуванню та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України, у громадян України, які усвідомлюють свою належність до української нації, а також у закордонних українців; забезпечення розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; усунення впливу держави-агресора (держави-окупанта) в інформаційній, освітній, культурній сферах України тощо.

Можемо резюмувати, що синергія закладення в основу функціонування майбутньої вітчизняної конституційної моделі концепції конституційного патріотизму має вивести Україну на якісно новий рівень суспільного розвитку, забезпечити Українському народові належне місце в Європейському Союзі.

III. ***Модернізація національної політичної системи і удосконалення вітчизняного механізму влади.*** У правничій та політологічній літературі справедливо підкреслюється, що конституційна реформа за своєю природою завжди охоплює упорядкування існуючих владовідносин, вона спрямована на їх удосконалення та пов'язана з реформою політичної системи суспільства. Дійсно, Конституція

65

[65] Державна цільова соціальна програма національно-патріотичного виховання на період до 2025 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2021 року № 673. *Урядовий портал.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/673-2021-%D0%BF#Text

[66] Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Закон України від 13 грудня 2022 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 46. ст. 116

України закріплює основи взаємовідносин між громадянином і державою, суспільством і державою, громадянином і суспільством, які виникають з приводу здійснення політичної влади, і зміна параметрів таких взаємовідносин реформує як політичну систему, так і тягне за собою зміни до Основного Закону. В. М. Селіванов з цього приводу зазначав, що удосконалення Конституції України хоча і має самостійне значення стосовно політичної системи, але все ж повинно сприяти подальшій демократизації всіх сфер суспільного життя, зокрема політичної системи України, переходу від формального визнання демократичних принципів на рівні державної влади, до їх реального впровадження в життєдіяльність суспільства[67]. Таким чином, конституційна реформа на рівні Основного Закону України має визначити прогресивні зміни в політичній системі суспільства, у владовідносинах, у суспільному і державному житті взагалі, передбачити еволюційний розвиток Української держави і суспільства, їх політичних і неполітичних інститутів.

В цьому плані звертає на себе увагу проблема конституційного регулювання формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Практика свідчить, що на забезпечення демократичності проведення виборів і, як наслідок, прогресивний розвиток демократії в країні впливає багато чинників. Серед яких науковці виділяють: усталеність політичної системи в країні; стабільність суспільно-політичних відносин; фундаментальність діючих законів; рівень організації виборчого процесу на усіх етапах; наявність політичної та правової культури у переважної більшості учасників (представників органів публічної влади, політичних діячів, політтехнологів, пересічних громадян–виборців тощо); імідж політичної еліти та громадська думка про неї[68].

Проте ми в цьому переліку надаємо пріоритетність нормативній базі, яка регулює порядок формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Як зазначається у міжнародних документах: «В умовах швидкоплинності виборчого процесу будь-яка суперечність або прогалина в правовому

[67] Селіванов В. М. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння. *Право України.* 2003. № 9. С. 17.

[68] Антонова Л. В., Антонов А. В. Удосконалення виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/4.pdf

регулюванні може призвести до зловживань та маніпуляцій, поставити під сумнів легітимність обраного органу влади або посадової особи, у цілому привести до того, що вибори не відбудуться, що спричинить порушення фундаментального права громадян України обирати та бути обраними»[69].

Така суспільна значущість об'єктивного виборчого права ставить на порядок денний необхідність досконалого вивчення вітчизняного виборчого законодавства, ґрунтовного аналізу національного виборчого права з метою відпрацювання практичних рекомендацій щодо його вдосконалення, приведення до вироблених світовою спільнотою міжнародних виборчих стандартів та врахування позитивного досвіду правового регулювання виборів глави держави, депутатів парламентів інших країн, створення комплексу превентивних заходів для запобігання можливим порушенням у процесі реалізації волевиявлення громадян України.

Не слід залишати поза увагою і той факт, що російсько-українська війна також актуалізувала цілий ряд питань у сфері виборів, які потребують свого теоретичного опрацювання та практичного вирішення завдяки виробленню спочатку відповідної правової доктрини з цих питань з подальшим виведенням їх із теоретичної площини в практичну із спрямуванням на вироблення низки рекомендацій практичного характеру щодо новелізації виборчого законодавства України, а можливо й модернізації самої виборчої системи.

Безумовно, що коли ми говоримо про удосконалення національного виборчого законодавства, то маємо розпочинати його з внесення змін і доповнень до Основного Закону України, оскільки Конституція України, яка займає найвищу сходинку в ієрархії вітчизняних нормативних актів і має найвищу юридичну силу, містить цілий ряд приписів виборчого права. Її положення мають системостворюючий характер для правової регламентації виборів в Україні. Як Основний Закон держави Конституція закріплює основні принципи виборчого права України, розмежовує повноваження вищих органів державної влади щодо підготовки і проведення виборів в країні, визначає основи правового статусу окремих суб'єктів виборчого процесу тощо. Вона містить норми, які безпосередньо стосуються виборів та

69

[69] United Nations Millennium Declaration. 08 September 2000. General Assembly resolution 55/2. *United Nations Human Rights Office.* URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration

закріплені у розділі ІІІ «Вибори. Референдум» (статті 69–71) й інших суміжних розділах («Верховна Рада України» (статті 76–77), «Президент України» (ст. 103), а також низку більш загальних норм, які мають велике значення для регулювання виборчого процесу в Україні, оскільки визначають засади народовладдя (ст. 5), політичної багатоманітності (ст. 15) чи регламентують політичні, у тому числі виборчі, права громадян України (статті 36–39). Важливо і те, що пункт 20 ст. 92 Основного Закону встановлює спосіб врегулювання організації та порядку проведення виборів в Україні — виключно законами України. А після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року на конституційному рівні певною мірою інституціоналізовано і пропорційну виборчу систему, оскільки, наприклад, передбачено, що повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі не входження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції (п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України).

Таким чином, ми можемо констатувати, що в Україні має місце конституційна база для регулювання формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, а сама Конституція виступає важливим джерелом виборчого права. Закріплення на конституційному рівні принципів та окремих аспектів порядку проведення виборів свідчить про визнання на вищому державно-правовому рівні їх важливості в житті держави і суспільства і надає зазначеним приписам більшої вагомості, обов'язкового до виконання характеру, що є вельми важливим у реалізації громадянами свого виборчого права, їх участі в управлінні державою.

В той же час відзначимо, що сучасна практика національного державотворення викристалізувала цілий ряд питань, які потребують свого уточнення на рівні Основного Закону України. До числа таких слід віднести:

– закріплення на рівні Конституції України (ст. 71) виду виборчих систем при формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В сучасних умовах, коли Україна пройшла етап експериментів з різноманітними типами виборчих систем від мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості до пропорційної виборчої системи, думаємо політична еліта

вже може визначитися з найбільш оптимальним варіантом виборчої системи з виборів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів і закріпити його на рівні Конституції України. Цього вимагає та негативна практика, яка склалася в нашій державі, коли до чергових виборів завжди приймається нове виборче законодавство. Така нестабільність законодавства — вкрай негативна ситуація для проведення демократичних виборів. Вона має наслідком незнання виборчого законодавства і, відповідно, його недотримання. Звичайно, законодавство про вибори потребує постійного удосконалення, оскільки кожні вибори дають суспільству нові уроки, окреслюють чергові неврегульовані ним належним чином питання. Однак якщо «правила гри» міняються дуже часто, то це дестабілізує правову систему;

– доповнення ст. 71 Основного Закону України, яка визначає принципи виборів в Україні, принципами добровільності участі громадян у виборах, особистого голосування громадян, чесних виборів, принципом періодичних виборів, що відповідатиме виробленим світовою спільнотою міжнародним виборчим стандартам;

– модернізацію ст. 103 Основного Закону України, по-перше, положеннями про не можливість обрання Президентом України громадянина, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку (моральний ценз), по-друге, положеннями, що главою держави може бути обраний громадянин України, який має вищу освіту (освітній ценз), по-третє, вітчизняна практика свідчить про необхідність її доповнення положеннями щодо відтермінування проведення виборів Президента України в умовах воєнного чи надзвичайного стану (за аналогією ст. 83 Конституції України щодо повноважень Верховної Ради України);

– доповнення ст. 76 Конституції України через запровадження освітнього цензу для кандидатів у народні депутати. В умовах науково-технічного прогресу ми не маємо допускати випадків обрання депутатами Верховної Ради України осіб, які не володіють українською мовою і не мають вищої освіти;

– доповнення ст. 136 та ст. 144 Основного Закону України стосовно реалізації громадянами України свого активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах. Маються на увазі ті умови та кваліфікаційні вимоги, яким повинні відповідати виборці (ценз

громадянства, віковий ценз, ценз дієздатності, ценз осілості) та кандидати до представницьких органів місцевого самоврядування (ценз громадянства, віковий ценз, ценз дієздатності, ценз осілості, моральний ценз, освітній ценз тощо);

– намір вступу України до Європейського Союзу вимагає враховувати, що відповідно до існуючої практики на місцевих виборах і на виборах до парламенту ЄС згідно чинних приписів Європейського Союзу правом голосу наділяються також іноземці — громадяни держав–членів ЄС. Зокрема, це передбачено ст. 8 «b» Договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. (нині ст. 19 консолідованої версії Договору про Європейський Союз), яка проголошує, що кожний громадянин Європейського Союзу, який проживає в державі–члені ЄС, громадянином якої він не є, має право не тільки брати участь у голосуванні, а й балотуватися як кандидат на муніципальних виборах у державі–члені, в якій він проживає, на тих же умовах, що і громадяни цієї держави, а також має право приймати участь у виборах до Європейського парламенту за умови постійного проживання на території цієї держави[70].

Ці положення Маастрихтського договору деталізовані Директивою Євросоюзу № 93/109 від 6 грудня 1993 року, яка більш детально визначила приписи щодо реалізації громадянами права обирати та бути кандидатом на виборах до Європейського парламенту громадянами ЄС, які проживають у країні–члені, громадянами якої вони не є[71]; та Директивою Європейського Співтовариства № 94/80 від 19 грудня 1994 року, яка деталізувала порядок здійснення активного та пасивного виборчого права громадян на муніципальних виборах громадянами Європейського Союзу, які проживають у державі–члені ЄС, громадянами якої вони не є[72].

Варто взяти до уваги, що окрім Європейського Союзу також Рада Європи прийняла ряд нормативних актів, якими передбачається можливість участі іноземних громадян на місцевих виборах. Зокрема, такими міжнародними документами виступають:

---

[70] Договір про Європейський Союз від 07.02.1992. *ZakonOnline*. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/153773___595905

[71] Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 [EN]. *Official Journal of the European Communities.* 30. 12. 1993. № L 329. P. 34–38.

[72] Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 [EN]. *Official Journal of the European Communities.* 31. 12. 1994. № L 368. P. 38–47.

а) Конвенція Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року, яка закріплює, що кожна Сторона зобов'язується з урахуванням положень п. 1 ст. 9 Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземному громадянину право голосу та право висувати свою кандидатуру на виборах до представницьких органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж останніх 5 років, що передують виборам[73];

б) Кодекс належної практики у виборчих справах, схвалений Венеціанською комісією у 2002 році, який передбачає, що було б доцільно дозволити іноземним громадянам, що проживають у даній місцевості довше певного строку, брати участь у місцевих виборах (підрозділ 1.1. b Кодексу)[74];

в) Резолюція № 1459 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про усунення обмежень на право голосу», яка проголошує, що усі резиденти зобов'язані сплачувати місцеві податки, а рішення місцевих органів влади безпосередньо впливає на їх життя, тому право голосу та право брати участь як кандидат на місцевих виборах повинно надаватися всім резидентам, незалежно від їх громадянства чи національності[75].

Усе зазначене потребує корегування ст. 70 Основного Закону України;

– сучасний високий рівень науково-технічного прогресу має наслідком широку інформатизацію суспільства, яка викликає значні соціокультурні зміни у світі, стимулює проникнення інформаційно-комунікативних технологій у широкі сфери суспільних відносин. За цих умов актуалізується в праксеологічному аспекті питання впровадження та розвитку в Україні електронної демократії й використання інноваційних технологій голосування при формуванні представницьких

73 [73] Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No.144). *The Council of Europe*. URL: https://rm.coe.int/168007bd26

[74] Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23) : adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002) [English edition]. Strasburg, 2002. 30 p.

75 [75] Resolution 1459 (2005) of PACE «Abolition of restrictions on the right to vote». Parliamentary Assembly of the Council of Europe. URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17364&lang=en

органів державної влади та місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні, на жаль, ще немає відповідних умов для імплементації системи голосування через Інтернет. Це доцільно робити тоді, коли в нашій країні буде розроблено належної якості апаратне та програмне забезпечення для електронного голосування, матиме місце достатня поширеність Інтернету та можливість користуватися його послугами у широкої маси населення, у виборців буде достатня довіра до такої форми голосування. Натомість зараз слід говорити про майбутнє використання зарубіжного досвіду з цього питання і впровадження в Україні інших інноваційних технологій, технічних та програмних засобів для організації голосування та проведення виборів в нашій країні, що відповідатиме приписам ч. 1 ст. 18 Виборчого кодексу України. Таке впровадження, з точки зору термінів і особливостей голосування, має отримати своє визнання на рівні Конституції України, щоб не піддавалися жодному сумніву результати народного волевиявлення, та Закону України «Про електронну демократію».

На рівні Конституції України мають бути врегульовані і інші аспекти народного волевиявлення через більш широке розкриття форм безпосередньої демократії в Україні. Зокрема, ми залишаємося прихильниками позиції, відповідно до якої на рівні Основного Закону України в обов'язковому порядку мають отримати визнання загальні засади місцевого референдуму, в тому числі має бути визначений предмет місцевого референдуму, ініціатори його проведення, сила рішень місцевого референдуму. Закріплення на рівні Конституції України цих складових унеможливіть в подальшому маніпулювання владою питаннями проведення місцевих референдумів в Україні, не допустить зловживання органами публічної влади щодо організації місцевих референдумів, сприятиме належній реалізації громадянами України свого конституційного права як на участь в управлінні державними справами, так і конкретно на участь у місцевих референдумах.

Також слід, з метою адаптації вітчизняного законодавства до вимог Європейського Союзу, запровадити в Україні таку форму безпосередньої демократії як народна правотворча ініціатива.

Національна практика державного будівництва характеризується неодноразовими спробами визнання інституту народної законодавчої ініціативи. Вперше ця ідея була відображена в Конституції Української Народньої Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 р. Надалі вона була схвалена Верховною Радою

Української РСР 19 червня 1991 року у Концепції нової Конституції України, що потім знаходило своє втілення в різноманітних Проєктах Основного Закону України (1992–1996 рр.), однак з різних причин не отримало своєї реалізації у прийнятій 28 червня 1996 року Конституції України.

До питання впровадження в Україні народної законодавчої ініціативи вітчизняні парламентарії поверталися і у 2019 році, коли вони розглядали поданий Президентом України В. О. Зеленським законопроєкт «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) реєстр. № 1015 від 29 серпня 2019 р. Проте внаслідок невдалого законодавчого формулювання цих змін до Основного Закону України Конституційний Суд України визнав запропоноване законопроєктом положення таким, що унеможливлює реалізацію народної законодавчої ініціативи в Україні (абз. 4. п. 3.1.1 мотивувальної частини висновку)[76].

Невдалі спроби вітчизняних парламентаріїв запровадити в Україні інститут народної законодавчої (правотворчої) ініціативи не знімає цього питання з порядку денного вітчизняного державотворення. Навпаки воно актуалізується з урахуванням конституційно визначеного бажання України вступити до ЄС, де ця форма безпосередньої демократії успішно функціонує. В той же час ми вважаємо, що в Україні слід запровадити інститут народної правотворчої ініціативи, який матиме реалізацію і на національному рівні як народна законодавча ініціатива, і на місцевому рівні в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць завдяки ініціативам жителям громад і діяльності органів місцевого самоврядування.

Сама реалізація ідеї народної правотворчої ініціативи можлива за умови її конституційного визнання, по-перше, на рівні ст. 69, яка повинна бути доповнена положенням про народну правотворчу ініціативу: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум, народну правотворчу ініціативу та інші форми безпосередньої демократії».

76

[76] Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законоПроєкту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 13 листопада 2019 року № 5-в/2019. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005v710 19#Text

По-друге, доповненням ст. 93 Основного Закону України відповідними положеннями про народну законодавчу ініціативу, згідно чого вона має бути викладена в наступній редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу України, народним депутатам України, Президентові України та Кабінету Міністрів України.

Народ України здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення до Верховної Ради України відповідного законопроєкту, який розглядається у пріоритетному порядку. Законопроєкт вноситься від імені не менше 500 тисяч виборців.

Реалізація права законодавчої ініціативи народом України, народними депутатами України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України здійснюється у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України.

ЗаконоПроєкти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово».

Також ми вважаємо, що варто уточнити саму назву розділу ІІІ Конституції України змінивши її з «Вибори. Референдум» на «Народне волевиявлення».

Безумовно, коли ми говоримо про модернізацію вітчизняного механізму публічної влади, то слід мати на увазі й удосконалення конституційного статусу органів державної влади та місцевого самоврядування. Про це стверджують і зарубіжні фахівці. Так, на думку Венеційської комісії, всеосяжна конституційна реформа в Україні повинна зміцнити стабільність, незалежність та ефективність державних інститутів за допомогою чіткого розподілу повноважень та ефективних стримувань і противаг. Вона також має запровадити додаткові механізми і процедури парламентського контролю за діями і намірами виконавчої влади[77].

Як зазначають експерти Центру політико-правових реформ, фактично механізм державної влади має бути сконструйований заново, абстрагуючись від тих моделей організації державної влади, що передбачаються Конституцією України в редакції 1996 та 2004 років. Обом характерні теоретичні недоліки та обидві моделі не пройшли випробовування практикою.

77

[77] Про конституційну ситуацію в Україні : Висновок Ради Європи від 17.12.2010 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36

У конституційних змінах 2004 р., які були спрямовані головним чином саме на механізм державної влади, не вбачалося, власне, самого механізму, тобто певних закономірних зв'язків та кореляцій між повноваженнями вищих органів державної влади для забезпечення їх ефективної взаємодії. Розподіл повноважень, що ґрунтувався, як видається, виключно на політичній кон'юнктурі, не забезпечував єдності державної політики[78].

Не слід залишати поза увагою і проблему інституціоналізації цілого ряду нових для України інститутів влади таких, наприклад, як Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, спеціалізованих омбудсманів тощо, їх легітимізацію на рівні Конституції України.

Подальший етап конституційної модернізації має виходити з усвідомлення подвійної природи українського конституціоналізму: нормативна архітектура встановлює формальні рамки, але реальна рівновага владної системи породжується політично-культурною динамікою інститутів. Виходячи з цього, пріоритетні завдання реформи полягають не у черговому радикальному переформатуванні форми правління, а у точному налаштуванні парламентсько-президентської республіки, усуненні причин розбалансованості системи поділу влади та підсиленні механізмів відповідальності, судового і парламентського контролю. Оптимальним курсом видається корекція балансу повноважень з акцентом на інституційні контрваги, а не на персоніфіковані владні центри. Такий підхід зумовлений як досвідом конституційних трансформацій останніх десятиліть, так і безпековим контекстом, що робить небезпечними чисті президентську (через схильність до концентрації влади) і парламентську (враховуючи ризики фрагментації та нестабільності уряду) моделі. Реформа має спрямовуватися на створення дієвої системи взаємного обмеження владних центрів, що потребує не тільки уточнення розподілу повноважень в центрі, але й інституційного посилення судової влади, Конституційного Суду та місцевого самоврядування.

Наш підхід полягає у ширшому погляді на проблему балансування влади, що охоплює усю конституційну систему загалом, включно

78

[78] Конституційна реформа знову на порядку денному в Україні. *Центр політико-правових реформ.* URL: https://pravo.org.ua/konstytutsijna-reforma-znovu-na-poryadku-dennomu-v-ukrayini/

із можливостями прямого народовладдя на загальнонаціональному на місцевому рівнях.

Усвідомлення того, що парламент і уряд є центральними носіями політичної відповідальності, вимагає зосередження на їхньому інституційному зміцненні. Потрібне не лише удосконалення механізмів парламентського контролю, а й створення таких процедур, які гарантували б його ефективність як у період «політичного співіснування», так і «політичної консолідації». Важливо зміцнити інституційну спроможність парламенту, передусім через підвищення ролі комітетів, механізмів парламентського контролю тощо, а також його демократичну легітимність — через гарантування прав опозиції. Водночас відновлення відповідальності уряду перед парламентом та посилення засобів парламентського контролю дозволить усунути потенційно конфліктну структурну ваду подвійного підпорядкування Кабінету Міністрів. Раціональна модель взаємодії повинна полягати у тому, щоб уряд залишався центром виконавчої влади, а Президент та його допоміжні та дорадчі органи виконували чітко визначені функції, насамперед у сферах зовнішньої політики і безпеки, де потреба в координації є об'єктивно підвищеною в умовах війни.

Водночас важливим напрямом є точне окреслення конституційного статусу Президента та усунення сфер конкуруючої компетенції з урядом. У центрі реформування — верифікація і «технічне очищення» президентських повноважень, спрямоване не на їх розширення чи звуження, а на підвищення юридичної визначеності та виключення можливостей для використання позанормативних інструментів впливу на виконавчу владу. Дискреційні повноваження глави держави мають залишатися там, де вони дійсно необхідні для реагування на кризові ситуації, однак сфера цієї дискреції повинна бути чітко обмежена і процедурно регламентована. Обов'язкове мотивування рішень, прозорість процедур, належний парламентський і судовий контроль — це фундаментальні інструменти, які перетворюють дискрецію з джерела ризику політичних зловживань на інструмент кризової стійкості державного управління.

Ключовим елементом балансування між Президентом та урядом є інститут контрасигнації. Реформування цього інституту має усунути зловживання цим інструментом як засобом політичного блокування в умовах співіснування та, з іншого боку, перетворення на декоративність у період політичної консолідації, коли Президент спирається на власну парламентську більшість. В цьому контексті

також важливе уточнення елементів взаємодії Ради національної безпеки і оборони України та уряду.

Надійним запобіжником проти домінування будь-якого центру влади має залишатися Конституційний Суд. Його посилення можливе через остаточну деполітизацію формування, запровадження вимог прозорості рішень політичних суб'єктів призначення. Професійна та інституційна автономність Суду є критичним чинником у періоди політичної монополії, коли саме він стає єдиним арбітром у системі стримувань і противаг. Паралельно важливо забезпечити незалежність судів системи судоустрою, на які щоденно покладено захист прав і свобод людини, а також стримування виконавчої влади від свавілля. Ефективні процедури відбору й дисциплінарної відповідальності суддів, захист від політичного втручання та підвищення якості судового розгляду створюють рівень стабільності, без якої політична система втрачає свою правову опору. Удосконалення взаємодії Конституційного суду та судів системи судоустрою з метою ефективного захисту прав людини та забезпечення оптимального балансування влад — також важливе завдання конституційної модернізації.

Горизонтальний вимір балансу влади забезпечується децентралізацією. Посилення спроможності місцевого самоврядування, гарантування фінансової автономії громад, чітке розмежування компетенції між державними адміністраціями та органами самоврядування формують механізм протистояння загрозам концентрації влади. Своєю чергою, децентралізація створює природні механізми відповідальності й контролю на місцевому рівні, що знижує напругу у центрі і мобілізує локальний потенціал розвитку.

Враховуючи тривалий воєнний контекст, реформа потребує чіткого безпекового дизайну. Підвищена роль Президента у сферах оборони та національної безпеки має бути не винятком із принципу поділу влад, а його функціонально обґрунтованою модифікацією з юридично визначеною процедурною складовою та ефективним парламентським контролем. Юридична визначеність повноважень Глави держави у поєднанні з ефективним конституційним контролем (здійснюваним незалежним та інституційно сильним органом конституційної юстиції) та судовим контролем (здійснюваним незалежним та інституційно сильним судом) створять умови для оперативності рішень в складних безпекових умовах без ризику встановлення неконтрольованого авторитарного режиму.

Водночас наголосимо, що жодні зміни конституційного тексту не забезпечать ефективності заснованої на принципах конституційної демократії системи публічної влади, якщо вони не підкріплені культурою конституціоналізму. Повага до Конституції та її дотримання представниками органів державної влади, запровадження професійних стандартів законотворення, прозорість регламентних процедур та їх дотримання, підвищення етики публічної служби, застосування конституційних положень як норм прямої дії та найвищої юридичної сили — усе це утворює фундамент, без якого навіть найбільш досконале юридичне регулювання залишається декоративним.

Загальну логіку реформування існуючої системи поділу влади можна охарактеризувати як «мінімально достатні зміни». Йдеться не про зміну форми правління, а про корекцію її інституційних вразливостей, адаптацію інститутів і механізмів до умов воєнного часу та потреб стабільного розвитку. Передусім, за рахунок ефективності парламентського, судового і конституційного контролю існуюча змішана модель зможе стати гнучкою, але водночас внутрішньо обмеженою системою, спроможною забезпечувати виконання усіх функцій держави на основі принципу відповідальності державної влади незалежно від політичних циклів.

Стоїть сьогодні гостро на порядку денному і питання децентралізації влади, наслідком якої має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування…, трансформація публічної влади в Україні з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави[79].

Варто зазначити, що положення чинної Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування мають вкрай суперечливий характер як з точки зору конституційної та муніципальної доктрини, так і практики конституційної регламентації публічно-самоврядних відносин, яка існує у сучасній Європі.

[79] Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України».* Київ : Ін Юре, 2015. С. 46, 49.

Існуюча конституційна модель вкрай еклектична, є такою, що поєднує елементи місцевого самоврядування з деякими атавізмами радянської системи управління у частині організації та функціонування рад та авторитарної схеми здійснення публічного управління на місцевому рівні, що сформувалася ще в доконституційний період з гіпертрофованим значенням та роллю місцевих органів державної виконавчої влади — місцевих державних адміністрацій, які фактично підміняють собою самоврядування на рівні районів та області. Цей рудимент особливо відчутно проявився в умовах російсько-української війни, насамперед, у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану, одним із компонентів якого стало утворення військових адміністрацій.

Так, найбільшою проблемою конституційного регулювання у сфері місцевого самоврядування є визнання та гарантування прав територіальних громад. Територіальна громада залишається доволі символічним суб'єктом не тільки конституційного права, а й майже безправним учасником господарсько-економічних відносин.

Також парадоксальною та абсолютно неефективною з точки зору європейської практики так званого належного управління є вітчизняна модель перехресного делегування повноважень не тільки від органів виконавчої влади органам самоврядування, а й навпаки — від органів самоврядування місцевим державним адміністраціям, що фактично зруйнувало самоврядування на рівні районів та особливо областей.

Аналогів такої викривленої моделі місцевого управління, яка закріплена в чинній Конституції України, в сучасній Європі не має.

Визначені та інші проблеми мають знайти своє вирішення у процесі конституційної реформи місцевого самоврядування.

Насамперед, необхідно змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Це має знайти своє відображення як у змістовому наповненні відповідного розділу Конституції, що визначає статус територіальних громад, місцевого самоврядування та децентралізації, а і, можливо, його розташування в архітектоніці Основного Закону. Принаймні сутнісно та змістово конституційна регламентація самоврядування територіальних громад має синергетично пов'язуватися із правосуб'єктністю Українського народу та конституційними засадами демократії, що, по-перше, вказуватиме на те, що генетично природа самоврядування

територіальних громад знаходиться своїм корінням у народі, а не державі, та, по-друге, місцеве самоврядування має сприйматись, як феномен, який одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Самоврядування територіальної громади — це публічна влада з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самоорганізації та самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави.

У Конституції має бути закладено цілісну як в інституційному, так і функціональному аспекті муніципальну концепцію на основі класичної теорії місцевого самоврядування. Відсутність чіткої доктринальної визначеності — одна з причин суперечливості чинного вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування. В основі Конституції має знаходитись громадівська теорія місцевого самоврядування, як така, що найбільш відповідає вітчизняним та європейським муніципальним традиціям.

На конституційному рівні необхідно провести системний зв'язок між місцевим самоврядуванням та правами людини. Адже у всіх цивілізованих демократіях найкращою «лабораторією» для вирішення багатьох суспільно-політичних та соціально-економічних проблем суспільства є саме самоврядування територіальних громад. У силу цього у конституційному законодавстві та, насамперед на конституційному рівні, необхідно послідовно реалізувати принцип, згідно якого на місцевому рівні в межах громад реалізуються та переважною мірою захищаються практично усі права та свободи людини. Дана система — оптимальне середовище, в якому могли б викристалізовуватися механізми публічно-правової відповідальності майже усіх владних структур.

Також доцільно послідовно та наскрізне через увесь текст Конституції провести ідею про те, що громадівський устрій — це та вісь, навколо якої обертається усе життя Українського народу. Цим має підтверджуватися безальтернативність поступу української держави на шляху її формування як нації самоврядних громад та реалізації фундаментальних цінностей європейської демократії, як найкращого способу державного правління, в основі якого субсидіарність та децентралізація, що є не лише офіційним підкресленням значення самоврядування громад, його системоутворюючої ролі у демократичних процесах, а і його підведення у ранг національного інтересу та вектору внутрішньої політики держави.

Майбутня конституційна модель місцевого самоврядування та правосуб'єктності його основи — територіальних громад має базуватися на фундаментальних принципах та міжнародних муніципальних стандартах, відповідати усім сучасним світовим тенденціями муніципального розвитку, а саме: субсидіарність, повсюдність, забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, раціональне керівництво містами, судовий захист, інноваційність та відкритість до змін, який дозволятиме громадам знаходити ефективні шляхи вирішення проблем та використовувати сучасні методи надання послуг, реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших, створювати сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів тощо.

Мегатрендом українського конституціоналізму та муніципалізму має стати принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь. Потреби майбутніх поколінь багато у чому коріняться у муніципальному житті та поточній діяльності самоврядування територіальних громад. Отже і всі рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.

З метою послідовного втілення такої інноваційної моделі функціонування публічної (у тому числі й муніципальної) влади на принципах сталого розвитку, необхідно усебічно удосконалити статус суб'єктів системи місцевого самоврядування, насамперед, посилити роль та місце у ній територіальної громади. Це питання має найбільш принципове значення у контексті усієї конституційної реформи щодо децентралізації. Йдеться, насамперед про принципи державного гарантування усіх прав територіальних громад, їх визнання первинним суб'єктом місцевого самоврядування і територіальною одиницею, насамперед, володіння усією повнотою прав юридичної особи.

По-новому доцільно вирішити питання щодо компетенції місцевого самоврядування та його суб'єктів, способів та обсягів конституційно-правової регламентації питань місцевого значення, форм співвідношення власних та делегованих, обов'язкових та факультативних компетенцій, змісту компетенції тощо. Це дозволить створити

конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які виникають на локальному рівні, сприятиме децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку міст, селищ та сіл з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій.

IV. ***Впровадження ефективної моделі територіального устрою України.*** Сьогоднішня система територіального устрою України не є досконалою. Вона охоплює десятки тисяч населених пунктів та багато у чому копіює адміністративно-територіальний поділ УРСР, відображаючи тогочасні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку країни, які були зумовлені партійною та командно-адміністративною системою управління і привели до дисбалансу економічного розвитку різних регіонів України, диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, що породили анклави, ексклави, «міста-матрьошки»; надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня адміністративно-територіального поділу; має наслідком відсутність належної організаційної та фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць, яка приводить до залежності від центру й сповільнює процес децентралізації влади і розвитку самоврядування, розмежування сфер компетенції та визначення чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що, у свою чергу, призводить до ускладнення можливості управління територіями, стимулювання їх економічного розвитку та доступності надання базових адміністративних і соціальних послуг населенню[80].

В умовах сучасних викликів та перспектив подальшого конституційного та соціально-політичного, економічного та культурного розвитку такий стан адміністративно-територіальної організації є одним з ключових гальмуючих чинників. Адміністративно-територіальний устрій має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною передумовою для

[80] Магновський І. Й. Конституційно-правове регулювання територіального устрою України: історія, сучасність, перспективи : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 6.

здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування розвитку та підвищення життєвого рівня населення різних регіонів країни.

Тому питання реформи територіального устрою вкрай важливе. Необхідно впровадити в Україні і закріпити це на рівні Основного Закону ефективну модель територіального устрою, реорганізувавши існуючі адміністративно-територіальні одиниці за прикладом розвинутих демократичних країн. Це сприятиме ефективній державній політиці у сфері місцевого самоврядування, яка, у свою чергу, буде органічно сприйматись мешканцями, буде більш стійкою до впливів демографічних та економічних викликів та не допускатиме протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті.

Без докорінного реформування територіальної організації не може бути вирішеною проблема ефективного функціонування органів публічної влади та управління в Україні. Адже саме на конституційному рівні закріплюється, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, тобто по-суті встановлено параметри національної моделі території як фундаментального інституту конституційного права. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елементу держави як її територія, яка неодмінною умовою розвитку всього державного життя та уможливлює саме існування держави[81].

Ми вже зазначали, що більшість недоліків адміністративно-територіальної організації радянського періоду без будь-яких змін перекочували у чинну Конституцію України. В силу цього положення чинної Конституції України у частині щодо території та територіальної організації влади мають вкрай суперечливий характер як з точки зору конституційної доктрини, так і практики конституційної регламентації політико-територіальних та адміністративно-територіальних відносин, яка існує у сучасній Європі.

[81] Детально про це див. : Батанов О. В. Територія як інститут конституційного права. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 2. С. 49–53.

Існуюча конституційна модель адміністративно-територіального устрою вкрай еклектична, консервативна, ірраціональна, не здатна до динамічної модернізації, є такою, що не дає можливості поєднувати функціонування державної влади та її органів із діяльністю місцевого самоврядування, містить багато атавізмів радянської системи управління територіями у частині організації та функціонування районів та областей, відповідних районних та обласних рад.

Значною мірою існуюча модель консервує авторитарні схеми здійснення публічного управління на місцевому рівні, що сформувалася ще за радянських часів та набули нових форм в доконституційний період з гіпертрофованим значенням та роллю місцевих органів державної виконавчої влади — місцевих державних адміністрацій, які фактично підміняють собою самоврядування на рівні районів та області.

Такий підхід фактично унеможливлює реалізацію усієї повноти прав територіальних громад та здійснення місцевого самоврядування, руйнує його структурно-функціональну організацію з точки зору принципів субсидіарності, повсюдності, доступності тощо.

Серед інших недоліків адміністративно-територіального устрою традиційно виділяють: невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст; відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або становлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів (поселень); надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні; відсутність достатньої правової бази для розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня, що має наслідком дублювання функцій та процвітання загальної безвідповідальності; відсутність належної фінансової бази, що потребує вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку тощо.

Аналогів такої викривленої моделі адміністративно-територіального устрою, яка закріплена в чинній Конституції України, в сучасній Європі не має. По суті Україна залишилась єдиною країною як в Європі, так і на пострадянському просторі, в який не проведено повноцінну адміністративно-територіальну реформу.

Визначені проблеми повною мірою мають знайти своє вирішення насамперед у Конституції України, яка має відображати процес самоорганізації, духовної, ментальної, культурної, просторової самоідентифікації Українського народу та його природне право жити на своїй території. Адже територія є місцем зосередження членів суспільства, матеріальною базою їх єднання, необхідною умовою для формування державності. Саме тому, традиційно під територією держави розуміють простір самовизначення народу, в межах якого держава здійснює свій суверенітет та свою юрисдикцію, а її конституційним статусом — певне правове положення території у державі, яке включає її склад, функції, режим, а також правові принципи і гарантії даного статусу.

Наскрізною філософією конституційної регламентації територіальної організації публічної влади має бути ідея, згідно якої Україна — це територія свободи, безпеки та справедливості, де усебічно забезпечуються засадничі права людини, враховуються національні традиції та фундаментальні міжнародні стандарти демократії.

Територія становить просторово-матеріальну основу життя Українського народу, здійснення ним суверенної влади та самоврядування, організації та функціонування установленої ним публічної влади, здійснення правосуддя. У цьому аспекті територія символізує просторову єдність і консолідацію української політичної нації, а також означає концентроване проживання носіїв української мови як державної.

Щодо останнього моменту, не випадково, що одним із мотивів прийняття Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»[82] у його преамбулі визначено прагнення «до посилення державотворчих і консолідаційних функцій української мови, підвищення її ролі в забезпеченні територіальної цілісності та національної безпеки України», а в ч. 3 ст. 1 цього Закону чітко встановлено, що «державний статус української мови є невіддільним елементом конституційного ладу України як унітарної держави».

Адміністративна організація територіального устрою України має враховувати багатовіковий історичний досвід територіальної організації, по суті, публічної влади, представлений етапами становлення

[82] Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 21. ст. 81

адміністративно-територіального устрою в різні періоди його формування, становлення та розвитку.

У Конституції має усебічно гарантуватися децентралізований підхід до територіальної організації публічної влади на засадах унітаризму. Це означає, що пропонований територіальний устрій має здійснюватися на засадах територіальної децентралізації — переміщення процесів реалізації публічно-владних функцій, повноважень і відповідальності від центру на рівень самоврядних територій, забезпечуючи відповідний ресурс і підтримку державною владою. Такий підхід зумовлений активним розвитком громадянського суспільства та його інститутів, здатних до самоорганізації на усіх рівнях і в усіх сферах суспільного життя.

У сутнісному та змістовому, структурному та функціональному вимірі модель державної території, має базуватися насамперед на засадах верховенства прав людини (органічний зв'язок з розділом про права та обов'язки людини), республіканізму (органічний зв'язок з розділом про основи конституційного ладу) та громадівського устрою (органічний зв'язок з розділом про місцеве самоврядування), усебічно гарантувати реалізацію суверенітету Українського народу, захист незалежності й територіальної цілісності української держави, забезпечувати самоврядну активність громадянського суспільства, оптимізацію організаційних структур та функцій державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову тощо.

Враховуючи, що територія, її цілісність і недоторканність кордонів є фундаментальною засадою конституційного ладу, територіальна безпека має виступати стратегічно важливим об'єктом національної безпеки та первинним фактором забезпечення інших складових конституційного розвитку та процвітання нації.

Беручи до уваги конституційні функції території у демократичних державах сучасного світу, а також позитивний досвід реформ адміністративно-територіального устрою європейських країн, реалізація децентралізованої територіальної організації має здійснюватися за принципом субсидіарності, соціально-правова сутність якого спрямована на забезпечення доступності будь-яких публічних послуг на максимально наближеному рівні до людини.

Отже, у функціональному плані конституційна модель територіального устрою має раціонально та ефективно забезпечувати здійснення усіх функцій території як інституту конституційного права:

геополітичну, господарсько-економічну, соціальну, духовно-культурну, екологічну функції; захисту державного суверенітету, оборони та національної безпеки, забезпечення та захисту життєдіяльності населення, прав та основоположних свобод людини і громадянина, організації діяльності органів публічної влади; інформаційну, комунікативну, забезпечення простору для дії нормативно-правових актів, стабілізаційну, контрольну та інші функції тощо[83].

Найбільш принциповим з точки зору територіальної організації публічної влади є питання українського унітаризму як фундаментальної та непорушної засади конституційного ладу України[84]. На конституційному рівні принцип унітаризму має сприйматися в системному, фактологічно підтвердженому, науково обґрунтованому та конституційно гарантованому комплексі ознак-характеристик. Серед них: єдина символіка; єдина Конституція та законодавство; єдина система державної влади, юрисдикція якої поширюється на всю територію держави; єдине (одне) громадянство; єдина система правосуддя; єдине військо; загальна монетарна, фіскальна та кредитна політика, обов'язкова для всіх територіальних одиниць; єдина зовнішня політика, що здійснюється органами державної влади, які офіційно представляють державу в міжнародних відносинах; самостійність та гарантованість місцевого самоврядування тощо[85].

---

[83] Детально про це див. : Лощихін О. М. Територія сучасної держави: поняття та функції (частина перша). *Публічне право.* 2016. № 2. С. 254–262 ; Лощихін О. М. Територія сучасної держави: поняття та функції (частина друга). *Публічне право.* 2016. № 4. С. 180–184.

[84] Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія Політичні науки.* 2019. № 4. С. 20–25 ; Батанов О. В. Концептуальні проблеми сучасного унітаризму. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 87–92 ; Курцев О. Ю. Унітаризм як принцип конституційного ладу України : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2021. 237 с. ; Пухтинський М. О. Проблеми адміністративно-територіальної реформи в унітарній Україні. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС* : тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 24 квітня 2020 року). Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. С. 189–192 ; Скрипнюк О. В., Богів Я. С. Український унітаризм: тенденції розвитку, сучасний стан, загальні та специфічні ознаки. *Правова держава*. 2023. Вип. 34. С. 245–263 ; Явір В. А. Україна унітарна: аналіз цивілізаційного вибору форми державного устрою. *Політикус*. 2020. Випуск 5. С. 166–171 та ін.

[85] Детально про це див. : Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія. До 30-річчя незалежності України / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін. ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2021. 514 с.

Концептуально ці складові мають формалізуватися в основних принципах гарантування та реалізації територіального устрою, серед яких територіальне верховенство, децентралізація, повсюдність та спроможність місцевого самоврядування, наступність, системність, обґрунтованість, гарантованість, сталий розвиток територій з урахуванням їх історичних, географічних, екологічних, демографічних, економічних особливостей, національних і культурних традицій. У цьому плані назви адміністративно-територіальних одиниць мають бути частиною української історії, традицій і буття Українського народу.

В умовах конституційної реформи найбільших змін має зазнати державна територія з точки зору організації її системи, первинною одиницею якої мають стати громади. Такий підхід обумовлений тим, що адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не власне населений пункт, оскільки це поняття, скоріше, географічне, а одне чи кілька поселень з навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Саме тому у більшості демократичних країнах первинна ланка адміністративно-територіального поділу носить назву не село, селище, місто, а комуна, муніципалітет, община, громада. Ця назва є похідною від назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування — комуни, муніципалітету, общини, громади тощо. У силу цього, доцільно запровадити універсальну назву первинної ланки адміністративно-територіального поділу в Україні — громада. Тоді система території України буде складатися з громад. Такі громади — це не тільки адміністративно-територіальні, але й господарюючі одиниці, де підприємництво має стати опорою соціально-економічного прогресу, а поряд з ним почне формуватися конкурентне середовище — економічне, політичне, культурне тощо. У цьому сенсі громада — це первинна фундаментальна основа громадського суспільства.

Конституційна регламентація громад як первинних адміністративно-територіальних одиниць стане вирішальним кроком до модернізації закостенілого, украй архаїчного адміністративно-територіального устрою України. Тільки через закріплення громад як одиниць території можна сформувати справжні самоврядні територіальні громади, а в силу цього — змінити філософію усієї публічної влади, як з точки зору її організації, так і функціонування, побудувати її вісь за формулою: людина (права та обов'язки людини, їх

гарантії) — територіальна громада (місцеве самоврядування, субсидіарність, децентралізація) — держава (засади конституційного ладу, поділ державної влади, конституційний механізм організації публічної влади) тощо.

V. ***Утвердження національної стійкості та стабілізація ситуації в Україні***. В сучасних умовах у вітчизняній конституційно-правовій теорії та практиці з'являється та актуалізується широке коло питань, обумовлених війною, які потребують свого вирішення з метою захисту, утвердження та подальшого розвитку української державності. Тому одним із важливих напрямів конституційної реформи є забезпечення національної стійкості України. При цьому слід відзначити, що проблематика утвердження національної стійкості не є новою для Українського народу, адже протягом усієї історії України спостерігався вплив численних викликів і загроз на українську державність — через литовське, польське та австро-угорське панування, через російське володарювання, через радянську диктатуру і через сучасну безпрецедентну широкомасштабну агресію рф проти суверенної України. Всі ці події історії української державності сформували в українського народу здатність до опору, самоорганізації та збереження ідентичності.

Історичний досвід боротьби за збереження національного буття заклав підґрунтя для сучасного розуміння стійкості як невіддільного елемента української державності. І сьогодні, під час повномасштабної війни, викликаної збройною агресією російської федерації, та в контексті повоєнного відновлення, особливого значення набуває створення ефективного організаційно-правового механізму забезпечення національної стійкості.

Відповідно до «Концепції забезпечення національної системи стійкості», затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. національна стійкість — це здатність держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати сталe функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій[86]. Для реалізації цієї Концепції у 2023 році

86

[86] Концепція забезпечення національної системи стійкості : затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* URL: https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181/

Урядом України був затверджений план відповідних заходів[87]. Адже необхідно підкреслити, що в сучасних реаліях національна стійкість обумовлює не тільки збереження державного суверенітету, але й відновлення територіальної цілісності України, а також зміцнення зовнішньополітичної діяльності для протидії загрозам як під час війни, так і в післявоєнний період.

У цьому контексті Конституція України виступає ключовим інструментом забезпечення національної стійкості через норми, що гарантують державний суверенітет, територіальну цілісність, демократичне врядування, права людини і функціонування державних інституцій в надзвичайних ситуаціях. Зокрема, це норми статей 1, 2, 3, 4, 5, 17 та інші положення першого розділу Конституції України, які визначають основи конституційного ладу України та створюють правове підґрунтя національної стійкості та національної згуртованості українського народу. Крім того, до конституційних засад національної стійкості відносяться ті конституційні норми, що встановлюють можливість запровадження воєнного стану (ст. 106), надають повноваження Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України (ст. 106), регламентують діяльність РНБО як координаційного органу з питань національної безпеки та оборони (ст. 107) та ін.

Тобто можна резюмувати наявність конституційних основ національної стійкості України.

Водночас, війна та її виклики виявили низку недоліків та дефектів у конституційному регулюванні, які не сприяють утвердженню національної стійкості і тому потребують усунення з метою удосконалення конституційного тексту через внесення відповідних змін до Основного Закону, безумовно, у повоєнний період.

По-перше, представляється недоліком відсутність закріплення національної стійкості як конституційної категорії, адже у тексті Конституції не міститься концепту «національна стійкість» Втім, враховуючи значущість національної стійкості для забезпечення здатності держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру не тільки в сучасних реаліях, але і в майбутньому,

[87] Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2023-%D1%80#Text

87

представляється важливим визначити забезпечення національної стійкості як окремий напрямок політики держави та як її найважливішу функцію, поряд з забезпеченням економічної та інформаційної безпеки. Тобто внести відповідні зміни до ст. 17 Конституції України, зокрема, закріпити у Конституції концепт «національна стійкість» як системну здатність держави та суспільства протистояти загрозам, а її забезпечення як окремий напрям державної політики.

По-друге, є недостатньою конституційна конкретизація інституту оборони України та інституту національного спротиву. В тексті Конституції визначається функціональна роль Збройних Сил України, але не враховані сучасні концепції тотальної оборони, що включає територіальну оборону, цивільну оборону. Крім того, необхідним є визначити роль громадянського суспільства та волонтерських організацій у забезпеченні національної безпеки та національної стійкості. Адже національна стійкість безпосередньо пов'язана з громадянським суспільством.

По-третє, потребує конституційного захисту й культурна ідентичність, яка забезпечує культурну стійкість як складника національної стійкості українців. Важливість вирішення цього питання підтверджується не тільки академічною доктриною обумовленості та зв'язку національної стійкості з культурною та світоглядною самостійністю народу як суб'єкту конституційного права та джерела влади, але і тим, що культурна ідентичність є підґрунтям та умовою збереження національної ідентичності, національних духовних цінностей, єдності української нації, що водночас є й передумовою та умовою майбутнього розвитку української державності. У цьому контексті є важливим, з метою посилення конституційного статусу української мови, внесення відповідних змін до ст. 10 Конституції України щодо виключення слів «російська мова» та водночас посилення захисту української мови через визначення її статусу не лише як державної, а і як фактору культурної безпеки та культурно-ідеологічної основи національної стійкості.

Сучасна війна включає окрім військового компоненту, боротьбу за допомогою інформаційних ресурсів та засобів (пропаганди, фейків, кіберзагроз, інформаційно-психологічного тиску тощо), що створює загрози інформаційній безпеці держави. Зокрема, російська влада широко та всебічно використовує інформаційну зброю для пропаганди «руського миру», сепаратизму за етнічною, мовною, релігійною та ін. ознаками, для виправдання війни. Відповідно до

ч. 1 ст. 17 Конституції України забезпечення інформаційної безпеки поряд з захистом державного суверенітету належить до найважливіших функцій держави. Втім в сучасних умовах розвитку інформаційних ресурсів і можливостей представляється необхідним розширити положення статті 17 шляхом конкретизації компонентів безпеки як складників забезпечення національної стійкості, зокрема включити положення про кібербезпеку та гуманітарну безпеку з огляду на необхідність забезпечення культурної та духовної стійкості як складників національної стійкості.

По-четверте, існують недоліки в конституційному визначенні правового режиму воєнного стану та стану війни. В Конституції лише фрагментарно згадано умови введення воєнного стану (ст. 85) та стану війни (ст. 106), без деталізації правових механізмів функціонування інституцій у таких умовах, що не сприяє забезпеченню національної стійкості. Думається, обґрунтованою є пропозиція закріпити в Конституції особливі механізми для періодів воєнного стану та повоєнного відновлення. Наприклад, відповідні повноваження Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади щодо швидкого відновлення критичної інфраструктури, спеціальний порядок розподілу бюджетних ресурсів тощо.

По-п'яте, необхідно визначити пріоритет євроатлантичної інтеграції як безпекової доктрини держави та як аспект забезпечення національної стійкості. Хоч відповідні зміни внесені у 2019 році (щодо курсу на ЄС і НАТО), важливо закріпити їх у ще більш деталізованому вигляді з урахуванням сучасних загроз.

Отже, внесення цих змін до Конституції України має важливе значення щодо удосконалення основ національної стійкості України. Крім того, слід враховувати, що конституційні положення створюють основу всього законодавства України, що регулює питання забезпечення різних сфер національної стійкості. Національна стійкість — це здатність держави та суспільства протистояти зовнішнім і внутрішнім загрозам у кризових ситуаціях, зокрема збройній та гібридній агресії, економічним викликам, інформаційним атакам тощо, тобто це складна система, яка охоплює не тільки безпекову, але й політичну, економічну, інформаційну, культурну, гуманітарну сфери, що мають бути врегульовані спеціальними, профільними нормативно-правовими актами на основі положень Конституції України. Тому досконалість конституційних положень є запорукою ефективності всього законодавства про національну стійкість.

Таким чином, Конституція України є важливим нормативним підґрунтям національної стійкості. Вона визначає фундаментальні принципи, що забезпечують цілісність держави, захист прав людини та функціонування демократичних інститутів. Проте сучасні виклики, спричинені широкомасштабною, збройною агресією рф, зобов'язують державу до більш глибокого переосмислення та адаптації її тексту. Оновлення Конституції у частині ефективізації конституційно-правового забезпечення національної стійкості України — це не лише прояв конституційної реформи, яка буде необхідною після війни, а й важливий крок до зміцнення національної ідентичності, обороноздатності, відновлення України в повоєнний період та її подальшого розвитку як незалежної, суверенної держави.

За сьогоднішньої політичної, економічної та соціальної ситуації в Україні важливим завданням конституційної реформи є усунення існуючих суперечностей в суспільстві. Маються на увазі не тільки не тільки війна з Росією, а й інші кризові явища в державі (незадоволення роботою Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, правоохоронних органів України та інших державних інституцій, низькі зарплати, високі тарифи за комунальні послуги, корупційні явища в діяльності органів публічної влади тощо). Тому на рівні Конституції України необхідно інституціоналізувати та гарантувати впровадження їх у вітчизняну практику державотворення такі правові цінності, таку модель подальшого розвитку нашої держави і суспільства, які сприятимуть консенсусу у суспільстві.

Виходячи з означених завдань конституційної реформи в Україні на сучасному етапі чи можемо ми констатувати, що вона відбувається у правильному руслі, виконує свою головну мету — напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, вироблених світовою спільнотою демократичних цінностей? Чи передбачають ті напрацьовані зміни до Конституції України, які сьогодні мають місце, ефективну програму і модель розвитку Української держави і суспільства, модернізацію з урахуванням світового досвіду, менталітету українського народу, вітчизняного досвіду державотворення національного механізму влади; чи визначають вони демократичні засади взаємовідносин держави і людини, суспільства і держави, людини і суспільства, які спрямовані на формування України як демократичної, правової, соціальної держави? Думається, відповідь на ці запитання однозначна — ні.

Причина криється, на наш погляд, в тому, що з самого початку конституційної реформи в Україні були не досить правильно визначені її напрями, а, відповідно і завдання та пріоритети реформи. Поза увагою залишився комплексний підхід конституційного врегулювання національного державного будівництва. Напрацьовані чинною владою сім законоПроєктів про внесення змін до Конституції від 29 серпня 2019 р. містяться численні недоліки юридичної техніки, зокрема неоднозначні за своїм змістом та незрозумілі за призначенням норми. Результатом чого стали висновки Конституційного Суду про невідповідність уже двох із них статті 157 Конституції та вказання на юридичну невизначеність чи суперечливість регулювання у ще двох законоПроєктах, відкликання Президентом України внесеного ним 13 грудня 2019 р. законоПроєкту № 2598 щодо децентралізації влади.

Таким чином на сьогодні удосконалення Основного Закону України відбувається безсистемно, непослідовно, без врахування основних конституційних цінностей, напрацьованих світовою спільнотою, і охоплення всебічності головних базових засад конституціоналізму. А як зазначається у рішенні Венеціанської комісії, поточна конституційна ситуація в Україні не повинна використовуватися в якості причини, щоб уникнути всеосяжної конституційної реформи[88]. До такої реформи закликають Україну також Парламентська Асамблея Ради Європи і Європейський Союз. Тому однією з вимог сучасної конституційної реформи в Україні має бути в її повноті, всебічності та системності. Як влучно зазначає Н. В. Агафонова: «Системність реформування як необхідна ознака конституційної реформи зумовлена вимогою системності конституційного ладу. Системність конституційного ладу передбачає послідовність, логічність, усебічність і повноту закріплення в Конституції основних інститутів суспільства і держави. Системність конституційної реформи спрямована на подолання суперечності і непослідовності низки положень чинної Конституції України…»[89].

[88] Про конституційну ситуацію в Україні : Висновок Ради Європи від 17.12.2010 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36

88

[89] Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності : дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2017. С. 50.

Погоджуємося з експертами Центру політико-правових реформ, що окрім змісту майбутніх конституційних змін, не менш важливим питанням є як проводитиметься конституційна реформа. В конституційному процесі Україна накопичила достатньо помилок, щоб винести відповідні уроки. Цього разу конституційну реформу необхідно провести професійно, відкрито, прозоро, з максимальним залученням громадянського суспільства на всіх її етапах. Від якості конституційної реформи залежить, чи стане Україна на шлях побудови справедливого правління, а чи знову піде по черговому колу безправ'я. При цьому важливо не допустити використання політиками конституційної реформи з метою перерозподілу владних повноважень в своїх інтересах, ігноруючи необхідні стримування і противаги та європейські засади конституціоналізму. На жаль, саме так більшість політиків підходили до конституційної реформи в попередні періоди[90].

Отже, можемо резюмувати, що реформування Конституції України переслідує мету модернізувати нашу країну, забезпечити реальність проголошених Основним Законом положень, об'єднати і водночас посилити започатковані в державі реформи, вивести їх на якісно новий рівень розвитку на основі верховенства права, зміцнення засад народовладдя, гарантування прав і свобод людини і громадянина, удосконалення механізму державної влади, територіального устрою країни тощо.

Сама конституційна реформа в Україні повинна бути всеосяжною, системною, повною, відбуватися чітко в правових рамках і мати наслідком напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, вироблених світовою спільнотою демократичних цінностей, закріплення положень, які відповідають реальному стану розвитку Української держави і суспільства, передбачаючи при цьому модернізацію засад взаємовідносин держави і людини, суспільства і держави, людини і суспільства.

Нам необхідна реально діюча та ефективна Конституція, що буде надійним фундаментом майбутнього Української держави, націо-

90

[90] Конституційна реформа знову на порядку денному в Україні. *Центр політико-правових реформ.* URL: https://pravo.org.ua/konstytutsijna-reforma-znovu-na-poryadku-dennomu-v-ukrayini/

нального права, яка у відповідності із кращими світовими стандартами системно гарантуватиме права і свободи людини, виступатиме сучасним загальнонаціональним політико-правовим договором між суспільством і державою. В її основу має бути покладено вироблені міжнародною спільнотою стандарти конституціоналізму, найвищі демократичні цінності про природність походження людських прав, свободу, демократію, соціальну справедливість та верховенство права, чіткий розподіл владних повноважень, які убезпечать країну від авторитаризму, забезпечать збалансованість у владі, економічне процвітання та подальший еволюційний демократичний розвиток України.

При цьому конституційна реформа має відбуватися в рамках приписів розділу XIII Основного Закону України з метою набуття легітимності конституційних новацій. Легітимність конституційного процесу і конституційних положень — це необхідні умови легітимності самого Основного Закону України.

На наш погляд, проведення на зазначених засадах конституційної реформи сприятиме утвердженню якісно нових підходів до реалізації фундаментальних принципів сучасного конституціоналізму та конституційного ладу, організації та функціонування державної влади на основі її поділу, визнання та гарантування місцевого самоврядування тощо.

Розділ 3

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАРОДОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ — КЛЮЧОВИЙ ПРОЦЕС ВІТЧИЗНЯНОГО ПРАВОТВОРЕННЯ

Проголошення в ст. 5 Конституції України народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні засвідчує не тільки демократичний шлях розвитку нашої держави, а й чітко визначає роль Українського народу у вітчизняних процесах державотворення, перш за все у здійсненні ним влади безпосередньо та через органи державної влади й місцевого самоврядування. Інший аспект конституційного припису полягає у тому, що виключно Українському народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні і це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Як зазначається у літературі, глибинний зміст ст. 5 Конституції України полягає, по-перше, в імперативному та констатуючому характері самої фіксації такого статуарного правового становища, що фактично фіксує та розкриває сутність народовладдя та форми його реалізації як основи конституційного ладу України, по-друге, у вказівці на те, що тільки так безпосередньо з народом пов'язується поняття суверенітету державної влади, по-третє, у положенні про те, що єдино та виключно народ є джерелом державної влади[91].

Таким чином, на рівні Основного Закону України закріплено концепцію народного суверенітету, згідно з якою саме народу належить вся повнота влади на території своєї країни, коли він як суверен, є носієм верховної влади, уповноважений приймати в межах певної політико-правової ієрархії безпосередньо чи через представницькі органи остаточні рішення з питань державного будівництва, брати участь у реалізації внутрішньої та зовнішньої політики своєї держави, контролювати діяльність органів публічної влади.

Витоки цієї концепції мають дуже давні корені. Як пише І. А. Куян: «Формування категорії «суверенітет» відбувалося через множину понять і явищ. Цей процес розпочався ще в античні часи. В основі тлумачень суверенітету можна знайти вчення про форми правління, про призначення держави, про роль права в житті суспільства, які розвивали ще Геракліт, Демокрит, Сократ, Платон, Аристотель, що безпосередньо стосувалися питань про належність верховної влади в державі»[92].

---

[91] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 159.

[92] Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2013. С. 14.

На думку окремих науковців попередником поняття суверенітету було поняття автаркії (самодостатності, самовпевненості), яке виникло в конкретних історичних умовах, коли в Стародавній Греції, а згодом і в Стародавньому Римі склалася специфічна форма організації суспільства, форма організації держави (поліса) і її значення полягало у тому, що держава (поліс) повинна бути побудована таким чином, щоб задовольняти всі необхідні потреби її громадян, незалежно від варварського світу та інших грецьких держав.

Аристотель розглядав автаркію як основну ознаку держави. При цьому він зазначав, що державний устрій — це розпорядник у сфері організації державних посад взагалі і в першу чергу верховної влади: верховна влада всюди пов'язана з порядком державного управління, а останній і є державним устроєм: і в демократичних державах верховна влада — в руках народу; в олігархіях, навпаки, — в руках небагатьох[93].

Проте з цією позицією погоджуються не всі. Наприклад, Г. Єллінек писав у свій час, що античне розуміння автаркії не має нічого спільного з сучасним розумінням суверенітету і у давнину не могли належним чином охарактеризувати цього явища, оскільки його породжують не мислителі у своїх кабінетах, а ті великі сили, те, що у стародавньому світі не існувало, що породжує уявлення про суверенітет — протилежність і боротьба між державною владою та іншими владами[94].

Наша сучасниця І. А. Куян теж пише, що в античну епоху, незважаючи на своє перше політичне та правове оформлення демократичної організації влади в полісній Греції й республіканському Римі не було відоме поняття народного суверенітету через те, що античний світ загалом не мав потреби в ідеї суверенітету як якості верховенства й незалежності влади, оскільки сама ця організація влади ніким не оспорювалася. Проте, як зазначає І. А. Куян, представники демократичного напряму античних часів (Демосфен, Перикл, Протагор, Горгій та ін.) виходили з того, що народ є єдиним джерелом державної влади, творцем ладу, законів і відповідної держави; саме

[93] Щербанюк О. В. Народний суверенітет в теорії політико-правових вчень: історична школа : монографія. Книга І. Київ : Логос, 2013. С. 9–11.

[94] Див.: Щербанюк О. В. Народний суверенітет в теорії політико-правових вчень: історична школа : монографія. Книга І. Київ : Логос, 2013. С. 19.

народу належить право визначення системи посад, порядку їх обіймання і діяльності[95].

Ідеї, висловлені в античні часи, в період феодалізму почали формуватися у концепцію народного суверенітету, яка вперше певною мірою була озвучена в XII ст. у праці Марсилія Падуанського «Захисник світу». Цей мислитель був прибічником демократичної фракції, що утворилася після розколу соборної течії і відстоювала верховенство влади за соборами церкви, а її членами визнавала не тільки єпископів, а й усіх віруючих, у той час як інша фракція захищала і підсилювала владу духовних феодалів у церкві, віддаючи суверенітет соборам єпископів. Як пише О. В. Прієшкіна: «В основі даних поглядів була ідея, що поділила церкву і монарха для того, щоб церква в основу свого верховенства поклала владу народу. Значення народного суверенітету в даному разі полягало в тому, щоб посилити церковний феодалізм, а наразі, за великого впливу церкви влада народу означала б владу церкви»[96].

Надалі подібного роду ідея народного суверенітету також була оголошена депутатом від Бургундії Філіпом По на зібранні Генеральних штатів у м. Тур (Франція) у 1484 р.[97]

Приблизно через 100 років (1576 р.) термін «суверенітет» (походження якого пов'язується з латинськими словами *superareitas* (від *supra*, *superior*), *superanitas*, *sovereni tas*, *superior*, *superanys*, що означало «більш високий», «вищий», «найвищий»[98]) і його поняття було сформульоване французьким мислителем Жаном Боденом, який у своїй праці «Шість книг про республіку» позначив таким чином абсолютну і неподільну владу, що належала монарху і запропонував засновану на ньому концепцію державної влади. За Ж. Боденом — це постійна і абсолютна, найвища і невідчужувана влада в державі, яка здійснюється монархом в середині країни, так і за її межами.

---

[95] Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2013. С. 281–282.

[96] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 156–157.

[97] Федоренко В. Л. Народний суверенітет. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4. С. 62.

[98] Скрипнюк О. В., Куян І. А. Суверенітет. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. : Т. 4 : Конституційне право / редкол.: Ю. Г. Барабаш (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 979.

Він виключив наявність будь-якої іншої влади, яка могла б бути вищою за цю владу[99]. Прихильник монархічної форми правління Ж. Боден зміст верховенства влади визначав наявністю у володаря (монарха) сукупності прав: видавати і скасовувати закони, оголошувати війну і укладати мир, призначати вищих посадових осіб, здійснювати верховний суд, право помилування, право чеканити монету і встановлювати податки. Ці права, як вважав Ж. Боден, витікають із самої сутності верховної влади і є невідчужуваними[100]. При цьому, як зазначає О.В. Прієшкіна, дуже цікавою особливістю в його поглядах є думка, що джерелом суверенітету є не монарх, а народ[101].

В подальшому на основі родового поняття «суверенітет» представниками школи природного права все більше розвивається ідея народного суверенітету. Її витоки в епоху середньовіччя, як зазначається в літературі, були закономірним наслідком зародження нового суспільного ладу, загострення суперечностей приватного і публічного, що супроводжувалося війною релігій, конфліктами глобальності, уособлюваної Римською імперією, та локальності як зародків національної державності, що зумовлювало обмеження абсолютизму і розвиток теорії народного суверенітету в контексті народовладдя[102].

Хоча і представники договірної теорії виникнення держави також вбачали перспективи договірної концепції державності в ідеї суверенітету народу. Як пише Д. Севрюков: «Спільною метою різних версій договірної теорії було замирення соціуму. Ідея народного суверенітету, який би зміст в нього не вкладався і яке б значення не надавалося, мала тісний зв'язок з теорією суспільного договору»[103].

---

[99] Шаповал В. М. Суверенітет державний. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 684.

[100] Скрипнюк О. В., Куян І. А. Суверенітет. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. : Т. 4 : Конституційне право / редкол.: Ю. Г. Барабаш (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 979.

[101] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 157.

[102] Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2013. С. 282.

[103] Севрюков Д. Суверенітет. Генеалогія ідеї в контексті політичної та правової історії : монографія. Київ : Талком, 2018. С. 9.

У 1603 р. німецький юрист Йоганн Альтузій у своїй роботі «Політика», виходячи із школи природного права і договірної теорії виникнення держави і влади монарха, обґрунтував принцип невідчужуваності суверенітету народу і його право на активний супротив монарху, який порушує свій договір з народом щодо влади. На думку цього правника, монарх, що недотримався вимог договору, втрачає божий авторитет своєї влади, а народ, що його зняв, виконує при цьому тільки волю Божу. Й. Альтузій вважав, що суверенну владу народу дає сам Бог, і вона належить йому завжди та є невідчужуваною. Натомість монарх здійснює не своє, а чуже право, оскільки це право народу і він реалізує верховну владу, виходячи з договору між ним та народом. Таким чином народ зобов'язаний підкорятися владі монарха тільки до тих пір, поки останній дотримується вимог та умов договору, а якщо монарх порушує боже і природне право чи порушує закони держави, то він може бути повалений з трону[104].

Концепція Й. Альтузія була продовжена відомим нідерландським правником Гуго Гроцієм, який у своїх трактатах «Про право війни та миру» (1625 р.) теж відстоював та розвивав ідею договірної теорії виникнення держави. Однак при цьому він вважав, що установча влада народу є одноразовим актом передачі влади монарху і не розділяв думку, що народ має право у всіх без винятку випадках закликати володарів до відповідальності та стверджував, що держава як така і її народ є явищами ідентичними і рівнозначними. Він же розмежував поняття суверенітету і його носія та розглядав суверенітет не як саму державну владу, а як її особливу властивість і що поняття суверенітету змінювало свій зміст залежно від особливостей конкретного історичного періоду[105].

Завдяки концепції природного права, договірній теорії виникнення держави і влади монарха, працям Й. Альтузія та Г. Гроція під час англійської буржуазної революції ідея народного суверенітету вперше знайшла своє втілення у програмних документах партії левелерів «Основні закони та вольності Англії», що декларували народ єдиним джерелом влади за своєю природою[106], що, за влучним висловом

[104] Тодика О. Ю. Народовладдя в умовах глобалізації : монографія. Харків : Право, 2005. С. 7–8.

[105] Там само. С. 7–8.

[106] Федоренко В. Л. Народний суверенітет. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4. С. 62.

В. М. Шаповала, засвідчило зрушення у феодальному суспільстві в напрямі його історичної трансформації[107].

Надалі свій внесок у розвиток теорії народного суверенітету зробив і Томас Гоббс, який у своїй роботі «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та цивільної» (1651 р.) наголосив на тому, що держава — це те, що створено людиною і поставлене на службу своїми цілям, і за демократичної форми правління лише асамблеї всіх громадян має належати прерогатива правління. Т. Гоббс відстоював, що громадяни є правителями, й об'єктом правління, але єдність влади зберігається з огляду на здійснення цієї влади лише асамблеєю, в якій обов'язкові рішення приймаються більшістю голосів[108].

Не слід залишати поза увагою й праці таких мислителів XVII–XVIII ст. як Р. Вільямса, Дж. Лільберна, Дж. Мільтона, Б. Спінози, Дж. Локка та інших, які досліджували і розвивали доктрини природного права, прав людини, договірної концепції виникнення держави і торкалися проблематики народного суверенітету.

Проте, як зазначається в енциклопедичній літературі, найвідомішим адептом теорії народного суверенітету виступав французький мислитель Жан-Жак Руссо. У своїх наукових працях цей філософ визначав народний суверенітет як невідчужувану та неподільну владу народу, керовану його спільною волею, і доводив, що народ є єдиним сувереном та носієм влади, джерелом повноважень усіх органів держави. На його думку, суверенітет це абсолютна влада народу, яка спрямовується його загальною волею: «влада, яка управляється загальною волею, називається суверенітетом». При цьому Ж-Ж. Руссо підкреслював, що тільки управління суспільними справами, яке підкоряється законам, що прийняті народом і реалізуються відповідно до його волі, є законним і справедливим. «Народ, котрий підкоряється законам, повинен бути їх творцем. Якщо ж закон не затверджений безпосередньо народом, це взагалі не закон», — писав мислитель[109].

Таким чином, Ж.-Ж. Руссо практично не визнавав важливу роль у здійсненні народовладдя представницьких органів. Він прямо заперечував сумісність принципу народного суверенітету і

---

[107] Шаповал В. М. Суверенітет державний. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 684.

[108] Гоббс Т. Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та цивільної. Харків : Фоліо, 2025. С. 276.

[109] Руссо Ж-Ж. Вибрані трактати. Харків : Фоліо, 2018. С. 471.

представницької демократії. Саме під впливом праць Ж.-Ж. Руссо починають проводитись перші референдуми у Франції, входячи згодом у повсякденну практику її державотворення[110].

Незважаючи на те, що ідеї народного суверенітету мали своїх опонентів (Ш. Монтеск'є, Е. Сійес та інші), в цілому ця теорія все більше отримувала своє визнання. Першим нормативним актом, що втілив концепцію народного суверенітету, вважається Конституція США, яка, по-перше, в преамбулі передбачила, що народ США як політична цілісність реалізував своє право установчої влади: «Ми, народ Сполучених Штатів…засновуємо і приймаємо цю Конституцію»; по-друге, поправками 1791 року передбачила цілий ряд приписів, які конституювали статус народу[111].

Надалі Франція спочатку у Конституції 1791 року визнала суверенітет нації і заборону його присвоєння будь-якою частиною народу чи окремою особою[112], а потім у Конституції 1848 року вперше законодавчо втілила принцип народного суверенітету.

Приклад США та Франції з часом наслідували інші країни, які ставали на демократичний шлях розвитку. Так, Конституція Бельгії 1831 р. проголосила, що «всі влади виходять від народу» (ст. 25). Так само Конституція Німеччини 1919 р. містила припис: «Державна влада виходить від народу» (ст. 1).

Бачимо, що і в історії української державності концепція народного суверенітету знаходила своє схвалення. Найбільшого втілення вона отримала в часи національно-визвольних змагань українського народу в 1917–1921 рр. Зокрема в четвертому Універсалі Центральної Ради проголошувалося, що влада в Україні буде належати «тільки народові України, іменем якого, поки зберуться Українські Установчі Збори, будемо правити ми, Українська Центральна Рада, представництво робочого народу, селян, робітників і солдатів, та наш виконуючий орган, який однині матиме назву Ради Народніх Міністрів»[113].

---

[110] Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні : проблеми теорії і практики (До 10-ї річниці незалежності України) : монографія / [за заг. ред. В. Ф. Погорілка]. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 91.

[111] Конституція Сполучених Штатів Америки. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 17. С. 149, 158–159.

[112] Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2013. С. 283.

[113] IV Універсал Української Центральної Ради. *Конституційні акти України.* 1917–1920. *Невідомі конституції України*. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 71.

Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 р. теж закріплювала: «Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цеб-то громадянам УНР всім разом»[114].

Варто згадати, що й Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р. містив припис: «Права влади іменем Західно-Української Народньої Республіки виконує весь її народ через своє заступництво, вибране на основі загального, рівного, безпосередньо тайного і пропорціонального права голосування без ріжниці пола».[115]

Так само Проєкт Основного Державного Закону Української Народньої Республіки за авторством урядової комісії (М. Білінський, О. Ейхельман, І. Липа, П. Пилипчук та ін.) голосив: «Повнота влади в Українській Державі належить загалу її громадян, що здійснює всю владу в справах законодавчої влади через Державну Раду, в справах виконавчої влади — через Голову Держави і Раду Міністрів, в справах справедливости — через незалежні суди» (артикул 2)[116].

Не можна оминути й Декларацію Української Директорії, яка визначала: «Одержавши на час боротьби силу й право управління державою від першого джерела революційного права, трудящого народу, Директорія передасть свої повноваження тому ж самому народові»[117]; та Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці, що проголошував: «До часу, коли матиме чинність в Українській Народній Республіці ухвалена Народнім Представництвом повна Конституція,

---

[114] Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України*. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 73.

[115] Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою на засіданню 13 падолиста 1918 р. *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України*. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 96.

[116] Основний Державний Закон Української Народньої Республіки (проєкт Правительственної Комісії по виробленню Конституції Української Держави). *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України*. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 126.

[117] Декларація Української Директорії. *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України.* Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 100.

що визначить державний устрій у всіх частинах Державної діяльності та спиратиметься на послідовне і всебічне зужиткування засад народнього суверенітету, себ-то, що вся Верховна Влада безпосередньо належить Народові і виявляється через парламент, скликаний на підставі загального, рівного, таємного, безпосереднього і пропорціонального виборчого права, без ріжниці пола, національности і віри, видається цей закон, що визначає тимчасово Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці»[118].

Сьогодні можна тільки з жалем констатувати, що продекларована у вищеназваних та інших актах в часи визвольних змагань українського народу концепція народного суверенітету так і не була зреалізована, що в цілому негативно відбилося на подальших процесах нашого державотворення аж до прийняття Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 року та проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року.

В умовах сьогодення будь-яка демократична країна вважає своїм обов'язком на конституційному рівні визнати принцип народного суверенітету. При цьому це відбувається доволі по-різному. Наприклад, в Азербайджані ст. 2 Конституції називається «Суверенітет народу». Ст. 1 Конституції Греції проголошує народний суверенітет фундаментом державного устрою[119]. В Литві ст. 2 Конституції проголошує, що Литовська держава створюється Народом і суверенітет належить Народові. А ст. 3 визначає: «Ніхто не може утискати або обмежувати суверенітет Народу, надавати суверенну волю, що належить всьому Народові»[120]. Частина 2 ст. 20 Основного Закону ФРН голосить, що вся державна влада походить від народу і вона здійснюється народом шляхом виборів та голосувань і за допомогою спеціальних органів законодавства, виконавчої влади та правосуддя[121]. Ст. 1 Конституції Італії містить припис,

---

[118] Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці. *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України.* Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 114.

[119] Конституція Греції. *Конституції країн світу.* В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 4. С. 322.

[120] Конституція Литовської Республіки. *Конституції країн світу.* В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 9. С. 50.

[121] Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини. *Конституції країн світу.* В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 11. С. 411.

що суверенітет належить народу, який здійснює його у формах та межах, встановлених Конституцією[122]. Так само про належність суверенітету народу йдеться у ст. 2 Конституції Болівії: «Суверенітет належить народові; він не відчужується і не погашається; його здійснення делегується законодавчою, виконавчою та судовою владою. Незалежність та узгодженість цієї влади є основою правління»[123]. Ст. 1 Конституції Японії, незважаючи на монархічну форму правління в країні також проголошує належність народу суверенної влади та його волю визначати статус імператора: «Імператор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею народу, якому належить суверенна влада»[124].

Правда, деякі конституції замість народного суверенітету декларують національний суверенітет. Зокрема, ст. 1 Конституції Іспанії проголошує, що носієм національного суверенітету є іспанський народ, який виступає джерелом державної влади[125]. Подібний текст містить і Конституція Франції: «Національний суверенітет належить народу, який здійснює його через представників і шляхом референдуму» (ст. 3 Конституції Франції)[126]. В Конституції Бельгії зазначено: «Вся влада йде від Нації. Вона здійснюються у порядку, встановленому Конституцією» (ст. 33 Конституції)[127].

Такий підхід в літературі пояснюється тим, що ідея суверенітету народу як носія державної влади набула завершеності у XVIII ст. Саме тоді в Європі активізувався процес виникнення національних держав. У зв'язку з цим народний суверенітет тоді нерідко сприймався і визначався саме як національний суверенітет (ст. 3 Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Подібно визначений носій

---

[122] Конституція Італійської Республіки. *Конституції країн світу*. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 7. С. 15.

[123] Політична Конституція Болівії. *Конституції країн світу*. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 2. С. 284.

[124] Конституція Японії. *Конституції країн світу.* В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 20. С. 449.

[125] Конституція Королівства Іспанії. *Конституції країн світу* : Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; Переклад — Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 87.

[126] Конституція Французької Республіки. *Конституції зарубіжних країн* : навч. посіб. Харків : Видавництво «ФІНН», 2009. С. 47

[127] Конституція Бельгії. *Конституції країн світу.* В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 2. С. 177.

(джерело) державної влади і в сучасних конституціях деяких країн (Бельгії, Іспанії, Люксембургу, Польща, Туреччини та ін.). В такому сенсі термін «суверенітет національний» є синонімом терміну «народний суверенітет»[128].

В цілому відзначимо, що сьогодні ідея народного суверенітету так чи інакше визнана в конституційній практиці більшості розвинутих демократичних країн. Проте, як справедливо відзначає І. А. Куян: «Попри втілення принципу народного суверенітету в конституціях багатьох країн та поширеність у світі держав із демократичною організацією влади зміст цього принципу по-різному розкривається в конституційних актах і реалізується в практичному державотворенні різних країн. З цим, очевидно, пов'язане й неоднакове тлумачення принципу та поняття народного суверенітету у юридичній науці та різне ставлення до нього наукових юридичних шкіл і течій…»[129].

Традиційно під народним суверенітетом розуміють: повновладдя народу, тобто володіння народом, який є єдиним джерелом влади, політичними та соціально-економічними засобами для реальної участі у здійснення публічної, політичної влади (державної влади та місцевого самоврядування), в управлінні державними та суспільними справами[130]; належність публічної влади народу, верховенство тієї влади, якою володіє народ як суб'єкт суверенітету; реальне повновладдя народу, яке забезпечується суверенними правами народу у всіх сферах суспільного життя і реалізується шляхом системи інститутів демократії[131]; офіційне визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі та його виключне право на зміну конституційного ладу[132].

---

[128] Шаповал В. М. Суверенітет державний. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 685.

[129] Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики : конституційно-правовий аспект : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2013. С. 284–285.

[130] Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. вид. 3-тє, випр. та доповн. Київ : Атіка, 2004. С. 86.

[131] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 107–108.

[132] Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Запоріжжя : Дике поле, 2012. С. 125.

Відомий український науковець В. М. Шаповал пише, що народний суверенітет — це найзагальніша засада здійснення влади в державі, за якої саме народ визначається джерелом влади і водночас її носієм[133].

В. Д. Людвік сутність народного суверенітету зводить до таких положень: народ є єдиним джерелом верховної влади в державі; публічна влада існує виключно в його інтересах; народу має належати верховенство права вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя, формування органів публічної влади, що здійснюватимуть функцію політичного управління, а також право контролю за їх діяльністю. Науковець визначає народний суверенітет як політико-юридичну властивість народу, що означає його здатність та реальну можливість бути верховним і повновладним суб'єктом у вирішенні найважливіших питань внутрішньої і зовнішньої політики у формах, що не заборонені Конституцією і законами[134].

Вітчизняна дослідниця суверенітету І. А. Куян пише, що народний суверенітет — це основана на життєдіяльності суспільства природна властивість народу володіти верховенством і незалежністю своєї влади, що ґрунтується на інтересах і волі народу і реалізується в його правах на державотворення, на зміну конституційного ладу, на участь у функціонуванні держави та її органів і, головне, на праві народу на опір гнобленню[135].

О. Ф. Скакун та Д. А. Бондаренко стверджують, що суверенітет народу (англ. *sovereignty of people*) — означає верховенство народу як джерела і носія влади, його право самому вирішувати свою долю, безпосередньо або через представницькі органи приймати участь у формуванні політики своєї країни, складу її органів, контролювати діяльність державної влади. Характерними рисами народного суверенітету вони називають:

1) бути джерелом і носієм верховної влади в країні;

2) формувати представницькі органи;

---

[133] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. С. 124.

[134] Людвік В. Д. Принцип народного суверенітету в історії політико-правової думки, теорії права та політичній практиці : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень». Харків, 2009. С. 15.

[135] Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики : конституційно-правовий аспект : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2013. С. 302.

3) делегувати свої повноваження представницьким органам влади;

4) мати свій статус в державі, який закріплений в конституції;

5) приймати участь в законотворчій діяльності;

6) здійснювати контроль за діяльністю представницьких та інших органів влади тощо. «Суверенітет народу, — пишуть О. Ф. Скакун та Д. А. Бондаренко, — передбачає дію принципу «верховенства волі більшості при дотриманні прав меншості»[136].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 05 жовтня 2005 року (справа про здійснення влади народом): положення Конституції України «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу[137].

В юридичній енциклопедичній літературі народний суверенітет трактується як: (франц. *souverainete*, первісно — вершина, верховна влада, від лат. *superus* — верхній) — один з основних принципів міжнародного та конституційного права, що передбачає визнання народу єдиним джерелом влади в державі та його виключного права на зміну конституційного ладу. Народ здійснює свою владу безпосередньо (референдуми, вибори та інші форми безпосередньої демократії) і через представницькі органи та посадових осіб держави і місцевого самоврядування[138]; ідея, що стала найвищим досягненням у рамках різноманітних теорій суспільного договору[139]; що народ

[136] Скакун О. Ф., Бондаренко Д.О. Юридичний науково-практичний словник-довідник (основні терміни і поняття). Харків : Эспада, 2007. С. 387.

137

[137] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text

[138] Федоренко В. Ф. Народний суверенітет. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4. С. 61-62.

[139] Кармазіна М. Народний суверенітет. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. Київ : МАУП, 2005. С. 507.

є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в суспільстві і державі, йому належить вся повнота влади, яка здійснюється в трьох формах — державній, суспільній і владі місцевого самоврядування; повновладдя народу, тобто володіння народом соціально-економічними і політичними засобами для реальної участі в управлінні справами суспільства і держави; це повновладдя народу, тобто володіння народом соціально-економічними і політичними засобами, які всебічно і послідовно забезпечують реальну участь всіх соціальних груп прошарків в управлінні справами суспільства і держави; один з принципів організації демократичної держави, сутність якого полягає в тому, що народ визнається джерелом влади в країні, органи ж державної влади повинні діяти від імені народу і в його інтересах[140].

Зазначені підходи до розуміння народного суверенітету приводять нас до висновку що в його основі лежить верховенство влади народу у всіх сферах діяльності держави. Це верховенство проявляється у суспільних відносин між народом і державою, де суверенні права народу в своїй сукупності характеризують зміст суверенітету.

Як зазначається у літературі, закріплення в Конституції України суверенітету народу говорить про побудову системи держави і права в нашій країні на основі доктрини природних та невідчужуваних прав людини. Саме Український народ делегував частину своєї природної свободи на користь державної влади та наділив державу повноваженнями вимагати від кожного індивідуума виконання дій та рішень органів держаної влади в межах, встановлених Українським народом в Конституції України[141].

Натомість ті суверенні права, які залишилися за народом, дають реальну можливість кожній людині реалізувати себе як особистість, вільно вирішувати народом питання державного характеру, важливі питання державного і суспільного розвитку, формувати напрямки внутрішньої і зовнішньої політики своєї держави, визначати механізм державної влади, контролювати діяльність органів державної

[140] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 108–109.

[141] Щербанюк О. В. Визначальна роль народного суверенітету для конституційного принципу народовладдя. *Альманах права.* Основоположні принципи права як його ціннісні виміри. Київ : Національна академія наук України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2012. № 3. С. 464.

влади та місцевого самоврядування і т. ін. Конституція України визнала не лише належність всієї повноти влади у державі народу, але і його виключне право здійснювати цю владу, у тому числі безпосередньо, не делегуючи свої повноваження ні органам державної влади, ні органам місцевого самоврядування, ні жодному іншому суб'єкту конституційного права — пише О. В. Скрипнюк[142].

При цьому зазначимо, що всі повноваження на здійснення державної влади (здійснення законодавчої діяльності, виконавчої влади, правосуддя) інститути та посадові особи держави набувають у тій чи іншій формі тільки в результаті вільно вираженої волі народу, і лише така воля робить владу в державі легітимною[143].

Інший аспект, як справедливо підкреслює О. В. Щербанюк, полягає у тому, що народний суверенітет як принцип конституціоналізму передбачає володіння народом соціально-економічними та політичними засобами, які забезпечують реальну участь всіх соціальних груп і прошарків в управлінні справами держави. Сувереном виступає сукупність громадян, що передбачає неможливість присвоєння суверенітету індивідом чи групою людей[144]. Цю ж позицію підтримує й О. В. Прієшкіна: «Суверенітет народу слід розуміти як повновладдя єдиної та неподільної особи, і, відповідно, ніяка частина українського народу не може здійснювати державну владу, оскільки і суверенітет, і влада належать тільки народу»[145].

Таким чином народний суверенітет означає, що єдиним його суб'єктом виступає народ, який ні з ким не ділить свою владу, нікому її не передає, здійснює її самостійно і незалежно від будь-яких соціальних сил. Народ використовує владу виключно у власних інтересах будучи наділений суверенністю, що виступає об'єктивною, невід'ємною, внутрішньо притаманною йому властивістю і народний суверенітет виступає уже практичною реалізацією суверенності народу в конкретних державно-правових формах.

---

[142] Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : Академічне видання. Харків : Право, 2009. С. 244.

[143] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 162.

[144] Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави: монографія. Книга ІІ. Київ : Логос, 2013. С. 21.

[145] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 163.

Народний суверенітет тісно пов'язаний з державним та національним суверенітетами. Окремі зарубіжні науковці навіть стверджують, що ґрунтуючись на принципі неділимості суверенітету, зазначені три види суверенітету можна ототожнити, оскільки сам зміст принципу суверенітету виключає одночасне існування декількох суверенних влад в одній державі і тому коли говорять про три види суверенітету, то мається на увазі різні аспекти однієї і тієї ж категорії і різні підходи до її забезпечення[146].

Проте більшість вчених не поділяє цього підходу. В. М. Шаповал зазначає з цього приводу, що державний суверенітет і народний суверенітет — це поняття, пов'язані з явищем державного владарювання. Вони об'єктивно взаємодоповнюються, але різняться між собою[147]. В. Корчака стверджує, що це ж можна сказати і щодо національного суверенітету[148].

Отже, державний, національний і народний суверенітети різняться за своєю суттю. Так, під державним суверенітетом розуміють: визначальну і невід'ємну якість держави, що відображає її верховенство на своїй території та незалежність (самостійність) у міжнародних відносинах[149]; історично обумовлену політико-юридичну властивість саме сучасної держави, властивість, яка відображає її (держави) верховенство і рівень самостійності у розв'язанні внутрішніх питань та у відносинах з іншими державами і міжнародними організаціями (корпораціями)[150]; властивість держави самостійно і незалежно від інших держав здійснювати свої функції на власній території та за її межами, в міжнародному спілкуванні[151]; верховен-

---

[146] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право». Харків, 2015. С. 104.

[147] Шаповал В .М. Суверенітет державний. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 684.

[148] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 104.

[149] Шаповал В. М. Суверенітет державний. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 684.

[150] Гапотій В. Д. Теоретичні та практичні аспекти суверенітету народу, нації та держави : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права: історія політичних і правових учень». Харків, 2005. С. 11.

[151] Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. [вид. 3-тє, випр. та доповн.]. Київ : Атіка, 2004. С. 86.

ство державної влади в середині країни, тобто зосередженість всієї повноти влади у державних органах, і незалежність держави у зовнішньополітичній сфері[152]; ознаку держави, що визначає її незалежність, повноту влади всередині країни, а також самостійність у зовнішніх відносинах з іншими державами[153]; політико-юридичну властивість держави, що виражається у верховенстві її влади в середині держави і незалежність зовні (при цьому зазначається, що є дві сторони суверенітету держави: внутрішня — виражає верховенство і повноту влади держави по відношенню до всіх інших організацій в політичній системі суспільства, її монопольне право на законодавство, управління і юрисдикцію в середині країни в межах державної території; зовнішня — виражає незалежність і рівноправ'я держави як суб'єкта міжнародного права у взаємовідносинах з іншими країнами, недопустимість втручання у внутрішні справи зовні, рівноправне членство у міжнародних організаціях)[154]; зумовлену народовладдям політико-правову властивість державної влади, що полягає в її верховенстві стосовно будь-якої іншої влади всередині країни та її незалежність у зовнішніх відносинах[155]; властивість держави як особливої публічної політико-правової організації володіти в межах своєї території верховенством, незалежністю, повнотою, самостійністю і єдністю своєї (державної) влади, що ґрунтується на інтересах і волі народу та закріплена в правових формах[156].

Натомість поняття національного суверенітету (суверенітету націй) охоплює: повновладдя нації, право і реальна можливість визначити характер свого національного життя, в т. ч. політично самовизначитися аж до відокремлення і утворення самостійної держави[157];

---

[152] Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Д. Крупчан, В. С. Ковальський [та ін.] ; за заг ред. О. В. Зайчука. 3-тє вид. переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 99.

[153] Теорія держави і права. Академічний курс : підручник ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 64.

[154] Скакун О. Ф., Бондаренко Д. О. Юридичний науково-практичний словник-довідник (основні терміни і поняття). Харків : Эспада, 2007. С. 386.

[155] Загальна теорія права : підручник / [О. В. Петришин, Д. В. Лук'янов, С. І. Максимов, В. С. Смородинський та ін.] ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2020. С. 97.

[156] Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики: конституційно-правовий аспект : монографія. Київ : ВЦ «Академія», 2013. С. 170.

[157] Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Д. Крупчан, В. С. Ковальський [та ін.] ; за заг ред. О. В. Зайчука. 3-тє вид. переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 209.

політичну свободу нації, володіння нею реальною можливістю цілком і повністю розпоряджатись своєю долею, в першу чергу, здатність політично самовизначитись, включаючи відокремлення і утворення самостійної держави; повновладдя нації, її політична свобода, володіння реальною можливістю визначати характер національного життя, включаючи, перш за все, здатність політично самовизначитись, аж до відокремлення і утворення самостійної держави (це проявляється в реальній можливості самостійно і суверенно вирішувати питання, що стосуються національної свободи, державно-правової організації, взаємовідносини з іншими націями і народностями тощо); право нації визначати характер свого буття, вирішувати питання як внутрішні (мова, звичаї, традиції, культура тощо), так і питання, що стосуються відносин з іншими націями, народностями (створення нових державних утворень або національно-державної (автономної) одиниці, входження до складу якоїсь держави і т. ін.)[158].

Таким чином можемо констатувати, що поняття «народний суверенітет», «державний суверенітет», «національний суверенітет» виражають різні правові явища, які в той же час дуже взаємопов'язані між собою, оскільки в основі розуміння їх правової природи лежить влада, її верховенство, самостійність і незалежність у вирішенні різноманітних питань державотворення. При цьому поняття «суверенітет» виступає родовим по відношенню до народного, державного і національного суверенітетів.

В. С. Корчака справедливо відзначає, що державний, національний і народний суверенітети об'єктивно взаємодоповнюються. При цьому народний суверенітет — як здійснення всієї повноти влади народом — можна вважати передумовою чи серцевиною і державного суверенітету, і національного суверенітету[159]. Він є первинним щодо державного, який в свою чергу лише відображає територіальну організацію народу. Як зазначається у літературі: суверенітет держави походить від повновладдя народу[160]; пріоритет народного суве-

[158] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 106–107.

[159] Там само. С. 111.

[160] Загальна теорія права : підручник / [О. В. Петришин, Д. В. Лук'янов, С. І. Максимов, В. С. Смородинський та ін.] ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2020. С. 97.

ренітету над державним виявляється в тому, що за народом юридично визнано право здійснювати всі істотні перетворення в державному ладі[161].

В Україні ці наукові підходи підкріплюються ч. 2 ст. 5 Конституції України: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами»[162]. Окрім цього пріоритетність народного суверенітету перед державним та національним виражена в Преамбулі Основного Закону, в якій зазначено: «Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей,

виражаючи суверенну волю народу,

спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, ….

приймає цю Конституцію — Основний Закон України»[163].

Цими положеннями Конституції України виражена установча влада українського народу, яка виступає безпосереднім виразником народного суверенітету. Як пише О. В. Прієшкіна, в юридичному розумінні установча влада Українського народу є первинною щодо всіх гілок державної влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, судової влади), які, по суті, є похідними від народного суверенітету, і народ, як єдиний суверен, делегує законодавчу владу — парламенту, виконавчу — уряду, судову владу — органам правосуддя, а також формує інститут глави держави. Виходячи з установчої влади народу можна дійти висновку про його право контролю над будь-якою гілкою влади, у тому числі й в аспекті визнання, забезпечення, захисту і збереження прав та свобод громадян[164].

По суті всі гілки державної влади інституціоналізуються, конституюються завдяки установчій владі народу. Окрім цього установча

---

[161] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 164.

[162] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141

[163] Там само.

[164] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 164.

влада народу значною мірою виступає джерелом та основою співробітництва гілок державної влади, які виходячи з проголошеного ст. 3 Конституції України принципу визнання людини найвищою соціальною цінністю й положень Основного Закону, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави та що держава відповідає перед людиною за свою діяльність і утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; ст. 6 про поділ державної влади; ст. 7 про гарантування місцевого самоврядування; ст. 8 про визнання і дію принципу верховенства права та інших конституційних засад, мають робити все для забезпечення прав людини, функціонування органів державної влади в рамках приписів Основного Закону України на демократичних засадах, що сприятиме формуванню країни як демократичної, правової, соціальної держави.

Проте, не хочеться абсолютизувати сутність народного суверенітету як такого. Автори підручника «Конституційне право України» справедливо зазначають, що важливою умовою його існування є державний суверенітет, оскільки відсутність останнього фактично унеможливлює існування першого[165].

Дійсно, реалізація народного суверенітету можлива тільки зі створенням держави, оскільки тільки в цьому випадку волі народу надається загальнообов'язкова сила. Зокрема, тільки за цієї умови народ у змозі шляхом референдуму, виборів органів державної влади та місцевого самоврядування чи іншої форми безпосередньої демократії або через представницькі органи публічної влади приймати рішення державного характеру, які є обов'язкові для виконання всіма суб'єктами правових відносин, а за необхідності забезпечуються силою державного примусу.

В той же час відзначимо, що наявність державного суверенітету не завжди вказує на реалізацію народного суверенітету. Державний суверенітет може існувати при відсутності суверенітету народу, як правило, за умов авторитарного режиму. Також відсутність зовнішнього верховенства і самостійності спричиняє втрату суверенітету народу як внутрішньої волі його політичного стану.

Що ж стосується питання співвідношення народного і національного суверенітетів, то ми уже зазначали, що починаючи з XVIII ст.

[165] Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Запоріжжя : Дике поле, 2012. С. 125.

народний суверенітет нерідко сприймався як національний суверенітет. Саме таким чином визначений носій (джерело) державної влади в сучасних конституціях деяких країн (Бельгії, Іспанії, Люксембургу, Польща, Туреччини та ін.). І в цьому плані термін «суверенітет національний» є синонімом терміну «народний суверенітет»[166]. Виходячи з цього в окремих джерелах поняття національного суверенітету прямо подається через повновладдя народу, що здійснюється через реалізацію принципу — «право нації (народу) на самовизначення»[167] чи через суверенітет народу як політичної нації[168].

Хоча, на наш погляд, більш правильний підхід тих науковців, які стоять на позиції, що: 1) якщо під поняттям «нація» розуміється етнічна спільнота, то суверенітет нації означає повновладдя даної нації, її повну політичну і юридичну свободу, реальну можливість самостійно визначати свою державно-правову долю, включаючи право на самовизначення аж до відокремлення від будь-якої держави і утворення самостійної країни; 2) якщо нація розуміється як державно-правова спільнота людей, тобто спільнота громадян, то суверенітет нації ототожнюється з народним суверенітетом. Якщо термін «нація» вживається як синонім поняття «держава», то суверенітет нації виступає як синонім поняття «суверенітет державний».

При цьому реалізація національного суверенітету має поєднуватися з настроями та побажаннями громадян інших національностей, що проживають на цій же території. Якщо національний суверенітет приводить до проголошення держави тільки однієї нації, це може уразити інтереси громадян інших національностей і навіть викликати протистояння між ними. Тому багатонаціональна держава в особі своїх вищих органів повинна бути носієм суверенітету не якої не будь окремої нації, а суверенітету, що належить саме даній багатонаціональній державі, яка виражає як загальні інтереси всіх об'єднаних націй, так і специфічні інтереси кожної з них[169].

---

[166] Шаповал В. М. Суверенітет державний. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 685.

[167] Скакун О. Ф., Бондаренко Д. О. Юридичний науково-практичний словник-довідник (основні терміни і поняття). Харків : Эспада, 2007. С. 388.

[168] Шаповал В. М. Суверенітет державний. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. С. 685.

[169] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 111.

Отже, можна резюмувати, що народний суверенітет кореспондується: як з державним суверенітетом і завдяки йому легалізуються прийняті народом рішення, забезпечується їх впровадження в практику державного будівництва силою державного примусу. При цьому державний суверенітет співвідноситься з народним як форма та зміст: народ здійснює свої владні повноваження всередині країни, а на міжнародній арені представником народного суверенітету виступає глава держави як носій державного суверенітету; так і з національним суверенітетом, коли народом визнаються громадяни всіх національностей, що проживають на території країни, і у сфері державотворення втілюються інтереси головної (титульної) нації та захищаються інтереси громадян держави інших національностей, тобто по суті, національний суверенітет виступає формою вияву народного суверенітету.

Зазначимо, що закріплений в ст. 5 Конституції принцип народного суверенітету — це не просто «керівна ідея», «визначальне положення», «вихідний пункт», «основа» відповідної концепції, а засадниче фундаментальне твердження, вихідний припис, якому мають відповідати всі положення Основного Закону України, вектор розвитку української держави та суспільства, визначальник конституційно-правового регулювання суспільних владних відносин в Україні. І, як зазначає з цього приводу Ю. Р. Мірошниченко, саме крізь призму принципу народного суверенітету слід аналізувати норми Конституції України з метою створення такої суспільно-політичної моделі України, яка б заохочувала і забезпечувала свободу політичної участі та пряме народовладдя в усіх його проявах і на всіх рівнях — державному, місцевому, професійному тощо[170].

Звідси можемо зробити висновок, що народний суверенітет — це принцип, згідно якого народ є єдиним джерелом влади в державі, а практичною реалізацією цього принципу виступає народовладдя (повновладдя народу), під яким розуміють: приналежність усієї суспільної влади, в тому числі державної, народові, вільне здійснення народом цієї влади відповідно до його суверенної волі в інтересах

[170] Мірошниченко Ю. Р. Проблеми конституційно-правового регулювання реалізації принципу народного суверенітету як фундамент народовладдя в Україні. *Право України*. 2011. № 8. С. 263.

як всього суспільства, так і кожної людини й громадянина[171]; належність усієї повноти суспільної влади (зокрема державної влади) народу; вільне здійснення цієї влади народом відповідно до його суверенної волі в інтересах усього суспільства та кожної людини, громадянина[172]; належність влади народові[173]; належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування[174]; сутність держави, яка полягає в належності та здійсненні влади народом у власних інтересах у правовій, демократичній формі на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини[175].

Тобто народовладдя являє собою процес, міру прояву влади народу, коли держава не тільки визнає належність усієї повноти влади у народу (народний суверенітет), а й визначає як народ може реалізовувати цю владу будучи не лише джерелом, а й носієм влади. Воно існує як наслідок визнання народного суверенітету, а також є способом практичної реалізації принципу народного суверенітету, коли визначаються різні форми, в яких народ здійснює свою владу, і межі здійснення влади народом.

Дослідники правової природи народовладдя підкреслюють саме той факт, що «послідовне проведення в життя доктрини народного суверенітету загрожувало обернутися однією з найстрашніших тиранії — тиранією народних мас. Тому, як це не парадоксально, але

---

[171] Конституційне право України : підручн. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. С. 300.

[172] Бойко О. Д. Народовладдя. Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/Народовладдя

[173] Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України : навч. посіб. Запоріжжя : Дике поле, 2012. С. 125.

174

[174] Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017. *Офіційний вебсайт Конституційного Суду України*. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p_2017_0.pdf

[175] Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія. Харків : ФІНН, 2009. С. 39.

поряд з боротьбою проти абсолютизму «третього стану» необхідно було вирішити ще одне задачу — під гаслом народного суверенітету мінімізувати можливості реального здійснення політичної влади народними масами. Дане завдання було вирішене шляхом запровадження вже відомого нам представницького правління»[176].

І на сьогодні в юридичній літературі справедливо піднімається питання, що народний суверенітет у площині конституційної доктрини повинен мати певні обмеження, мета яких — захистити конституційні цінності. «… у влади народу є свої межі, тобто вона не може бути абсолютною, безмежною», — пише з цього приводу О. В. Прієшкіна[177].

Автори підручника «Конституційне право» також зазначають, що народний суверенітет повинен мати обмеження, які можуть мати формальний або змістовний характер: «Формальне обмеження народного суверенітету знаходить свій прояв у тому, що Конституція чітко визначає форми народного волевиявлення — вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії (ст. 69), а також процедуру їх застосування (наприклад, згідно зі ст. 74 Конституції України не допускається проведення референдуму щодо законопроєктів з питань податків, бюджету і амністії), що є гарантією від спонтанних проявів народовладдя і необґрунтованих рішень, прийнятих у такий спосіб»[178].

Обмеження полягає і у тому, що в Конституції України чітко передбачено здійснення народовладдя у двох формах: безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Як пише О. Ф. Фрицький: «Характерними рисами цих форм є те, що громадяни України, беручи участь у виборах і референдумах, безпосередньо реалізують установчу функцію щодо обмеження кола державних органів, тобто формують парламент, органи місцевого самоврядування, обирають Президента України, а також сільських, селищних, міських голів»[179].

---

[176] Заборовський В. В., Харута В. Ф. Реалізація принципу народовладдя: питання теорії та правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2023. Випуск 79 : частина 2. С. 417.

[177] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку : монографія. Одеса : Фенікс, 2008. С. 165.

[178] Конституційне право : підруч. / за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків : ХНУВС, 2019. С. 65–66.

[179] Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. 3-е вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 212.

Це зовнішні форми вираження народовладдя, про які йдеться у Конституції України в ч. 1 ст. 5 Основного Закону, в якій зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування[180] і таким чином виокремлені безпосередня та представницька форми здійснення народовладдя в Україні.

При цьому ст. 69 Основного Закону України уточнює, що безпосередня форма народовладдя (народне волевиявлення) здійснюється через вибори, референдум та інші форми такої демократії[181].

Не розкриття вітчизняним законодавцем в Конституції України усіх форм безпосередньої демократії певною мірою негативно позначається на процесах національного державотворення. Це має наслідком і відсутність єдиного підходу у науковців щодо виділення безпосередніх форм народовладдя або як зазначається в літературі: «Така недосконалість у нормативній техніці й породила цілу хвилю наукового пошуку та спроб науковців довести, що під цими «іншими формами безпосередньої демократії» мали на увазі… »[182].

Так, М. І. Ставнійчук стверджує, що до системи прямого народовладдя треба включати референдуми і вибори, як основні форми, а також народні обговорення, плебісцити, відкликання депутатів, загальні збори населення[183].

Відомий український вчений конституціоналіст В. Ф. Погорілко до форм безпосередньої демократії відносив вибори, референдуми, виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, народні обговорення, народні ініціативи, петиції (колективні письмові звернення), збори, мітинги, походи, демонстрації, а також такі винятково, переважно немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадської непокори, голодування, пікетування тощо[184].

---

[180] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

[181] Там само.

[182] Конституційне право : підручник /за заг. ред. М. І. Козюбри / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, О. М. Лисенко, А. А. Мелешевич. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 252.

[183] Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. С. 306.

[184] Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики (До 10-ї річниці незалежності України) : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 22–23.

Інший відомий конституціоналіст О. Ф. Фрицький вважав, що до форм народного волевиявлення належать:

I. вибори, які бувають:

– вибори народних депутатів до Верховної Ради України;

– вибори Президента України;

– вибори депутатів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– вибори до сільських, селищних, міських рад;

– вибори сільських, селищних, міських голів;

II. Референдуми, які поділяються на:

– всеукраїнський референдум;

– референдум Автономної Республіки Крим;

– місцевий референдум;

III. Інші форми безпосередньої демократії:

– народні обговорення;

– дорадче опитування громадян України (консультативний референдум);

– опитування громадської думки;

– загальні збори громадян;

– місцеві ініціативи;

– громадські слухання[185].

Деякі науковці звертають увагу на форми безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, відносячи до таких: муніципальні вибори, місцеві референдуми, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території та надання послуг соціально незахищеним жителям населеного пункту, участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проєктів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, самооподаткування[186].

---

[185] Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. 3-е вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 212–213.

[186] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 391.

З таким широким підходом погоджуються не всі. Цілий ряд вчених заперечують існування консультативних, дорадчих форм безпосереднього народовладдя або таких форм, що не тягнуть за собою як результат прийняття населенням обов'язкових публічно-владних рішень. Звідси відносять до безпосередньої демократії референдум, народну правотворчу ініціативу, народне вето, загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання, вибори, відкликання народного депутата або обраного народного представника, розпуск виборного органу влади[187].

А. О. Селіванов формами безпосередньої демократії в Україні називає тільки вибори, референдум, народні обговорення, опитування громадської думки[188]; О. О. Галус — вибори, референдум, народне відкликання депутата місцевої ради; мітинги, походи, демонстрації; загальні збори громадян за місцем проживання тощо[189]; О. В. Батанов — вибори, референдуми, мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, референдні ініціативи, звернення. При цьому науковець зазначає, що якщо виходити з тези про винятковий зв'язок прямого правління зі здійсненням державної влади, з імперативної функції безпосередньої демократії, до форм прямого управління варто відносити референдум, вибори, загальні збори населення. Але з огляду на нову ознаку безпосередньої демократії — співвідношення волі народу і сформованого їм органу влади, а також виходячи з регулятивної функції в системі соціального управління та такої його форми як місцеве самоврядування, до форм безпосередньої демократії можна відносити й мітинги, походи, демонстрації, пікетування. А до комплексних форм, що включають в себе першу і другу функції, слід віднести народну ініціативу, діяльність політичних партій, відкликання виборного народного представника[190].

---

[187] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 122–123.

188

[188] Селіванов А. О. Аналітична записка від 25 липня 2012 р. № 1 щодо реалізації народовладдя через органи державної влади в Україні. *Конституанта*. URL: https://constituanta.blogspot.com/2012/12/blog-post_14.html

[189] Галус О. О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2012. С. 15.

[190] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 392–393.

Харківська школа права до числа форм прямої демократії відносить: вибори, референдум, збори трудових колективів; збори громадян за місцем проживання (сільські сходи, збори жителів мікрорайону в місті); громадські та всенародні обговорення актуальних питань місцевого і загальнодержавного рівня; мітинги і демонстрації; наради загальнодержавного й місцевого значення; громадські слухання, звернення громадян (петиції); плебісцит, народну законодавчу ініціативу, народний розпуск представницького органу[191]; вибори, референдум, народну законодавчу ініціативу, свободу слова, зібрань та асоціацій[192].

Деякі науковці до переліку форм безпосереднього народовладдя відносять навіть листи і пропозиції громадян в керівні органи і редакції газет, на радіо і телебачення, участь в змаганнях, подачу раціоналізаторських пропозицій. Що скоріш за все є наслідком радянської доктрини права, де розуміння безпосередньої демократії було ускладнено ідеологічною заангажованістю і ототожнення суспільних та державних інтересів призводило до віднесення різноманітних елементів політичної системи до форм прямого народовладдя (соціалістична революція, зїзди і наради трудящих, система народного контролю, «комсомольський прожектор», колективно-договірні відносини, листи до керівних державних органів та редакцій газет, на радіо та телебачення, раціоналістичні пропозиції, соціалістичні змагання та комуністичні суботники, а також діяльність комсомолу, профспілок та громадських організацій, народні дружини, квартальні та домові комітети, ради сприяння житловому і культурно-господарському будівництву, жіночі ради, батьківські комітети, ради пенсіонерів і т. ін.)[193].

Таке розмаїття у визначенні форм безпосередньої демократії засвідчує, що науковці вкладають різні критерії та ознаки у розумінні конституційних форм безпосередньої демократії. Так, уже згадувана нами О. О. Галус пропонує основними ознаками форм безпосереднього народовладдя виокремити наступні: 1) формами безпо-

[191] Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. С. 221.

[192] Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків : Право, 2020. С. 165–170.

[193] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 383.

середнього народовладдя є лише ті, які передбачають пряме, безпосереднє волевиявлення громадян. Тобто діяльність політичних партій, громадських організацій не можна вважати власне формами безпосередньої демократії; 2) здійснення безпосереднього народовладдя у відповідних формах лише правомочними суб'єктами; 3) імперативний характер рішень, вироблених у процесі здійснення форм безпосереднього народовладдя; 4) спрямованість форм безпосереднього народовладдя на вирішення питань суспільного характеру; 5) легітимність форм безпосереднього народовладдя[194].

Доволі широке коло ознак, які притаманні формам безпосередньої демократії, виділяє А.О. Янчук: конституційність і законність; демократизм; вільність і гласність; гарантована можливість реалізації права на участь в управлінні державними справами; особливе місце актів прямого народовладдя в національній правовій системі; можливість участі в прийнятті рішень всіх громадян, які мають право голосу; обов'язковість реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на рішення та ініціативи, висловлені або прийнятті громадянами з використанням форм прямої демократії; єдність волі й суб'єкта її вираження; владне волевиявленні ініціатора та учасників прийняття рішення; особлива форма правового закріплення прийнятих рішень; спеціальний порядок ініціювання, проведення та реалізації, здебільшого імперативність рішень, прийнятих всенародними та місцевими голосуваннями; пріоритетність рішень, прийнятих шляхом прямого волевиявлення громадян, перед рішеннями органів державної влади та органів місцевого самоврядування[195].

Натомість В. С. Корчака, навпаки основними ознаками безпосередньої демократії називає тільки пряме волевиявлення народу та імперативність (обов'язковість) прийнятого ним рішення[196].

Приблизно такої ж позиції дотримуються автори навчального видання «Конституційне право України», які характерними рисами безпосередньої демократії називають:

---

[194] Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університські наукові записки.* 2005. № 4 (16). С. 52–53.

[195] Янчук А. О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монограф. Київ : Київський університет, 2010. С. 10.

[196] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 122.

– пряме волевиявлення народу, тобто участь громадян у прийнятті рішень, здійсненні влади від його імені;

– прийняття рішення обов'язкового, імперативного характеру[197].

Л. М. Шипілов до ознак форм безпосередньої демократії відносить: волевиявлення народу; пряме (домінування елементу безпосередності) волевиявлення народу з питань, що являють суспільний інтерес у формах, що не суперечать праву; така владна діяльність завжди тягне юридичні наслідки; на систему представницької ієрархії покладається обов'язок гарантування і втілення такого волевиявлення[198].

О. В. Скрипнюк та В. Л. Федоренко взагалі пишуть, що форма безпосередньої демократії є багатогранним правовим явищем, яке слід характеризувати через призму сутності, змісту, форми, результатів, гарантованості. Зокрема, вони зазначають, що: 1) за сутністю форма безпосередньої демократії є вираженням спільної волі народу України або його частини (територіальної громади, громадської спільноти АР Крим); 2) за змістом (предметом) форма безпосередньої демократії вирішує питання формування представницького органу державної влади та органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також найважливіші питання загальнодержавного та місцевого значення, окрім тих, що не заборонені до розгляду Конституцією; 3) за підставами здійснення форма безпосередньої демократії та правові режими її реалізації визначаються в Конституції України та законах України, рідше — лише в законах України; 4) за формою реалізації форма безпосередньої демократії передбачає наявність прямого голосування громадян, встановлення й оприлюднення його результату; 5) за результатами форма безпосередньої демократії передбачає прийняття зобов'язуючого, як правило, імперативного рішення — правового акту про результати формування представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, про результати всеукраїнського та місцевого референдуму. При цьому рішення, навіть консультативного референдуму,

---

[197] Конституційне право України : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. С. 304.

[198] Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія. Харків : ФІНН, 2009. С. 99; Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політико-правових вчень». Харків, 2004. С. 9.

має зобов'язуючий характер для суб'єкта, уповноваженого остаточно приймати правовий акт чи відповідне рішення; б) за гарантованістю форма безпосереднього народовладдя, визнана в суспільстві та державі як демократична і правова, гарантується державою шляхом створення належних законодавчих і організаційно-правових умов і засобів щодо її ефективної реалізації[199].

Відомий вітчизняний вчений конституціоналіст В. Ф. Погорілко писав, що форми безпосередньої демократії умовно можна поділити:

І. за правовими основами здійснення безпосередньої демократії у відповідних формах: а) конституційні і законодавчі; б) правові і неправові; в) легітимні і нелегітимні; г) обов'язкові і факультативні;

ІІ. за умовами (місцем і часом проведення): а) за місцем — всеукраїнські і місцеві; б) за часом — чергові і позачергові; періодичні, разові тощо;

ІІІ. за змістом питань, що обговорюються і вирішуються — конституційні, законодавчі, адміністративно-територіальні, міжнародно-правові і т. ін.;

ІV. за наслідками здійснення відповідних форм безпосередньої демократії: а) дійсні і недійсні; б) імперативні, вирішальні і консультативні[200].

Проєктуючи наукову позицію В. Ф. Погорілка щодо місцевого самоврядування, О. В. Батанов зазначає, що усі засоби безпосередньої демократії можна класифікувати:

а) за ступенем важливості на — основні та допоміжні;

б) за критерієм легітимності на — легітимні і нелегітимні;

в) за структурно-функціональною природою на — інституційні і громадські;

г) за сферою життєдіяльності індивіда — політичні, економічні, соціальні, культурно-духовні форми безпосереднього волевиявлення у системі місцевого самоврядування[201].

---

[199] Скрипнюк О., Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії»: теоретико-методологічні аспекти. *Право України*. 2012. № 9. С. 286–287.

[200] Погорілко В. Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні. *Антологія української юридичної думки*. В 10 т. Т. 10 : Юридична наука незалежної України. Київ : Вид. Дім «Юридична книга». 2005. С. 294.

[201] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 393–394.

Аналізуючи ці наукові підходи до визначення ознак та видів форм безпосередньої демократії, ми бачимо, що вони не характеризуються чіткістю, мають окремі недоліки, оскільки певною мірою або не охоплюють всі особливості обмежуючи сферу поширення прямого народовладдя, або ж надто широко трактуються. На наш погляд, ознаками форм безпосередньої (прямої) демократії виступають:

– їх конституційно-правова визначеність — форми прямої демократії отримують свої правове визнання і регулювання насамперед на конституційному, а також на власне законодавчому рівні, як самим Основним Законом України, який закріпив основи механізму функціонування безпосереднього народовладдя в Україні, передбачив його форми, так законодавчими актами конституційного права і інших галузей права, які деталізують ці конституційні приписи. При цьому погоджуємося з позицією О. В. Батанова, що чинна Конституція України, по-перше, пріоритетною формою демократії визнає безпосередню, по-друге, визначає не лише її місце в системі демократії, тобто в системі політичної влади народу, але й її суть, зміст, форми (ст. 5, 36, 69 та ін.)[202];

– пряме народовладдя являє собою ініціативу й безпосереднє волевиявлення народу у вирішенні актуальних питань державотворення як загальнонаціонального, так і місцевого значення або як зазначають В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко «самостійна реалізація народом власної волі щодо власних інтересів»[203]. О. В. Батанов доповнює «…власної долі (в цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб) або щодо інших народів і держав за їхньою згодою при сприянні політичних партій, їхніх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або без них»[204].

А. Дворак в цьому ж аспекті зазначає, що це способи волевиявлення громадян і їх об'єднань, що мають на меті вирішення

---

[202] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 387.

[203] Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-е вид., перероб. і доопр. Київ : Видавництво Ліра-К, 2012. С. 290.

[204] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 387.

суспільно значущих питань, надання впливу на прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, контроль за їх діями та внесення коректив в їх роботу відповідно до інтересів суб'єктів волевиявлення[205]. Окремі науковці з цього приводу уточнюють: «Очевидно, що найбільша ідентифікація керуючих та керованих здійснюється за прямої демократії, коли сам народ без посередників вирішує усі питання, пов'язані з громадськими справами, чи йде мова про законотворчість, адміністративне управління чи про відправлення юстиції, коли кожний в повній мірі виступає в якості керуючого або керованого»[206].

– це участь громадян в управлінні публічними справами і суспільства, в результаті чого воля народу безпосередньо впливає на формування відповідної політики (державного і місцевого значення) і її здійснення. Щодо права громадян брати участь в управлінні державними справами Н. В. Мішина зазначає, що це система суб'єктивних можливостей громадян впливати на вирішення справ загальнодержавного значення, пов'язана з їхньою належністю до громадянства України[207]; а відносно права брати участь у місцевому самоврядуванні, що це система пов'язаних з належністю до територіальної громади суб'єктивних можливостей громадян України впливати на вирішення справ місцевого значення, які передбачають участь у прийнятті рішень, пов'язаних із життям громади, та використання різноманітних інструментів, які надає система місцевого самоврядування для активної участі громадян у формуванні та вдосконаленні місцевого середовища[208].

---

[205] Дворак А. А. Конституційне право на звернення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2003. С. 16.

[206] Заборовський В. В., Харута В. Ф. Реалізація принципу народовладдя: питання теорії та правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2023. Випуск 79 : частина 2. С. 417.

[207] Мішина Н. В. Право брати участь в управлінні державними справами. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. : Т. 4 : Конституційне право / редкол. : Ю. Г. Барабаш (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 671.

[208] Мішина Н. В. Право брати участь у місцевому самоврядуванні. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т.: Т. 4 : Конституційне право / редкол.: Ю. Г. Барабаш (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 674.

Участь громадян в управлінні публічними справами і суспільства дає можливість їм:

– брати участь у формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування;

– сприяти формуванню громадянського суспільства і розбудові його інститутів;

– впливати на вирішення справ загальнодержавного та локального значення, зокрема, можливість впливати на рішення та процеси органів державної влади (наприклад, прийняття законів) та місцевого самоврядування (прийняття місцевого бюджету) і т. ін.;

– здійснювати контроль за реалізацією рішень органами державної влади, місцевого самоврядування щодо втілення громадянами їх суспільно значущих інтересів;

– бути активними учасниками демократичних процесів вітчизняного державотворення;

– залучатися до вирішення важливих питань формування внутрішньої та зовнішньої політики держави; сприяти виробленню ефективної політики діяльності органів місцевого самоврядування різних рівнів;

– впливати на забезпечення нормального функціонування суспільства і держави, їх стабільного розвитку й гарантування правопорядку в суспільстві та державі;

– ініціювати і брати участь у громадських обговореннях, що стосується питань загальнодержавного та місцевого значення (різних аспектів державного управління, політичних, економічних, соціальних та правових реформ) тощо.

За формою реалізації участь громадян в управлінні публічними справами може бути, як ми уже говорили, безпосередньою (прямою) та представницькою. При цьому Л. Шипілов справедливо зазначає щодо безпосередньої демократії, що доступ до вказаного ідеалу зумовлює конвергенцію «чистих» безпосередніх форм здійснення влади із професійною діяльністю державних органів. Лише за постійної взаємодії представницької форми у всіх її видах із безпосередніми інститутами здійснення народовладдя може здійснюватися перманентна легітимація делегованої влади, двосторонній зв'язок поміж народом та його представниками, забезпечуватися стан масової політичної участі[209].

[209] Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія. Харків : Видавництво «ФІНН», 2009. С. 100.

Ця позиція відображена і в ряді рішень вітчизняного органу конституційного контролю. Так, у своєму Рішенні від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 Конституційний Суд України зауважив: «Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема, референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, що характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, а не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)»[210].

Така юридична позиція органу конституційної юстиції продовжена і в Рішенні Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018, яким визнано неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум». В ньому Суд проголосив, що «будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом»[211];

– участь народу у вирішенні владних рішень має бути добровільною, здійснюватися лише правомочними суб'єктами і стосуватися інтересів суспільства, а не окремих індивідів. Звідси, як пише В. С. Корчака, формами прямої демократії є тільки ті її прояви, які інституціоналізують безпосереднє владне волевиявлення володаря повноти державної влади — народу. Ні листи, ні звернення громадян, ні діяльність громадських організацій, ні тим паче подання раціоналізаторських пропозицій не виражають суверенітету народу, не інституціоналізують його безпосередньо державно-владного волевиявлення[212].

---

210 [210] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-08#Text

211 [211] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text

[212] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 123.

При цьому народ, як ми уже зазначали, уособлює собою не якась окрема соціальна група чи прошарок населення, а виступає сукупність громадян всієї держави чи певної адміністративно-територіальної одиниці, де ініційовано здійснення певної форми прямого народовладдя. Тобто єдиним суб'єктом безпосереднього народовладдя виступає народ, який ні з ким не ділить свою владу, нікому її не передає, здійснює її самостійно і незалежно від будь-яких соціальних сил, груп, прошарків;

– прийняті в результаті прямого народного волевиявлення рішення мають юридичні наслідки загальнодержавного чи локального характеру у відповідних формах, які не суперечать законодавству країни, виконання яких гарантуються і забезпечуються державою чи органами місцевого самоврядування. Про цю особливість безпосереднього народовладдя пише багато вітчизняних та зарубіжних науковців. Правда, вони здебільшого звертають увагу на загальнодержавний характер рішень прямого народовладдя. Так, про це говорить О. О. Галус, яка вважає, що під формами безпосередньої демократії слід розглядати саме способи безпосереднього волевиявлення народу (або його частини), які мають імперативний і легітимний характер, з метою вирішення питань, що становлять суспільний інтерес[213].

Також О. А. Придачук зазначає, що безпосереднє народовладдя є особливою формою реалізації народного суверенітету, основою здійснення якого є природно-правовий підхід, що визнає народ джерелом влади, а безпосереднє народовладдя — пріоритетним та безумовним способом її здійснення, виявленням волі народу щодо питань державного життя, від яких залежить юридична сила та політичні наслідки результатів народного волевиявлення[214].

Схожої думки дотримується й Л. Шипілов, який під формами безпосереднього народовладдя розглядає пряме владне волевиявлення народу, яке тягне за собою юридичні наслідки із суспільно значущих питань[215].

---

[213] Галус О. О. Поняття та види форм безпосереднього народовладдя в Україні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 55.

[214] Придачук О. А. Безпосереднє народовладдя як спосіб правової охорони конституції народом. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія : юридичні науки, 2014. Вип. 6-1. (Том 1). С. 103.

[215] Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : монографія. Харків : ФІНН, 2009. С. 100.

Як бачимо, ці вчені залишають поза увагою той момент, що безпосереднє народовладдя може здійснюватися і на рівні місцевого самоврядування, коли громадяни України формують представницькі органи місцевого самоврядування, приймають участь у місцевих референдумах, організовують і проводять загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання, громадські слухання тощо. Звідси важливо наголосити на цій особливості прямого народовладдя, яке на локальному рівні має кілька основних видів:

– по-перше, це самозаява членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах жителів за місцем їхнього проживання, за допомогою місцевих ініціатив);

– по-друге, це самореалізація членами територіальної громади власних запитів, у тому числі самостійне прийняття ними публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) кадрових (на місцевих виборах і референдумах);

– по-третє, це участь жителів — членів територіальної громади у відправленні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій;

– по-четверте, це контроль з боку членів територіальної громади, їх об'єднань за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання, відкликання депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування).

Як справедливо зазначає О. В. Батанов, локальні інститути безпосередньої демократії (інституційні форми) забезпечують широку участь населення у місцевому самоврядуванні, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот, забезпечують стимулювання участі громадян у місцевому самоврядуванні. Їх реалізація насамперед пов'язана із забезпеченням суб'єктивних публічних прав, що свідчить про рівень зацікавленості жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення[216].

Ще один аспект потребує уточнення — це юридична сила прийнятих в результаті прямого народного волевиявлення рішень. Ми підтримуємо в цьому плані позицію О. В. Скрипнюка, В. Л. Федо-

[216] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 395–397.

ренка та інших вчених, які вважають, що за результатами форма безпосередньої демократії передбачає прийняття зобов'язуючого, як правило, імперативного рішення — правового акту про результати формування представницького органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, про результати всеукраїнського та місцевого референдуму і при цьому рішення, навіть консультативного референдуму, має зобов'язуючий характер для суб'єкта, уповноваженого остаточно приймати правовий акт чи відповідне рішення[217].

Отже, важливою ознакою безпосереднього народовладдя виступає імперативність прийнятого народом рішення і обов'язковість реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на рішення та ініціативи, висловлені або прийнятті громадянами з використанням форм прямої демократії. Чого ми не спостерігаємо у таких названих деякими вченими формах прямого народовладдя як мітинги, демонстрації, вуличні походи, наради загальнодержавного й місцевого значення[218], свобода слова, зібрань та асоціацій[219];

– пряме народовладдя характеризується наявністю ефективного контролю народу за органами державної влади та місцевого самоврядування. Сама демократія являє собою форму такої держави, яка заснована на здійсненні народовладдя шляхом забезпечення широких прав і свобод громадян, їх участі у формуванні і функціонуванні апарату політичної влади і *контролю за його діяльністю*[220] *(виділено мною — О. М.)*. З цього приводу В. Д. Ткаченко зазначає, що демократія передбачає встановлення підконтрольності держави, її органів, народу, що логічно тягне за собою виникнення правового обов'язку держави діяти щодо суспільства, кожного його члена тільки в межах права[221].

---

[217] Скрипнюк О., Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії»: теоретико-методологічні аспекти. Право України. 2012. № 9. С. 288.

[218] Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. С. 221.

[219] Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків : Право, 2020. С. 165–170.

[220] Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юрид. вищих навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 495.

[221] Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2003. С. 389.

Цю позицію підтримують і інші науковці, які зазначають, що пряма демократія: в державно-правовій системі виконує «забезпечення підконтрольності та відповідальності представницьких органів перед своїми виборцями, обмеження її свавілля[222]; є специфічним механізмом, інститутом всередині демократичного режиму, що врівноважує здійснення влади за допомогою представницької демократії[223].

Виходячи з такого розуміння форм безпосередньої демократії можемо зазначити, що Конституцією України визнані такі форми безпосереднього народовладдя як вибори і референдум. На законодавчому рівні, зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 6^1) передбачені також такі форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення як: загальні збори (конференція) жителів; місцева ініціатива; громадські слухання; участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування та інші форми участі, що не суперечать закону[224].

Безумовно, що вищим та безпосереднім вираженням влади народу є саме референдум і вибори. При цьому Конституція оголосила референдум і вибори не взагалі вищим вираженням влади народу, а вищим безпосереднім її виразом, тобто вищим серед форм безпосередньої демократії[225]. Вони відіграють визначальну роль для сучасного вітчизняного державотворення, розвитку національного конституціоналізму, визначення напрямів розвитку української держави і суспільства, надають можливість забезпечити вільне волевиявлення наших співгромадян при формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування і з самого широкого спектру питань при проведенні референдумів. Як зазначають В. В. Заборовський та В. Ф. Харута, державна влада і місцеве

---

[222] Конституційне право країн Європи : навч. посіб. Київ, 2005. С. 136.

[223] Заборовський В. В., Харута В. Ф. Реалізація принципу народовладдя: питання теорії та правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2023. Випуск 79: частина 2. С. 417.

[224] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України України.* 1997. № 24. ст. 170

[225] Каспаров Г., Саркісян Д. Форми участі громадян у державному управлінні. *Системні технології.* 2017. № 24. С. 24.

самоврядування функціонують ефективно саме за наявності розвинутих в нашій країні інститутів прямої демократії[226].

Вагоме місце в системі народовладдя більшості розвинутих демократичних країн займають референдуми, які за своєю правовою природою виступають доволі ефективним способом розв'язання різноманітних суспільно значущих проблем як на загальнодержавному, так і регіональному й місцевому рівнях.

Незважаючи на те, що інститут референдуму має давні традиції та правове регулювання, в тому числі й вітчизняній практиці державотворення, в Конституції України він не отримав своєї дефініції і його правова природа частково розкривається через окремі положення Основного Закону України, зокрема, у преамбулі референдум подається через поняття «всенародне голосування»: «керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням»; у ст. 38 референдум розкривається через право громадян: «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах»; ст. 69 виділяє ще одну рису референдуму — народне волевиявлення: «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»[227].

Неповне розкриття сутності в Основному Законі України інституту референдуму має наслідком те, що в юридичній літературі даються різні трактування цієї форми безпосередньої демократії. Так, в енциклопедичній літературі зазначається, що референдум: (*лат. referendum* — «те, що має бути повідомленим») — конституційна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті чи затвердженні шляхом голосування виборців конституцій і конституційних актів, законів, рішень із найбільш важливих питань загальнодержавного чи місцевого значення[228]; (від *лат.*

[226] Заборовський В. В., Харута В. Ф. Реалізація принципу народовладдя: питання теорії та правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2023. Випуск 79: частина 2. С. 415.

[227] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

[228] Федоренко В. Л. Референдум. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. : Т. 4 : Конституційне право / редкол. : Ю. Г. Барабаш (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 926.

referendum — те, що має бути повідомленим) — спосіб прийняття громадянами держави шляхом голосування законів, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення[229]; (від *лат. referendum* — те, що має бути повідомлено: англ. *referendum*) — спосіб рішення шляхом голосування кардинальних проблем загальнодержавного і місцевого значення (прийняття конституції, інших важливих законів або внесення до них змін, а також інших рішень з важливих питань)[230]; голосування виборців з приводу якого не будь законопроєкту, міжнародної угоди чи адміністративного акту; важливий інститут безпосередньої демократії, який представляє собою голосування виборців з якого не будь питання державного чи суспільного життя[231]; (лат. *referendum* — те, що має бути повідомлене) — одна з форм безпосередньої демократії, що застосовується для прийняття або затвердження шляхом голосування конституційних актів, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного чи місцевого значення[232].

Науковці референдум розглядають як: важливу форму безпосередньої демократії, що полягає у голосуванні виборців (певної, визначеної законом групи виборців), шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, котрі згідно з законом не можуть бути винесені на референдум[233]; спосіб волевиявлення громадян шляхом голосування законів та інших рішень або дорадчого опитування з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення[234]; один з ефективних

---

[229] Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Д. Крупчан, В. С. Ковальський [та ін.] ; за заг ред. О. В. Зайчука. 3-тє вид. переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 314–315.

[230] Скакун О. Ф., Бондаренко Д. О. Юридичний науково-практичний словник-довідник (основні терміни і поняття). Харків : Эспада, 2007. С. 343.

[231] Марцеляк О. В. Місцеві референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 451.

[232] Федоренко В. Л. Референдум. *Юридична енциклопедія* : В 6 т. Т. 5. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.»., 2003. С. 301.

[233] Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посібник. Київ : Атіка, 2004. С. 13.

[234] Погорілко В .Ф., Малишко М. І. Від референдуму — до Конституції. *Голос України.* 1993. 18 серпня. С. 3.

і демократичних засобів безпосереднього впливу народу на вирішення найважливіших питань державного життя[235]; пріоритетну форму безпосередньої демократії, зміст якої полягає в прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування[236]; конституційний політико-правовий інститут, одну із пріоритетних форм безпосереднього здійснення народом суверенної влади, котра полягає у прийнятті громадянами України, які мають право голосу, шляхом голосування Конституції, законів України та інших рішень з найважливіших питань загальнодержавного чи місцевого значення, що мають вищу юридичну силу і є обов'язковими для виконання[237].

Деякі науковці окремо характеризують правову природу місцевих референдумів, розуміючи під ними: безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад, що за своєю сутністю є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних громад[238]; вищу локальну (місцеву) форму безпосередньої демократії, яка полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найважливіших рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування[239]; вищу, пріоритетну форму безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією

---

[235] Волянська Г. М. Народний суверенітет та форми його реалізації в Україні: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституційне право». Київ, 1995. С. 19.

[236] Федоренко В. Л. Референдум як основна форма безпосередньої демократії. *Виборче право України* : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. Київ : Парлам. видво, 2003. С. 146.

[237] Дерев'янко С. М. Політико-правові засади референдумів в Україні : монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. С. 78.

[238] Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : Ін-т держави і права НАН України, 2000. С. 162.

[239] Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 479.

та законами України[240]; важливу форму безпосереднього здійснення місцевої демократії, правова природа якої полягає у прийнятті громадянами — членами відповідної територіальної громади, що мають право голосу, найважливіших рішень регіонального чи місцевого значення шляхом таємного голосування, які є обов'язковими до виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної громади[241]; форму безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що полягає в безпосередньому вирішенні територіальними громадами питань місцевого самоврядування, які за законодавством мають право вирішувати територіальні громади з числа жителів сіл, селищ, міст, які є адміністративно-територіальними одиницями, що має завданням реалізацію владних, імперативних велінь територіальної громади як єдиного носія та володаря влади на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, з метою задоволення колективно визначених інтересів жителів відповідного села, селища, міста та виконання життєво необхідних та основних функцій територіальної громади[242].

Натомість Л. Т. Кривенко дає визначення тільки всеукраїнському референдуму, під яким розуміє одну із найважливіших форм вираження та здійснення суверенітету українського народу, яка полягає у прийнятті або затвердженні проєктів Конституції, законів, інших важливих рішень загальнодержавного значення шляхом голосування народу (корпусу виборців), які мають обов'язковий, остаточний характер, за умови додержання вимог, встановлених Конституцією і законами щодо організації, проведення та реалізації результатів референдуму[243].

---

[240] Прієшкіна О. В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Одеса, 2002. С. 80.

[241] Марцеляк О. В. Місцеві референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 453.

[242] Янчук А. О. Науково-методологічні підходи до визначення поняття місцевого референдуму. *Правова держава: напрями та тенденції її розбудови в Україні* : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Тернопіль, 25 лютого 2007 р.). Тернопіль, 2007. Ч. 1. С. 76–77.

[243] Кривенко Л. Т. Конституційно-правові основи референдумів в Україні. *Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики* (До

Певною мірою мають на увазі тільки загальнодержавні референдуми П. П. Шляхтун, який пише, що референдум — це форма волевиявлення народу з важливого державного або суспільного життя[244]; та укладачі юридичного словника, які зазначають, що референдум — це важливий інститут безпосередньої демократії, що означає голосування виборців з питань державного чи суспільного життя[245].

Так само Закон України «Про всеукраїнський референдум» визначає природу тільки загальнонаціонального референдуму: як форму безпосередньої демократії в Україні, спосіб здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією і профільним законом України[246].

Деякі науковці, виходячи з такого розуміння референдуму в літературі не дають йому окремо визначення, а виділяють такі його ознаки, які відокремлюють його в самостійну форму прямої демократії:

– референдум є пріоритетною формою безпосередньої демократії, яка дає змогу надати волю народу імперативного, владного характеру, трансформуючи її в державну;

– референдум є окремим (самостійним) інститутом безпосередньої демократії;

– предмет референдуму визначається Конституцією України і спеціальними законами, що встановлюють як перелік питань, з приводу яких референдум може проводитись, так і питання, вирішення яких не може бути винесене на референдум;

– процедура ініціювання, проведення, реалізації рішень референдуму визначається окремими положеннями Конституції України, законами та іншими нормативно-правовими актами загальнодержавного та місцевого значення;

10-ї річниці незалежності України) : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 95-96

[244] Шляхтун П. П. Референдум. *Конституційне право* : словник термінів. Київ : Либідь, 2005. С. 458.

[245] Референдум. *Юридичні терміни* : Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; [за ред. В. Г. Гончаренка]. Київ: Либідь, 2003. С. 239.

[246] Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 1–2. ст. 1

– брати участь у референдумі мають право всі громадяни України, що наділені правом голосу;

– рішення референдуму носять імперативний характер, є засобом вираження владної волі народу, не потребують затвердження з боку будь-яких державних органів чи посадових осіб;

– рішення референдуму є обов'язковим для виконання на всій території України (у випадку проведення всеукраїнського референдуму) або на територіях відповідної адміністративно-територіальної одиниці (у випадку проведення місцевого референдуму);

– зміна чи скасування рішень, прийнятих на референдумі, здійснюється виключно шляхом проведення нового референдуму відповідно до законодавчо визначеної процедури;

– референдуми поділяються на види, яким властиві свої специфічні особливості та ознаки;

– рішення референдуму мають вищу юридичну силу відносно рішень інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб[247].

В правничій науці інколи мають місце підходи коли референдум пов'язується з таким правовим явищем як «плебісцит» стосовно якого не існує чіткого розуміння його правової природи. Одні пов'язують плебісцит із вирішенням лише важливих, доленосних проблем; інші підкреслюють консультативний характер плебісциту (хоча відомі непоодинокі випадки, коли референдум визнається консультативним, а плебісцит — схвалюючим); ще інші вбачають специфіку цього інституту у формі опитування виборців і т. ін.

Так, автори навчального посібника «Виборче право України» пишуть: «Плебісцит (лат. *plebiscitum* — рішення народу) — всенародне голосування з найважливіших питань державного життя; дорадчий референдум»[248].

---

[247] Корчака В. С. Український народ як суб'єкт конституційно-правових відносин : дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2015. С. 129–130. Зауважимо, що окремі з названих ознак референдуму мають свої вади. Зокрема, не варто, на наш погляд, у рисах цього правового явища виокремлювати таку рису як те, що референдуми поділяються на види, яким властиві свої специфічні особливості та ознаки, оскільки це характерно для будь-яке правового явища, що піддається класифікації і т. ін.

[248] Виборче право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. Київ : Парламентське вид-во, 2003. С. 362.

О. І. Юристовський розрізняє плебісцит від референдуму, виходячи з їх правової природи. На його думку, референдум відрізняється від плебісциту тим, що останнім, зазвичай, називають попереднє опитування населення перед проведенням якогось акту, і причому, не в галузі законодавчій (рішення плебісциту не мають сили закону), а при розв'язанні загальнополітичних питань, головно — установленні державної приналежності якої-небудь території: «плебісцит (лат. *plebiscitum*, від *plebs — простолюд* і *scitum — рішення, постанова* — буквально: рішення народу) — всенародне голосування з метою виявлення у громадян (шляхом опитування) їхньої думки, позиції стосовно якогось важливого питання державного значення, насамперед, щодо зміни державної приналежності певної території або визначення її статусу як території новоутвореної держави; різновид референдуму»[249].

Цілком можна поділити цю позицію. В той же час наукові підходи до розуміння сутності референдуму приводять нас до висновку, що:

– референдум є формою безпосереднього народовладдя (прямої демократії),

– брати участь у референдумі мають право всі громадяни, що наділені правом голосу;

– референдум проводиться з найважливіших питань загальнонаціонального чи місцевого значення;

– референдум проводиться шляхом таємного голосування;

– рішення, прийняті на референдумі не потребують затвердження з боку будь-яких органів публічної влади і є обов'язковими до виконання відповідними органами державної влади чи місцевого самоврядування.

Звідси можемо резюмувати, що **референдум** являє собою важливу форму безпосереднього народовладдя, правова природа якої полягає у прийнятті громадянами, що мають право голосу, найважливіших рішень загальнонаціонального чи місцевого значення шляхом таємного голосування, які є обов'язковими до виконання відповідними органами державної влади чи місцевого самоврядування.

Зазначимо, що для вітчизняного державотворення цей інститут має певною мірою доленосне значення в тому аспекті, що саме завдяки референдуму, який відбувся 1 грудня 1991 року, Україна, затвердивши Акт проголошення незалежності України, в подальшому

[249] Суспільно-політична думка : словник-довідник / уклав О. І. Юристовський. Львів : Сполом, 2008. С. 500, 593.

вийшла із складу радянського союзу і стала незалежною, суверенною державою. Саме референдум розглядається як один з форматів внесення змін до Конституції України, якщо це стосується розділів I, III та XIII Основного Закону. По суті в цьому проявляється не тільки форма прямого народовладдя в нашій країні, а й установчий характер влади Українського народу.

Тільки завдяки всеукраїнському референдуму народом України можуть бути вирішені також:

– інші важливі питання загальнодержавного значення (які є обов'язковими для розгляду і прийняття рішення у порядку, визначеному Конституцією та законами України);

– питання про зміну території України;

– питання про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Такий предмет всеукраїнського референдуму засвідчує його визнання народними депутатами України як дієвого легітимного механізму народного волевиявлення, надання завдяки йому вищої юридичної сили прийнятим народом рішенням, що в цілому відповідає функціональному призначенню інституту референдуму, яке полягає в забезпеченні реалізації народом як сувереном свого виключного права на вирішення долі утвореної ним держави і на практиці це означає, що референдум є чи не єдиною виробленою нині демократичним суспільством формою безпосереднього вирішення громадянами напрямів подальшого державотворення та інших важливих питань державного і громадського життя[250].

Хоча в цьому плані не слід залишати поза увагою позицію вітчизняного органу конституційної юстиції, висловлену у Рішенні від 27 березня 2000 р., відповідно до якого народ може реалізувати своє право на зміну конституційного ладу шляхом внесення змін до Конституції України, але виключно в порядку, передбаченому розділом XIII Основного Закону України[251]. І саме виходячи з цієї позиції

[250] Конституційне право України : підруч. / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін. ; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків : Право, 2020. С. 421.

251

[251] Рішення Конституційного Суду України у справі у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00#Text

Конституційний Суд України своїм Рішенням від 26 квітня 2018 р. визнав таким ще не відповідає Конституції Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI, який передбачав внесення змін до Конституції України шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в обхід парламенту[252].

Зазначені рішення вітчизняного органу конституційного контролю спрямовані на захист конституційного ладу України та забезпечення балансу використання безпосередньої й представницької форм демократії, про що ми уже писали. І це означає, що окремі питання державного будівництва в Україні відповідно до Основного Закону можуть бути вирішені народом тільки через сформований ним представницький орган влади.

Конституція України (ст. 74) і Закон України «Про всеукраїнський референдум» також передбачають інші обмеження щодо реалізації громадянами свого конституційного права на проведення референдуму, закріплюючи що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання:

1) що суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, європейською Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх реалізації;

3) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

4) щодо питань податків, бюджету, амністії;

5) віднесені Конституцією і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду (ст. 3)[253].

---

[252] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text

252

[253] Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 1–2. ст. 1

В цілому відзначимо, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» належним чином унормував порядок проведення таких референдумів, тому більш актуальним в аспекті забезпечення народовладдя в Україні є питання конституційно-правового регулювання місцевих референдумів, які нарівні з всеукраїнським (національним) слід розглядати важливою формою безпосередньої демократії, базовим явищем народовладдя, вищим проявом реалізації громадянами свого природного права на здійснення влади у суспільстві й державі та конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Можемо резюмувати, що місцеві референдуми являють собою важливу форму безпосереднього здійснення місцевої демократії, правова природа якої полягає у прийнятті громадянами — членами відповідної територіальної громади, що мають право голосу, найважливіших рішень місцевого значення шляхом таємного голосування, які є обов'язковими до виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Зарубіжний досвід свідчить, що місцеві референдуми на відміну від національних на рівні Основного закону отримали своє правове визнання значно рідше. На сьогодні до числа європейських країн, які конституційно закріпили інститут місцевих референдумів, слід віднести Албанію, Бельгію, Болгарію, Італію, Люксембург, Польщу, Португалію, Угорщину, Францію, Чехію[254], Швейцарію. На рівні відповідних законів право проведення місцевих та регіональних референдумів врегульовано у Вірменії, Ірландії, Естонії, Македонії, Мальті, Фінляндії, Хорватії, Швеції. Також законодавством Данії передбачено, що консультативні місцеві референдуми в цій країні можуть бути організовані тільки на основі спеціальних законів. В Іспанії на рівні Конституції визначено право проведення референдумів щодо статусу автономій, а законом — право проведення муніципальних референдумів.

Слід зазначити і те, що в практиці зарубіжних країн часто має місце практика поєднання визнання на рівні Основного Закону інституту місцевого або регіонального референдуму і детальне його врегулювання на рівні спеціальних законів (Албанія, Болгарія, Люксембург, Польща, Угорщина, Францію, Чехія). У федеративних

[254] Якщо точніше, то в цій країні інститут референдуму закріплений на рівні Хартії основних прав і свобод, що має силу Конституції.

країнах питання проведення регіональних та місцевих референдумів часто унормовуються на рівні суб'єктів федерації. Так, в Австрії цей інститут згадується в конституціях дев'яти федеральних земель; в Швейцарії Федеральна конституція обмежується тим, що передбачає кантональні конституційні референдуми, натомість самі кантони визначають організацію своїх референдумів. Така ж практика має місце в Італії та Іспанії та деяких унітарних країнах (наприклад, в Угорщині на рівні Конституції та відповідного закону регулюються тільки загальні питання проведення місцевих референдумів, деталі їх організації унормовані в муніципальних актах).

Місцеві референдуми можна класифікувати в залежності від:

І. підстав проведення на:

а) обов'язкові референдуми, проведення яких обов'язкове, оскільки це передбачено національним законодавством чи місцевими правовими актами. Так, доволі часто предметом обов'язкових місцевих референдумів є питання зміни території. Наприклад, в Албанії обов'язково проводиться референдум у випадку зміни територіальних кордонів адміністративних одиниць, навіть якщо кінцеве рішення з цього питання приймається парламентом у формі закону. Аналогічно це питання вирішується і в Угорщині, де референдум передбачено при будь-якому об'єднанні чи поділі муніципалітетів, або ж при зміні меж району в муніципалітеті. В Чехії обов'язковий референдум проводиться у випадку поділу комуни, причому у тій її частині, яка має намір відділитися. Предметом обов'язкових місцевих референдумів можуть бути і інші питання.

б) ініційовані відповідними суб'єктами (місцевими радами, територіальними громадами відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо).

ІІ. суб'єкта ініціювання місцеві референдуми бувають:

а) референдуми на вимогу частини виборчого корпусу (інколи їх називають петиційними). Такий різновид референдуму передбачений в більшості країн, де має місце цей інститут. При цьому необхідна кількість підписів виборців щодо проведення місцевого референдуму в різних країнах різниться: в Естонії — це 1% виборців або щонайменше п'ять підписів виборців, у Вірменії та Фінляндії — 5% виборців. Натомість у Чехії для організації такого референдуму потрібно зібрати 30% підписів виборців в комунах до 3000 жителів, в Македонії та Італії (регіональний референдум) — 20% виборців, в Албанії і на Мальті — 10% виборців, в Болгарії — 25%

зареєстрованих виборців (хоча муніципальна рада зобов'язана організувати голосування тільки у тому випадку, якщо цього вимагає половина зареєстрованих), в Люксембурзі — одна п'ята виборців в комунах з населенням більше 3000 мешканців і одна четверта — в інших комунах. В Угорщині кожне територіальне утворення самостійно приймає рішення про необхідну кількість підписів виборців на підтримку референдуму в межах від 10 до 25%.

Як правило, ініціатори проведення референдуму, що є жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на території якої планується проведення референдуму, у своїй петиції повинні сформулювати предмет референдуму, засвідчити петицію своїм особистим підписом і зазначити в ній своє прізвище, професію чи рід заняття, адресу проживання.

Терміни, протягом яких мають бути зібрані підписи на підтримку ініціативи проведення референдуму в різних країнах різні: місяць — в Угорщині, 30 днів — у Вірменії, 60 днів — у Польщі, три місяці — в Італії. В таких країнах як Албанія, Бельгія, Естонія, Люксембург, Мальта, Фінляндія, Чехія для проведення консультативного чи відміняючого референдуму терміни збору підписів не передбачені.

б) референдуми на вимогу органів влади. Національним законодавством ряду країн передбачено проведення місцевих референдумів на вимогу органів влади регіону (в Болгарії на вимогу губернатора, в Австрії в залежності від земель це можуть бути ландтаги (парламенти) цих земель або певна кількість їх депутатів), представницького органу комуни (при цьому ініціатива про призначення референдуму може виходити від самої муніципальної ради (Бельгія, Македонія, Ірландія, Люксембург, Чехія, Естонія, Угорщина, Португалія, Фінляндія), або ж частини її депутатів (Болгарія, Угорщина), або ж однієї з її комісій (Угорщина), або ж виконавчого комітету представницького органу (Португалія) чи мера (Болгарія). В деяких країнах проведення місцевого референдуму вимагає згоди відповідних законодавчих і виконавчих органів. Так, в Іспанії мер може призначити референдум тільки зі згоди більшості членів муніципальної ради і національного уряду.

III. правової (юридичної) сили рішень референдуму:

а) імперативні, коли рішення місцевого чи регіонального референдуму є остаточними, мають юридичну силу, носять обов'язковий характер (Вірменія, Болгарія, Македонія, Іспанія, Угорщина,

Польща, Франція). У Португалії референдум має силу імперативного, якщо у ньому прийняло участь більше 50% виборців.

б) консультативні, коли радше проводиться опитування суспільної думки жителів громад з певного питання і рішення референдуму не мають загальнообов'язкового характеру (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія, Швеція). В Албанії референдум має консультативний характер у випадку зміни територіальних кордонів, що вимагає прийняття національного закону; в Італії консультативний референдум проводиться з питання створення нового регіону чи передачі певної території одного регіону іншому; в Чехії референдум має консультативний характер, коли він стосується питань, що відносяться до консультативних повноважень комуни.

IV. характеру референдуму: а) призупиняючі; б) відміняючі.

Більшість регіональних і місцевих референдумів мають призупиняючий характер (Вірменія, Іспанія, Нідерланди, Швейцарія (хоча кантональним правом цієї країни можуть бути передбачені і відміняючі референдуми). В Австрії результат референдуму залежить від законів суб'єктів федерації. Відміняючі регіональні та місцеві референдуми зустрічаються рідше. До числа країн, які передбачають такий різновид референдумів належать Мальта (правда, жодного разу він не проводився) та Італія.

V. предмету референдуму: а) зміна меж територій; б) питання фінансового характеру тощо.

На місцеві та регіональні референдуми можуть виноситися різні питання і, як правило, список таких питань законодавством зарубіжних країн не обмежується (Албанія, Македонія, Мальта, Польща, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Естонія, Швейцарія). Існують тільки вимоги, що питання, які виносяться на референдум, мають відповідати національному і регіональному законодавству або нормам вище стоячого територіального органу чи повноваженням відповідного органу місцевого самоврядування. Хоча ряд держав виключають певні галузі із сфери дії референдуму. Наприклад, у Вірменії, Бельгії, Італії, Іспанії, Португалії і Хорватії виключені із сфери дії референдуму бюджетні, фінансові і податкові питання, або ж такими питаннями не можуть бути питання пов'язані з призначенням певних посадових осіб (Вірменія, Бельгія, Угорщина).

Що ж стосується акту, який може бути винесений на місцевий чи регіональний референдум, то тут перш за все існує вимога, що

правова природа такого акту має витікати з повноважень регіональних чи місцевих органів влади (Албанія, Вірменія, Бельгія, Болгарія, Данія, Естонія, Люксембург, Македонія, Нідерланди, Польща, Португалія, Російська Федерація, Угорщина, Фінляндія, Франція). Проте в деяких державах передбачені обмеження відносно таких актів. Наприклад, в Чехії на референдум не можуть виноситися регламенти муніципалітетів; на Мальті, навпаки, тільки такі акти можуть бути винесені на референдум.

В той же час цікаво відзначити, що у Вірменії, Франції, Італії та на Мальті на референдум дозволяється виносити тільки належним чином підготовлені проєкти документів. А в Чехії, Ірландії та Португалії діє правило, відповідно якого референдуми проводяться тільки з питань принципів чи пропозицій загального характеру. В інших державах референдуми можуть проводитися як з питань принципів, пропозицій загального характеру, так і з належним чином підготовлених проєктів документів (Угорщина, Швейцарія).

Часто країнами практикується законодавче врегулювання спеціальних вимог до формулювання питань, які виносяться на референдум. Це відповідає Керівним принципам для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалених Венеціанською комісією на 47 пленарній сесії (Венеція, 6–7 липня 2001 р.) та Кодексу належної практики щодо референдумів, ухваленого Радою з демократичних виборів на 19 засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 р.) та Венеціанською комісією на 70 пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2017 р.), які передбачають, що питання, які виносяться на референдум, повинні дотримуватись: єдності форми — одне питання не повинно поєднувати конкретно сформульованого проєкту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі; єдності змісту — за винятком повного перегляду тексту (Конституції, закону), повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, винесеного на голосування, щоб гарантувати вільне волевиявлення виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку; перегляд кількох розділів тексту одночасно еквівалентний повному перегляду; єдності ієрархічного рівня — бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів[255].

[255] Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації : монографія. Харків : Право, 2015. С. 169–170.

Відповідно до цих рекомендацій у Вірменії, Болгарії, Італії, Угорщині, Португалії та Швейцарії передбачено, що питання референдуму не повинні протирічити одне одному, їх взаємозв'язок має бути чітким і вони повинні витікати одне з одного чи мають бути пов'язані за своїм змістом. Законодавством Албанії визначено, що питання, які є предметом референдуму, мають бути зрозумілими, повними та недвозначними; у Вірменії — простими; в Угорщині — недвозначними; у Португалії — об'єктивними, зрозумілими і точними; у Франції — чесними, зрозумілими, недвозначними. Вимога чіткості формулювання питання, що дає змогу виборцю відповісти на нього «так» або «ні» має місце у Бельгії, Болгарії, Македонії, Мальті, Фінляндії, Хорватії, Чехії та інших країнах.

Також національним законодавством може врегульовуватися кількість питань, що виносяться на референдум. Наприклад, у Вірменії може бути поставлене тільки одне питання в рамках кожного голосування, в Португалії — не більше трьох.

Як правило, на відміну від національних референдумів питання організації агітаційної кампанії на місцевих і регіональних референдумах врегульовано достатньо поверхово. У кращому випадку використовується правило *mutatis mutandis* тобто аналогія агітації на національних референдумах (Австрія, Македонія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Португалія, Угорщина, Швейцарія). В деяких країнах забороняється приймати участь в агітаційній кампанії органам публічної влади (Вірменія, Португалія). В Австрії, хоча представники органів влади і можуть здійснювати агітацію, на них покладається обов'язок подавати об'єктивну інформацію щодо предмету референдуму. Аналогічне правило діє у Франції, Польщі та Швейцарії.

По-різному в країнах регулюється роль засобів масової інформації в агітаційній кампанії. Наприклад, у Франції агітація на телебаченні і радіо дозволяється тільки у випадку проведення інституційних референдумів і тільки на громадських каналах і громадських радіостанціях з вимогою рівної долі участі прихильників і противників питання, що виноситься на референдум. Така ж вимога має місце на Мальті. В Іспанії відповідне законодавство обмежується регулюванням цього питання шляхом закріплення обов'язку безоплатного доступу до ЗМІ як прихильників так противників референдуму. В Іспанії безкоштовний доступ до засобів масової інформації гарантується тільки партіям, які представлені в парламенті регіону або провінції.

Саме фінансування організації проведення місцевих і регіональних референдумів здійснюється, як правило, за рахунок того місцевого органу, який ініціює проведення референдуму (Хорватія, Польща, Македонія, Фінляндія). І доволі часто на рівні законів забороняється використання публічних коштів на такий захід (Вірменія, Португалія, Російська Федерація, Швейцарія). Натомість в Австрії можливість помірного використання державних коштів дозволяється, в Іспанії пропагандистська інформація розповсюджується на основі пільгових тарифів, на Мальті державні кошти можуть використовуватися для розповсюдження інформації про референдум, однак не для агітації питань, що виносяться на референдум.

Участь громадян у референдумі практично у всіх країнах є добровільною. Тільки в одному швейцарському кантоні передбачено обов'язок голосувати на референдумі. Саме голосування відбувається протягом одного дня. Це, як правило, у неділю. Однак законодавством Фінляндії передбачено, що комунальний референдум не може проводитися у неділю, якщо це перший день нового року, тринадцятий день нового року, день Пасхи, 1-го травня, день Трійці, День незалежності, Різдво і в інші дні різдвяних канікул. Також комунальні референдуми не можуть проводитися у день проведення комунальних виборів, загальнонаціональних виборів чи загальнонаціонального референдуму. Натомість, у Чехії, навпаки, якщо місцевий референдум співпадає з днем проведення національних, регіональних чи місцевих виборів, голосування може відбуватися і при цьому два дні.

Позитивним моментом деяких країн є те, що вони передбачають або дострокове голосування для тих, хто не може цього зробити у день проведення референдуму, або голосування по пошті, наприклад, протягом 30 днів у Швеції, трьох тижнів у Швейцарії чи 19 днів у Фінляндії.

Вимоги щодо кворуму участі громадян у місцевих чи регіональних референдумах зустрічаються не так часто і при цьому вони різні. В Болгарії, на Мальті, в Росії, Португалії, Хорватії і Чехії мінімальна кількість виборців, що повинні прийняти участь у референдумі складає 50%, в Польщі — 30%, в Бельгії — тільки 10% мешканців провінції, що мають право голосу, і від 10 до 20% мешканців комуни.

Натомість в Угорщині референдум визнається таким, що відбувся, якщо за його предмет проголосувало не менше 25% зареєстрованих

виборців; у Вірменії — третина зареєстрованих виборців; у Чехії референдум з питань поділу чи об'єднання комун вимагає підтримки 50% зареєстрованих виборців.

Рішення, прийняті на референдумі, імплементуються відповідними органами влади. В Португалії, у випадку позитивної відповіді громадян на обов'язковому референдумі, місцеві органи влади повинні прийняти відповідний акт щодо імплементації рішення референдуму протягом 60 днів. В деяких державах, де передбачені тільки консультативні референдуми, місцеві та регіональні органи також зобов'язані здійснювати відповідні кроки по імплементації рішень референдуму. Наприклад, у Нідерландах органи влади повинні після референдуму знову виносити на розгляд питання, з якого прийнято рішення консультативним референдумом щодо зміни відповідних актів; у Бельгії рада провінції чи муніципалітету після проведення консультативного референдуму має обґрунтовувати своє рішення, яке вона приймає з питань, що були предметом референдуму.

Аналіз зарубіжного референдного законодавства показує, що суб'єктами контролю щодо питань організації та проведення місцевих й регіональних референдумів, є різні інституції, але, насамперед, — це судові органи: на Мальті — це конституційний суд; в Бельгії, Фінляндії, Польщі, Франції — це адміністративні суди; у Вірменії, Болгарії, Угорщині — це загальні місцеві чи окружні суди (в залежності від виду референдуму, відповідно місцевого або регіонального). Однак, у Хорватії питання такого контролю відноситься до компетенції конституційного суду і державної виборчої комісії. У Македонії питання щодо порушення права голосу на референдумі відноситься до повноважень судів загальної юрисдикції чи виборчих комісій, а питання порушення Конституції — до конституційного суду. В Італії зміст і формулювання питань референдуму це відання конституційного суду, а спір щодо результату референдуму — адміністративного судового органу. В Португалії конституційний суд обов'язково виносить рішення щодо конституційності і законності питання, яке виноситься на референдум.

Натомість в Ірландії референдуми взагалі виключені із судового контролю. У Фінляндії кінцеве рішення з питань референдуму приймає центральна виборча комісія. Федеральні землі Австрії та кантони Швейцарії законодавчо самостійно визначають компетентні органи для розгляду спірних питань організації та проведення місцевих й регіональних референдумів (проте кінцеве рішення про порушення

політичних прав на кантональному рівні при проведенні референдуму має право виносити тільки Федеральний суд Швейцарії).

Що ж стосується практики проведення місцевих референдумів, то слід відзначити, що найчастіше вони проводяться на «батьківщині» цього інституту в Швейцарії. Хоча доволі активно цю форму народовладдя використовують і в Італії, Нідерландах, Македонії, Угорщині та Швеції[256].

В Україні станом на 2009 р. було проведено 150 місцевих референдумів: 55 — з питань адміністративно-територіального устрою; 36 — з питань зміни назви населеного пункту; 34 — з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 12 — з питань благоустрою населених пунктів; 12 — з земельних питань; 9 — з інших питань. Всього з 1991 р. по червень 2012 р. було проведено 165 місцевих референдумів[257]. Надалі місцеві референдуми в нашій країні не проводилися у зв'язку з набуттям чинності Закону України «Про всеукраїнський референдум» і припиненням дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Однак виходячи з тої кількості місцевих референдумів, які мали місце в Україні до 2012 р., і з тих питань, які виносилися на референдум, можна зробити висновок, що ця форма безпосередньої демократії є доволі ефективною, вона має свої безумовні переваги і вітчизняний законодавець зобов'язаний якнайшвидше прийняти відповідний закон, який унормує втілення такої форми народного суверенітету на місцевому рівні в нашій країні.

При цьому, на наш погляд, новий закон про місцеві референдуми повинен, виходячи з міжнародного досвіду, охоплювати такі складові:

1) предмет місцевого референдуму — можуть бути будь-які питання, які відповідають вітчизняному законодавству, окрім питань бюджету, податків, призначення певних посадових осіб. Обов'язково шляхом референдуму мають вирішуватися питання зміни меж адміністративно-територіальних одиниць;

---

[256] Марцеляк О. В. Муніципальні референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії. *Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти* : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 452–475.

[257] Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації : монографія. Харків : Право, 2015. С. 180.

2) ініціатива щодо проведення місцевого референдуму має виходити від місцевих рад або громадян відповідної територіальної громади, які через створення ініціативних груп збирають визначену законом кількість підписів виборців відповідної адміністративно-територіальної одиниці на підтримку своєї ініціативи;

3) питання в бюлетені для голосування (не більше двох) повинні відповідати: єдності форми — одне питання не повинно поєднувати конкретно сформульованого проєкту поправки із пропозицією у загальному формулюванні чи питанням у принципі; єдності змісту — повинен існувати внутрішній зв'язок між різними частинами кожного питання, винесеного на голосування, щоб гарантувати вільне волевиявлення виборця, якого не слід закликати підтримати чи відхилити як ціле пропозицію без внутрішнього зв'язку; єдності ієрархічного рівня — бажано, щоб одне питання не стосувалося одночасно законодавства різних ієрархічних рівнів;

4) фінансування організації проведення місцевих референдумів має здійснюватися за рахунок місцевого бюджету;

5) організація агітаційної кампанії на місцевому референдумі може здійснюватися з використанням правила «*mutatis mutandis*» тобто по аналогії агітації на національному референдумі, передбаченої Законом України «Про всеукраїнський референдум»;

6) участь громадян повинна бути добровільною і референдум має вважатися таким, що відбувався, якщо в ньому прийняла участь визначена законом кількість виборців відповідної адміністративно-територіальної одиниці і питання, винесені на референдум підтримали не менше 50% зареєстрованих виборців;

7) за юридичною силою рішень місцеві референдуми в Україні повинні бути як імперативні, коли рішення є остаточним і має обов'язковий характер для місцевих органів влади, так і консультативні, коли вони проводяться з метою виявлення суспільної думки жителів громад з певного питання і такі рішення референдуму мають рекомендаційний характер;

8) контроль щодо питань організації та проведення місцевих референдумів має покладатися на відповідні судові органи та Центральну виборчу комісію;

9) імплементація рішень, прийнятих на місцевому референдумі повинна відбуватися відповідними органами влади протягом 50–100 днів з дня проведення референдуму в залежності від складності винесеного на референдум питання.

Також відзначимо, що ми залишаємося прихильниками позиції, відповідно якої правова природа місцевого референдуму має отримати своє визнання на рівні Основного Закону України, в якому в обов'язковому порядку має бути визначений предмет місцевого референдуму, ініціатори його проведення, сила рішень місцевого референдуму. Закріплення на рівні Конституції України цих складових, як ми уже раніше зазначали, унеможливіть в подальшому маніпулюванням владою питаннями проведення місцевих референдумів в Україні, не допустить зловживання органами публічної влади щодо організації місцевих референдумів, сприятиме належній реалізації громадянами України свого конституційного права як на участь в управлінні державними справами, так і конкретно на участь у місцевих референдумах.

Варто відзначити, що інститут референдуму за своєю природою є доволі близьким з інститутом виборів. На думку окремих науковців спільними рисами, що поєднують вибори і референдум як головні конституційно-правові форми безпосереднього народовладдя є: конституційність, законність, демократизм виборів і референдумів, вичерпна визначеність офіційних ініціаторів, вільність і гласність виборчого і референдумного процесів, територіальна визначеність проведення, організаційне, інформаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення вибрів і референдумів, офіційна документованість та обов'язковість прийнятих на них рішень, правове закріплення, гарантованість[258].

Однак, між референдумом і виборами існують суттєві розбіжності змістовного характеру. Народне волевиявлення на референдумі, як зазначає А. О. Янчук, є безпосередньою владною діяльністю громадян України при вирішенні важливих питань загальнодержавного та місцевого значення, тоді як волевиявлення громадян України на виборах лише визначає осіб, які будуть уповноважені реалізовувати народний суверенітет[259].

Також референдум відрізняється від виборів і за предметом голосування. «На референдумі, — стверджував В. Л. Федоренко, —

[258] Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики (До 10-ї річниці незалежності України) : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 23.

[259] Янчук А. О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні : монограф. Київ : Київський університет, 2010. С. 11.

громадяни України шляхом голосування приймають чи відхиляють законопроєкт (закон) чи проєкт іншого важливого рішення, тоді як об'єктом виборів є обрання депутатів до представницьких органів чи на виборні посади і делегування їм публічно-владних повноважень щодо реалізації народного суверенітету»[260].

Поділяємо ці позиції вітчизняних науковців-правників. Незважаючи на важливість інституту референдуму у реалізації громадянами свого суверенітету, роль виборів також є значною, оскільки здійснення державної влади потребує постійного, періодичного формування представницьких органів влади та органів місцевого самоврядування, тоді як референдуми можуть проводитися вкрай рідко.

Вибори — це інститут безпосередньої форми демократії, який має основоположне значення для забезпечення легітимності державної влади, становлення й розвитку громадянського суспільства, стабільності конституційного ладу та наступності влади народу, формування державності на демократичних, правових засадах. Інститут виборів забезпечує репродукцію, оновлення органів державної влади та місцевого самоврядування на демократичних засадах, їх ротацію відповідно до волі українського народу. Тобто завдяки виборам фактично здійснюється публічне політичне відтворення самої української держави.

Соціальна цінність виборів полягає і в тому, що вони виступають важливим атрибутом життя суспільства, характеризують ступінь демократизму державного режиму і спрямовані на реалізацію установчої влади народу, забезпечення активної участі громадян у політичному житті країни, створення умов для подолання відчуження громадян від влади. Вони є основним механізмом, за допомогою якого громадяни можуть реалізувати своє право на управління державними справами, на формування системи влади, являють собою один з істотних моментів політичного самоствердження громадян, юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державою. Цим самим вибори визначають обсяг та зміст політичної правосуб'єктності громадян України, окреслюють сферу політичної свободи особи, її автономію в процесі здійснення народовладдя, визначають умови взаємовідносин між виборцями та українською

[260] Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії і практики : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 1999. С. 52–53.

державою в процесі виборів Президента України, формування Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та інших представницьких органів.

Зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту, полягає в тому, що саме волею народу здійснюється конституювання та відтворення як представницьких органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надання обраним представникам владних повноважень у межах їх законодавчої, насамперед конституційної, компетенції[261].

Вибори є своєрідним барометром політичного життя країни, показником реального співвідношення політичних сил в країні. Вони виступають основою будь-якої демократичної політичної системи, гарантуючи представництво інтересів різних соціальних груп населення в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Саме завдяки виборам вирішується питання щодо шляхів подальшого розвитку країни, визначаються політичні та державні лідери. Проте це може бути реальним на практиці лише за умови закріплення демократичних принципів формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, належного законодавчого врегулювання статусу інших, окрім виборців, суб'єктів виборчого процесу.

Принципи виборів виступають фундаментом правового регулювання електоральних відносин, опорними точками, орієнтирами всього виборчого процесу, і недотримання яких може мати наслідком визнання їх недійсними. Вони визначають межі, в рамках яких функціонує механізм виборчих правовідносин, тобто вони є регуляторним інструментом завдяки якому окреслюється характер і напрями правового регулювання всього комплексу суспільних відносин, що складаються в процесі виборів. Також принципи виборів відіграють роль окремих правових засад для формування та розвитку виборчого права та виборчої системи, виступають їх найбільш важливими та стабільними складовими. Правова природа цих принципів полягає також і у забезпеченні збалансованості та єдності регулювання правовідносин у сфері формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування України.

[261] Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики (До 10-ї річниці незалежності України) : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 30.

Тобто принципи виборів водночас окреслюють вихідні параметри, в рамках яких формується механізм правового регулювання електоральних відносин, і вони ж виступають як своєрідний вектор, що визначає розвиток самого виборчого права. Принципи виборів також віддзеркалюють ступінь демократизму організації та підготовки виборів, реалізацію конституційних прав громадян брати участь в управлінні державою, вільно обирати та бути обраними до представницьких органів державної влади тощо.

Не слід залишати поза увагою й те, що визначення принципів виборчого права має не тільки теоретичне, але й велике практичне значення, оскільки без урахування засадничих основ, на яких формується правова регламентація виборчих відносин, важко адекватно та цілісно сприймати весь комплекс норм виборчого права, оцінювати їх зміст, розуміти їх значення, заповнювати існуючі прогалини правового регулювання електоральних відносин, усувати невідповідності та протиріччя між окремими приписами виборчого законодавства. Таким чином принципи виборів відіграють ключову роль у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і виступають основою для створення виборчого права.

Незважаючи на їх надзвичайну важливість, у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі мають місце різноманітні підходи до розуміння принципів виборів (виборчого права)[262], що пов'язано,

[262] Деякі українські науковці принципи виборчого права пов'язують з виборчою системою (Див. : Ольховський Б. І. Вибори в Україні. *Конституційне право України* : підруч. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. С. 264). Однак ми вважаємо логічнішим аналізувати принципи виборчого права у прив'язці до принципів виборів. При цьому ми розглядаємо їх як тотожні. Хоча в науці конституційного права існує думка, що принципи виборів слід розрізняти від принципів виборчого права і окремі науковці стверджують, що поняття «принципи виборів» потрібно використовувати для окреслення певних правових принципів, а поняття «принципи виборчого права» — для відзначення відповідних принципів права. Звідси під принципами виборів вони розуміють керівні правові ідеї, які фіксують уявлення про вибори як про форму прояву суверенітету народу (народовладдя), що розкриває з цієї точки зору сутність і зміст виборчого права, а під принципами виборчого права — ті ж самі ідеї, які отримали правове оформлення і покликані забезпечити проведення демократичних виборів. Проте, на наш погляд, така позиція не стільки свідчить про існування відмінностей між принципами виборів і виборчого права, скільки розставляє акценти щодо їх фіксації. По суті та змісту, за умови, що це має місце в демократичній країні, принципи виборів та принципи виборчого права збігають, є аналогічними.

перш за все, з різним розумінням принципів права, з яких вони випливають.

Чи не найбільш поширеною є точка зору, що принципи виборчого права — це основоположні, керівні ідеї (засади), які лежать в основі регламентації цього інституту. Зокрема на таких позиціях стоїть відомий український учений-конституціоналіст О. Ф. Фрицький[263] та ціла низка інших вчених. Наприклад, автори коментаря Закону України «Про вибори народних депутатів України» під ними розуміють відправні, вихідні ідеї, які виражають найважливіші підвалини й закономірності процесу виборів[264].

Деякі автори сутність принципів виборчого права пов'язують з демократією. Так, Л. М. Козодой пише: «Під принципами виборчого права необхідно розуміти основні ідеї, які відображають демократичну природу виборів як конституційної основи народовладдя, що визначають фундамент правового регулювання виборчих прав, гарантій, процедур, які забезпечують законодавчо визначене, чітко збалансоване, нефальсифіковане проведення виборів різного рівня, реалізацію та захист виборчих прав громадян та інших суб'єктів виборчого процесу»[265].

Б. І. Сташків характеризує принципи виборчого права як обов'язкові вимоги та умови, без дотримання яких будь-які вибори не можуть бути визнані легітимними[266]. В. В. Кравченко теж під принципами виборчого права розуміє «умови його визнання і здійснення, які разом забезпечують реальний характер волевиявлення народу, легітимність виборних органів публічної влади»[267].

Відомий український учений А. З. Георгіца характеризує принципи виборчого права як основні вихідні положення, що покладені в основу регламентації даного інституту[268]. М. І. Ставнійчук стверджує,

---

[263] Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 209.

[264] Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за заг. ред. А. І. Мартинюка. Київ : Юридична думка, 2006. С. 11.

[265] Козодой Л. М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2006. С. 108.

[266] Сташків Б. І. Конституційне право України : навч. посіб. Чернігів : РВВ, 1999. С. 127.

[267] Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2006. С. 180.

[268] Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підруч. Тернопіль : «Астон», 2003. С. 255.

що основні принципи виборів — це засади, на основі яких здійснюються вибори і відповідно до змісту яких вибори можна вважати реальним волевиявленням народу, формою прямого народовладдя[269]. О. Б. Ковальчук також стоїть на позиціях, що у вітчизняному виборчому законодавстві варто уникати вживання окремо терміна «принципи» без терміна «засади», об'єднавши їх одним поняттям «засади виборчого процесу» та «засади виборчого права»[270].

У науці конституційного права та теорії держави і права мають місце й інші підходи до розуміння принципів виборів. І слід відзначити, що кожна з позицій так чи інакше варта уваги. Проте, на наш погляд, сутність принципів виборів (виборчого права) усе-таки доцільніше визначати через категорію «ідея» і тим самим підкреслювати їх свідомий та вольовий аспекти. При цьому свідомий аспект полягає в тому, що громадська закономірність, яка існує поза свідомістю людей, перш ніж отримати закріплення в праві, повинна знайти віддзеркалення у свідомості людей. А вольовий аспект полягає в тому, що принципи права виражають мету, яка ставиться при регулюванні поведінки людей у суспільстві. І таким чином, при поєднанні цих двох аспектів принципи виборчого права виступають як такі, що наближаються до певного ідеалу і в той же час являють собою реально існуюче закріплене законодавством правило проведення виборів. Синтезуючи ж погляди вітчизняних та зарубіжних науковців із цього питання можна зробити висновок, що принципи національного виборчого права — це керівні ідеї, які лежать в основі формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, виражають сутність виборчого права і визначають його зміст та забезпечують реальний характер волевиявлення народу і легітимність виборних органів публічної влади.

Конституція України (ст. 71) та Виборчий Кодекс (ст. 1) зазначають, що вибори в Україні є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Надалі Виборчий кодекс у розділі ІІ, який називається «Основні принципи виборчого права» розкриває такі принципи як: загальне, рівне, пряме виборче право, таємне голосування, вільні

[269] Ставнійчук М. І. Вибори в Україні. *Конституційне право України* : підруч. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Вид-во «Наукова думка», 1999. С. 315.

[270] Ковальчук О. Б. Виборчий процес в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Одеса, 2003. С. 4.

вибори та законодавчо регулює ще такі принципи як добровільність участі у виборах, особисте голосування, чесні вибори. Що приводить нас до висновку про необхідність доповнення ст. 71 Основного Закону України також принципами добровільності участі у виборах, особистого голосування громадян, чесних виборів і, на наш погляд, ще принципом періодичних виборів.

Зазначимо, що для належної реалізації цих принципів й забезпечення демократичності проведення виборів і, як наслідок, прогресивного розвитку демократії в нашій країні впливає багато чинників. Серед яких науковці виділяють: усталеність політичної системи в країні; стабільність суспільно-політичних відносин; фундаментальність діючих законів; рівень організації виборчого процесу на усіх етапах; наявність політичної та правової культури у переважної більшості учасників (представників органів публічної влади, політичних діячів, політтехнологів, пересічних громадян–виборців тощо); імідж політичної еліти та громадська думка про неї[271].

Проте ми в цьому переліку надаємо пріоритетність нормативній базі, яка регулює порядок формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Як зазначається у міжнародних документах: «В умовах швидкоплинності виборчого процесу будь-яка суперечність або прогалина в правовому регулюванні може призвести до зловживань та маніпуляцій, поставити під сумнів легітимність обраного органу влади або посадової особи, у цілому привести до того, що вибори не відбудуться, що спричинить порушення фундаментального права громадян України обирати та бути обраними»[272].

Така суспільна значущість об'єктивного виборчого права ставить на порядок денний необхідність досконалого вивчення вітчизняного виборчого законодавства, ґрунтовного аналізу національного виборчого права з метою відпрацювання практичних рекомендацій щодо його вдосконалення, приведення до вироблених світовою спільнотою міжнародних виборчих стандартів та врахування позитивного

271 [271] Антонова Л. В., Антонов А. В. Удосконалення виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/4.pdf

272 [272] United Nations Millennium Declaration. 08 September 2000. General Assembly resolution 55/2. *United Nations Human Rights Office*. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration

досвіду правового регулювання виборів глави держави, депутатів парламентів інших країн, створення комплексу превентивних заходів для запобігання можливим порушенням у процесі реалізації волевиявлення громадян України. Не слід залишати поза увагою і той факт, що розпочата Росією війна проти нашої держави також актуалізувала цілий ряд питань у сфері виборів, які потребують свого теоретичного опрацювання та практичного вирішення завдяки виробленню спочатку відповідної правової доктрини з цих питань з подальшим виведенням їх із теоретичної площини в практичну із спрямуванням на вироблення низки рекомендацій практичного характеру щодо новелізації виборчого законодавства України, а можливо й модернізації самої виборчої системи.

Безумовно, що коли ми говоримо про удосконалення національного виборчого законодавства, то маємо розпочинати його з внесення змін і доповнень до Основного Закону України, оскільки Конституція України, яка займає найвищу сходинку в ієрархії вітчизняних нормативних актів і має найвищу юридичну силу, містить цілий ряд приписів виборчого права. Її положення мають системостворюючий характер для правової регламентації виборів в Україні. І у розділі ІІ нашого дослідження ми детально зупинялися на тих моментах, які мають отримати своє конституційне визнання в частині регулювання організації виборів в Україні (закріплення на рівні Конституції України (ст. 71) виду виборчих систем при формуванні представницьких органів державної влади й місцевого самоврядування та принципів виборів; модернізація ст. 103 Основного Закону України; доповнення ст. 76 Конституції України через запровадження освітнього цензу для кандидатів у народні депутати; доповнення ст. 136 та ст. 144 Основного Закону України стосовно реалізації громадянами України свого активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах тощо).

Безумовно, приписи Конституції України регламентують лише окремі найважливіші аспекти виборів. У повному обсязі порядок проведення виборів представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування визначається Виборчим кодексом України. І це цілком природно, оскільки регулювання на законодавчому рівні сприяє більш широкому, повному та детальному визначенню стадій виборчого процесу та порядку формування виборних органів. Звідси Виборчий кодекс України також має бути підданий ревізії та модернізації через:

– по-перше, врахування майбутніх змін до Конституції України;

– по-друге, доповнення положеннями щодо проведення перших повоєнних виборів в Україні: визначення правової природи таких виборів, окреслення основних процедур виборчої кампанії з виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів (складання списків виборців, які отримали статус внутрішньо переміщених осіб, стали біженцями і проживають за кордоном; визначення критеріїв формування виборчих округів, дільниць та відповідних виборчих комісій з урахуванням захоплених росією територій України; встановлення порядку голосування ВПО, біженців, військовослужбовців і т. ін.);

– по-третє, зміни до Виборчого кодексу України мають охопити також новітні здобутки зарубіжного і вітчизняного конституціоналізму в галузі виборчого права. Аналіз останніх наукових досліджень у цій сфері (дисертаційні роботи Н. М. Волошенюка[273], І. А. Портнова[274], А. С. Вигівської[275], В. Ю. Чижмаря[276] та інших) приводять до висновку, що зміни та доповнення до Виборчого кодексу України мають передбачити:

• більш жорсткі умови допуску партій до виборів через встановлення необхідного терміну реєстрації політичної партії, що передує виборам, наприклад, два роки;

• чіткіше і детальніше законодавче врегулювання процедурних питань висування партіями кандидатів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування (необхідна кількість делегатів партійного з'їзду, конференції (учасників зборів); правомочність заходу; чітке регламентування процесуального порядку

[273] Волошенюк Н. М. Конституційно-правове регулювання передвиборної агітації під час виборів депутатів парламенту: зарубіжний досвід та українська практика : дис. … д-ра філософії за спец. 081 «Право» (галузь знань 08 «Право»). Ужгород, 2020. 207 с.

[274] Портнов І. А. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та державах–членах Європейського Союзу (порівняльно-правовий аналіз) : дис. … д-ра філософії за спец. 081 «Право» (галузь знань 08 «Право»). Київ, 2021. 243 с.

[275] Вигівська А. С. Конституційно-правові засади фінансового забезпечення підготовки і проведення виборів народних депутатів України: проблеми теорії і практики : дис. … д-ра філософії за спец. 081 «Право» (галузь знань 08 «Право»). Київ, 2022. 196 с.

[276] Чижмарь В. Ю. Міжнародні виборчі стандарти та їх імплементація у виборче законодавство України : дис. … д-ра філософії за спец. 081 «Право» (галузь знань 08 «Право»). Київ, 2025. 230 с.

оформлення прийнятих партійним з'їздом, конференцією (учасниками зборів) документів тощо);

• що до складу Центральної виборчої комісії має входити принаймні один представник судової влади, представник міністерства внутрішніх справ, представники національних меншин (що відповідатиме пунктам 3.1.i, 3.1.iii, 3.1.iv Керівних принципів щодо виборів Кодексу належної практики у виборчих справах);

• запровадження інституту заступників членів виборчих комісій, які повинні заміщати основних членів у випадку неможливості виконання ними своїх повноважень (така практика має місце і позитивно себе зарекомендувала у Словаччині та Сербії);

• що члени виборчих комісій, спостерігачі та інші представники від кандидатів-суб'єктів виборчого процесу у відповідній виборчій комісії (уповноважені особи організації партії) повинні мати юридичну освіту або сертифікат від Центральної виборчої комісії чи навчального закладу IV рівня акредитації, які готують фахівців у галузі права, про проходження спеціальних курсів у сфері виборчого права;

• як альтернативу грошовій заставі при реєстрації кандидатів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування передбачити збір підписів на підтримку кандидатів (партії) і щоб самі учасники виборчих перегонів обирали прийнятний для себе варіант — вносити грошову заставу чи збирати підписи на свою підтримку;

• що виборча застава має підлягати поверненню в разі, якщо кандидат або партія набирають більше певного встановленого відсотка голосів і що при цьому розмір застави і відсоток голосів не мають бути надмірними (що відповідатиме пункту 1.3.vi Керівних принципів щодо виборів Кодексу належної практики у виборчих справах);

• таку форму фінансування президентських та парламентських виборів як авансове (грантове) фінансування чи банківське кредитування;

• заборону фінансування будь-якої вітчизняної виборчої кампанії: а) фізичними/юридичними особами, які мають фінансові походження від нелегальної діяльності або кошти, призначені для фінансування антидемократичних заходів чи дій, спрямованих на підрив суспільного порядку; б) фізичними особами проти яких було висунуто звинувачення або щодо яких існує підозра у вчиненні

кримінальних злочинів, пов'язаних з фінансуванням, підтримкою або забезпеченням діяльності незаконних воєнізованих груп, наркотрафіку, злочинів проти публічної адміністрації, проти механізмів демократичної участі і принципів гуманності;

• санкції за порушення фінансування виборів в Україні, як-то: а) оголошення Центральною виборчою комісією партії або окремому кандидатові до представницького органу державної влади та місцевого самоврядування попередження; б) скасування реєстрації партії чи кандидатів до представницького органу державної влади та місцевого самоврядування; 3) відмова у відшкодуванні партії витрат, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації;

• в основу реалізації рівних можливостей кандидатів до представницьких органів публічної влади України варто відмовитися від пропорційного підходу і визнати абсолютну рівність ставлення до кандидатів у депутати, що має ґрунтуватися на однаковому до них ставленні безвідносно до їхнього поточного парламентського впливу чи підтримки електорату (що відповідатиме пункту 2.3.b Керівних принципів щодо виборів Кодексу належної практики у виборчих справах);

• фіксовану дату початку передвиборної агітації для забезпечення рівних можливостей кандидатів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування брати участь у передвиборній агітації;

• чіткі правові рамки використання Інтернету для ведення передвиборної агітації на виборах (поширити вимоги Виборчого кодексу України щодо строків, суб'єктного складу та фінансування передвиборної агітації, а також ті обмеження, які вже наразі закріплені в чинному виборчому законодавстві);

• ширший перелік категорій осіб та органів, які не мають права брати участь у передвиборній агітації на виборах, зокрема, заборонити це для осіб, які не досягли 18 років, для благодійних та релігійних організацій, для військовослужбовців та поліцейських, суддів та прокурорів, працівників Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Національного агентства з питань запобігання корупції тощо;

• статус агітаторів на виборах, закріпивши у Виборчому кодексі України їх права та обов'язки;

• у зв'язку з поширенням останнім часом у вітчизняній виборчій практиці таких негативних явищ, як: «війна компроматів», незаконне зняття кандидатів до виборних органів через суд, підкуп

виборців, підкуп членів виборчих комісій, широке застосування так званого «чорного піару» розширити гарантії кандидатів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування;

• запровадження обмеження для ЗМІ за тиждень до голосування обнародувати неперевірені матеріали, що компрометують кандидата у депутати, політичну партію — суб'єкта виборчого процесу;

• належне гарантування представникам засобів масової інформації права безперешкодного доступу на всі заходи, пов'язані з виборами і водночас встановлення обмеження для ЗМІ за тиждень до голосування оприлюднювати неперевірені матеріали, що компрометують політичну партію чи окремих кандидатів до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування;

• встановлення правила, що органи місцевого самоврядування мають право брати гроші за оренду муніципальних приміщень для передвиборної агітації і витрачати їх одразу після виборів для знищення передвиборної агітації та прибирання сміття, що залишилося після виборчої кампанії на території відповідної громади;

• належне упорядкування участі у виборах громадян України, які не мають можливості в день виборів прибути на виборчу дільницю;

• що виборці, зареєстровані у певному виборчому окрузі, певної мінімальної кількості мають право на оскарження результатів виборів (що відповідатиме пункту 3.3.f Керівних принципів щодо виборів Кодексу належної практики у виборчих справах) тощо.

Ці та інші доповнення Виборчого кодексу України, на наш погляд, значно його удосконалять, приведуть національне виборче законодавство до загальновизнаних міжнародних виборчих стандартів, будуть сприяти зміцненню конституційних гарантій виборчих прав громадян України, більш повному забезпеченню реалізації принципів виборів, гарантуватимуть рівні можливості у виборчій кампанії різним суб'єктам виборчих перегонів, подальший розвиток демократичних процесів в Україні, становлення в нашій країні громадянського суспільства та формування державності на демократичних засадах.

При цьому зазначимо, що удосконалення національного виборчого законодавства має відбуватися системно, а не казуїстично, коли на виявлену проблему придумується нова норма, яка в майбутній виборчій кампанії може породити ще більшу проблему. Це має бути спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його внутрішньої узгодженості, а також «розчистка» нормативного масиву, звільнення його від застарілих, «мертвих норм» і наповнення

новими сучасними приписами, які, з одного боку, будуть ґрунтуватися на вироблених світовою спільнотою високих виборчих стандартах, а з іншого — враховуватимуть позитивний вітчизняний досвід у цій сфері, менталітет українського народу, виклики сучасного національного державного будівництва і т. ін.

Як ми уже писали, окрім виборів і референдумів, світовій практиці державотворення відомі і інші форми безпосередньої демократії. Це стосується, наприклад, інституту народної законодавчої (правотворчої) ініціативи під яким в науці конституційного права розуміється: (лат. *Initium*; фр. *Initiative* — початок) — конституційна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає в ініціюванні проведення референдумів на вимогу встановленої кількості громадян, або ініціюванні законодавчо встановленої кількості громадян, або ініціюванні законодавчо унормованою кількістю громадян законопроєкту, обов'язкового до розгляду парламентом, чи ініціюванні жителями територіальної громади (комуни, гміни тощо) рішення, що підлягає обов'язковому розгляду місцевих легіслатур[277]; форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з правом народу (певної кількості виборців), запропонувати парламенту чи іншому представницькому виборному органу прийняти, змінити чи відмінити конституцію, закон або інший правовий акт[278]; (франц. initiative, від лат. initiaum — початок) — форма безпосередньої демократії, змістовно пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів і внесенням змін до конституцій, а також проведенням референдуму[279]; право встановленої кількості (частини) виборців вносити Проєкт закону на розгляд представницького органу[280]; визначена кількість

[277] Федоренко В. Л. Народна ініціатива. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. : Т. 4 : Конституційне право / редкол.: Ю. Г. Барабаш (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 506.

[278] Марцеляк О. В. Муніципальні референдуми та інші інститути безпосередньої муніципальної демократії. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 469.

[279] Шаповал В. М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія : В 6 т. Т. 4 / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2002. С. 47.

[280] Чернецька О. В. Народна правотворча ініціатива. Мала енциклопедія конституційного права / за заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. Київ : Кондор-Видавництво, 2012. С. 222.

громадян, які мають право голосу, може у визначених формах вимагати прийняття парламентом нового чи внесення змін до чинного закону і парламент повинен таку вимогу обов'язково розглянути, але він не зобов'язаний її реалізувати[281]; право певної частини виборців запропонувати проєкт закону, що підлягає обов'язковому розгляду парламентом, який може як прийняти запропонований законопроєкт, внести до нього поправки так взагалі відхилити його[282].

Історично попередником народної законодавчої ініціативи була народна ініціатива, яка ґрунтувалася на праві петицій, що було визнане за підданими в Англії ще у Біллі про права 1689 р. За часів Великої французької революції XVIII ст. це право вважалося правом «активних громадян» (тобто наділених виборчими правами), за якими вони могли звертатися до державних інституцій, насамперед до законодавчого органу, з пропозиціями і клопотаннями щодо поліпшення організації їх роботи. Звернення сприймалося як участь громадян у державному владарюванні, зокрема законотворчості[283].

У сучасній конституційній теорії і практиці виділяють два основні різновиди народної ініціативи: референдна (про яку ми уже писали) та законодавча (правотворча).

Сам інститут народної законодавчої ініціативи вперше було запроваджено в ряді швейцарських кантонів у першій половині XIX ст. Надалі в XIX ст. він отримав своє визнання в деяких штатах США, а «у кінці XIX ст. — на початку XX ст. народні законодавчі ініціативи, як результат розширення політичних прав громадян і реакція на неефективність законодавчої діяльності тогочасних парламентів, отримали поширення в 15 державах світу (зокрема, в Австрії, Латвії, Литві, Ліхтенштейні)».[284]

На сьогодні цей інститут передбачений конституціями і законами цілого ряду країн. Зокрема, на загальнонаціональному рівні він

---

[281] Кириченко В. М., Куракін О. М. Порівняльне конституційне право : модульний курс. Київ : Центр учбової літератури, 2012. С. 95.

[282] Шляхтун П. П. Конституційне право : словник термінів. Київ : Либідь, 2005. С. 272–273.

[283] Шаповал В. М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2002. С. 47.

[284] Федоренко В. Л. Народна ініціатива. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. : Т. 4 : Конституційне право / редкол. : Ю. Г. Барабаш (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2024. С. 507.

має місце в Австрії, Іспанії, Італії, Бразилії, Швейцарії, Еквадорі, Філіппінах, Киргизстану, Австралії, Перу, США, ФРН, Колумбії, Албанії, Парагваю, Польщі, Словенії, Румунії, Латвії, Литві та деяких інших країнах. Законодавчо не передбачений цей інститут у мусульманських країнах, де домінує концепція аш-шура, і в тих країнах англосаксонського права, де панує ідея верховенства парламенту.

В часи зародження цього інституту малося за мету зобов'язати законодавчий орган розробити і прийняти закон за змістом пропонованого виборцями питання, а в разі відмови зробити це — спонукати його винести це питання на референдум. За таких умов розробка відповідного законопроєкту визнавалася функцією законодавчого органу. З часом було прийнято інший порядок реалізації народної законодавчої ініціативи: самі виборці, які виступали з ініціативою, готували законопроєкт і пропонували його законодавчому органу. Останній або приймав цей законопроєкт, або виносив його на референдум[285].

На сьогодні існує два різновиди народної законодавчої ініціативи — коли вона являє собою готовий проєкт нормативного акту, що подається представницькому органу для обговорення і прийняття, чи ця ініціатива виражається в загальних пропозиціях, побажаннях, принципах законодавчого характеру, з яких має висловити свою позицію парламент чи інший представницький орган, що наділений такими повноваженнями.

У різних країнах встановлено різні вимоги до кількості громадян–виборців, що беруть участь у внесенні в законодавчий орган проєкту нормативного правового акта, а також ініціативної групи з його висунення. Мінімальна чисельність такої групи, як правило, встановлюється конституцією/профільним законом чи статутом муніципального утворення або іншим нормативно-правовим актом представницького органу муніципального утворення.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 118 Конституції Республіки Польща законодавча ініціатива належить групі не менш ніж 100 000 громадян, які мають право обирати депутатів Сейму[286]. В Литві право законодавчої ініціативи мають 50 тисяч громадян Литовської Республіки,

[285] Шаповал В. М. Народна ініціатива. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. С. 48.

[286] Конституція Республіки Польщі. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 14. С. 350

що мають виборче право (ч. 2 ст. 68 Конституції)[287]. Згідно ст. 88 Конституції Республіки Словенія законопроєкт може бути внесений групою виборців чисельністю не менше 5000[288]. В Албанії право пропонувати закони мають 20 000 виборців (ч. 1 ст. 81 Конституції Республіки Албанія)[289]. Конституція Королівства Таїланд проголошує, що таким правом наділені особи, які мають активне виборче право, кількістю не менше 10 тисяч (ст. 163)[290]. Основний закон Республіки Сербії голосить, що право законодавчої ініціативи, право подання нормативних актів та інших видів актів має не менше 30 000 виборців (ч. 1 ст. 107), а щодо внесення змін до Конституції — не менше 150 000 виборців (ч. 1 ст. 203)[291]. В Північній Македонії право законодавчої ініціативи має група виборців чисельністю не менше 10 тисяч людей (ст. 71 Конституції Республіки)[292].

В окремих країнах для того, щоб постановка питання мала загальнодержавний, а не місцевий характер, конституції встановлюють, що для внесення проєкту закону за народною ініціативою потрібно зібрати визначене число підписів виборців, що представляють в певній пропорції різні райони країни. Так, у Бразилії виборці-ініціатори повинні представляти не менше п'яти штатів (з 26), в Румунії — не менше однієї чверті загальної чисельності повітів країни.

В деяких державах також передбачено, що народна законодавча (правотворча) ініціатива повинна бути протягом чітко встановленого строку (загалом не довше шести місяців) підтримана певною кількістю підписів громадян, достовірність яких часто підтверджується спеціальною перевіркою і засвідчується нотаріусом чи іншою посадовою особою місцевого самоврядування на рівні громади.

---

[287] Конституція Литовської Республіки. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 9. С. 60.

[288] Конституція Республіки Словенії. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 16. С. 414.

[289] Конституція Республіки Албанії. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 1. С. 114.

[290] Конституція Королівства Таїланд. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 17. С. 433.

[291] Конституція Республіки Сербії. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 16. С. 235, 259.

[292] Конституція Республіки Північна Македонія. Конституції країн світу. В 20-ти томах. Київ : Видавництво Ліра-К, 2023. Т. 14. С. 320.

Підписи виборців мають містити імена, прізвища, місце проживання виборців чи назву громади, в списки якої внесений виборець. Наприклад, в Іспанії має бути зібрано не менше 500 000 завірених підписів громадян (ч. 3 ст. 87 Конституції Королівства Іспанії)[293].

Предметом народної законодавчої (правотворчої) ініціативи можуть бути різноманітні питання, окрім тих, які забороняється виносити, як, наприклад, і на референдум — питання бюджету, податків, амністії, міжнародних відносин і т. ін. Так, в Іспанії народна законодавча ініціатива не може мати місця з питань, що регулюються так званими «органічними» законами (згідно п. 1 ст. 81 Конституції 1978 р., — стосовно основних прав і свобод, статутів автономних об'єднань, загального виборчого права та інших галузей, передбачених конституцією), щодо податкової політики, помилування, міжнародних відносин (ч. 3 ст. 87 Конституції Королівства Іспанії).[294].

У деяких конституціях зроблені застереження щодо окремих видів законопроєктів, які можуть бути ініційовані громадянами. Наприклад, в Албанії, Польщі, Португалії за народною ініціативою можуть бути прийняті лише звичайні закони[295].

Загалом науковці виділяють такі ознаки народної законодавчої ініціативи:

1) вона є факультативним інструментом законодавчої ініціативи поряд із традиційними суб'єктами, як-то Уряд, депутати, Президент тощо;

2) конституції вказують на мінімальну кількість громадян (в основному, це виборці), які мають право на відповідну народну законодавчу ініціативу;

3) конституції, як правило, обумовлюють здійснення народної законодавчої ініціативи правилами, що встановлені в спеціальному законі[296].

---

[293] Конституція Королівства Іспанії. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 118.

[294] Конституція Королівства Іспанії. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 117, 118.

[295] Кириченко В. М., Куракін О. М. Порівняльне конституційне право : модульний курс. Київ : Центр учбової літератури, 2012. С. 95.

[296] Крутько А. Л. Народна законодавча ініціатива: теоретико-правовий аспект : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і

Також слід відзначити місцевий та регіональний досвід впровадження інституту народної законодавчої ініціативи у цілому ряді країн. Наприклад, в Італії на регіональному рівні цей інститут реалізується за допомогою так званого «пропозитивного референдуму». Його сутність полягає у тому, що законопроєкт народної ініціативи, спрямований на пропозитивний референдум, має бути підтриманий підписами не менше 5% виборців регіону (області). Референдум вважається таким, що відбувся, якщо в голосуванні взяли участь не менше 45% виборців. Якщо більшість з них проголосували «за», законопроєкт народної ініціативи вважається прийнятим, публікується в Офіційному бюлетені області і вступає в силу. Перший пропозитивний референдум в Італії пройшов 18 листопада 2007 року в області Джунта.

З початку 1990-х років народні законодавчі ініціативи почали все частіше застосовуватися на місцевому та регіональному рівнях у Німеччині. Зокрема протягом 1993–1994 рр. п'ять східних земель включили народні законодавчі ініціативи та плебісцити в свої нові регіональні статути. З часом цей приклад був використаний і іншими землями ФРН і в цілому цей інститут «прямої демократії» був введений на всій території країни до 1997 року. При цьому законодавче удосконалення інституту народної законодавчої ініціативи продовжується і по сьогодні. Вони здебільшого спрямовані на регулювання питань участі громадян у цьому процесі і легітимізації прийнятих ними рішень. Зокрема окремі федеральні землі знижують бар'єр для прийняття до розгляду народної законодавчої ініціативи з 20 до 10 відсотків виборців.

Дослідники зазначають, що реальні обсяги використання інституту народної законодавчої ініціативи у ФРН по окремих землях за минулі роки доволі різняться. Так, земля Баден-Вюртемберг входить до числа тих, що слабо використовують даний інститут, — ініційовано 197 народних законодавчих ініціатив за 35 років. Натомість у числі лідерів Баварія, яка за використанням народних законодавчих ініціатив та плебісцитів перевершує всі інші федеральні землі, що проводили реформи з 1990 року: через 22 місяці після набрання

правових учень». Харків, 2017. 248 с. ; Кузьменко О. В., Перевалова Л. В., Гаряєва Г. М. Народна законодавча ініціатива: зарубіжний досвід і перспективи запровадження в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. С. 142. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/22.pdf

296

чинності відповідного закону було зафіксовано більше 330 громадських законодавчих ініціатив і проведено майже 220 плебісцитів[297].

Варто наголосити і на тому, що інститут народної законодавчої ініціативи має місце і на наддержавному рівні. Так громадяни Євросоюзу згідно Лісабонського Договору від 13 грудня 2007 р. про внесення змін до установчих договорів ЄС, який закріпив громадянську ініціативу як форму прямої участі громадян Союзу в політиці ЄС, можуть бути ініціаторами законодавчого процесу, безпосередньо висувати законопроєкти і формувати законодавчу повістку ЄС.

Ст. 11 Договору передбачає, що не менше одного мільйона громадян ЄС, які є національними представниками певної кількості держав–членів ЄС, можуть взяти на себе ініціативу і запропонувати Європейській Комісії, згідно з її повноваженнями, направити будь-яку відповідну пропозицію з тих питань, з яких громадяни вважають за необхідне прийняти законодавчий акт ЄС, з метою виконання положень установчих договорів.

Європейська Комісія зобов'язана розглянути заяву з проханням ввести той чи інший нормативно-правовий акт. При цьому ініціювати процес реалізації права громадянської ініціативи можуть як громадяни, так і організації. Заява повинна бути зареєстрована в Європейській Комісії, а також існує умова про опублікування звіту, в якому буде міститися інформація про фінансування і про тих, хто підтримує таку ініціативу.

Після реєстрації організатори отримують один рік для збору підписів, який може проходити як безпосередньо, так і через Інтернет. Окрім збору не менше одного мільйона підписів громадян ЄС умовою є й те, що 1/3 всіх держав повинна взяти участь у реалізації відповідної громадянської ініціативи. Це означає, що громадяни щонайменше дев'яти держав, що входять в ЄС, повинні підписати заяву. Кількість підписів від кожної держави залежить від кількості населення: у маленьких державах–членах необхідна менша кількість підписів, у великих — не менше 0,2% від кількості населення[298].

Слід сказати, що в Україні також мали місце спроби запровадити інститут народної законодавчої ініціативи. Вперше ця ідея була

297

298

[297] Пояснювальна записка до Проєкту Закону України «Про правотворчу народну ініціативу». URL: https://ips.ligazakon.net/document/GG2YV00A?an=3

[298] Пояснювальна записка до Проєкту Закону України «Про правотворчу народну ініціативу». URL: https://ips.ligazakon.net/document/GG2YV00A?an=3

відображена в Конституції Української Народньої Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 р., яка закріплювала, що законодатні проєкти вносяться на розгляд Всенародніх Зборів «е) безпосередньо виборцями-громадянами Республіки, в числі не меньш 100 тисяч, писаними заявами, потвердженими через громади і поданими Судові, що по провірці їх правильности передає цю пропозицію Голові Всенародніх Зборів» (ст. 39)[299].

Надалі ідея народної законодавчої ініціативи була відображено у схваленій Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року Концепції нової Конституції України, яка у розділ II «Права людини і громадянина» передбачала право народу на ініціативу референдуму і законодавчу ініціативу[300].

В подальшому напрацьовані Проєкти нової Конституції України так чи інакше врегульовували це питання. Наприклад, проєкт Конституції України від 10 червня 1992 р. закріплював: «Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення до Національних Зборів відповідного законопроєкту, який розглядається у пріоритетному порядку. Законопроєкт вноситься від імені не менше 300 тисяч виборців. Законопроєкт про зміни та доповнення Конституції вноситься від імені не менше 2 мільйонів виборців. Порядок здійснення законодавчої ініціативи народу регулюється законом.» (ст. 157)[301]

Також в Проєкті Конституції, що був винесений на обговорення Верховною Радою України у червні 1996 р., містилися положення про народну законодавчу ініціативу. Як зазначають дослідники цього питання, по-перше, і сам Розділ III мав дещо іншу назву — «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива», і, по-друге, відповідно, в цьому Розділі містилась норма про ще один, порівняно із виборами та референдум інститут безпосередньої демократії — народну законодавчу ініціативу. І таким чином, використана в нормі ст. 69 конструкція «інші форми безпосередньої демократії» і мала як

[299] Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Конституційні акти України 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 76.

[300] Концепція нової Конституції України : Схвалена Верховною Радою Української РСР 19 червня 1991 року. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-12#Text

300

[301] Конституція України. Проєкт (внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України) від 10 червня 1992 р. Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України». Київ : Українська правнича фундація, 1992. С. 96.

раз охоплювати інститут народних ініціатив[302]. Однак на останньому етапі від ідеї закріплювати за громадянами право на народну ініціативу вирішили відмовитись, «забувши» відкоригувати норму ст. 69 Конституції України[303].

Таким чином, прогресивна ідея народної законодавчої ініціативи на етапі прийняття Основного Закону України не знайшла свого конституційного визнання. Проте це не зупинило вітчизняних законодавців у напрямку її реалізації.

В грудні 2013 р. до Верховної Ради України було подано проєкт закону «Про правотворчу ініціативу» № 3847, який передбачав, що правотворча народна ініціатива — це сформована, відповідно до вимог закону, пропозиція щодо прийняття законодавчого акту чи розгляду відповідного проєкту законодавчого акту або зміни законодавства, що підтримана не менше ніж 45000 громадян України, які мають право голосу, та подана у встановлений законом спосіб на розгляд Верховної Ради України.

Право правотворчої народної ініціативи розумілося як можливість громадян України запропонувати ініціативу щодо зміни законодавства, відповідно до вимог закону, що підлягає обов'язковому розгляду комітетами Верховної Ради України та може бути зареєстрована суб'єктами законодавчої ініціативи у вигляді проєкту законодавчого акту.

Форми правотворчої народної ініціативи розглядалися як пропозиція зі зміни законодавства (неоформлена народна ініціатива) та/або пропозиція проєкту законодавчого акту чи змін конкретних норм законодавства (оформлена народна ініціатива) та/або сформульована позиція щодо схвалення або несхвалення проєкту законодавчого акту.

Закон України «Про правотворчу народну ініціативу» закріплював, що він спрямований на реалізацію положень Конституції та законів України щодо удосконалення механізмів прямої демократії, гарантування реалізації на практиці принципу народного

[302] Конституція незалежної України. Книга третя. Частина друга. Документи. Стенограми. Київ : Право, 1998. С. 243 ; Конституція незалежної України. Книга третя. Частина третя. Документи. Стенограми. Київ : Право, 1999. С. 464

[303] Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, О. М. Лисенко, А. А. Мелешевич. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 252.

суверенітету, забезпечення реальної участі Українського народу в виробленні найважливіших державних рішень, посилення демократичної взаємодії між Українським народом та владою, сприяння громадському контролю за діяльністю влади та її інституцій, проведення ефективної політики в сфері боротьби з корупцією, на модернізацію українського законодавства й наближення його до кращих світових зразків[304].

Однак цей законопроєкт також не був прийнятий і однією з причин його відхилення парламентом України була негативна оцінка законопроєкту Головним науково-експертним управлянням Верховної Ради України, яке зробило висновок, що проєкт закону «Про правотворчу ініціативу» від 30 грудня 2013 р. не узгоджується із приписами Основного Закону України, оскільки Конституцією України серед суб'єктів права законодавчої ініціативи немає народу[305].

До ідеї впровадження у вітчизняну практику державотворення народної законодавчої ініціативи вітчизняні парламентарії повернулися у 2019 році, коли вони розглядали поданий Президентом України В. Зеленським законопроєкт «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) реєстр. № 1015 від 29 серпня 2019 р., який голосив: «Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України»[306].

Народні депутати України підтримали поданий главою держави законопроєкт, проте вітчизняний орган конституційного контролю визнав його таким, що не відповідає ст. ст. 157 і 158 Конституції України. У своєму висновку у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до статті 93 Конституції України

[304] Проєкт Закону України «Про правотворчу ініціативу» від 30 грудня 2013 р. № 3847. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jg2yv00i?ed=2013_12_30

[305] Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо Проєкту Закону «Про правотворчу ініціативу» від 30 грудня 2013 р. № 3847. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jg2yv00i?ed=2013_12_30

[306] Проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) від 29 серпня 2019 р. № 1015. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254

(щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019 Конституційний Суд України як застереження констатує, що запропоноване законопроєктом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ — громадяни України всіх національностей».

Надалі орган конституційного контролю зазначив: «Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроєктом положення унеможливлює реалізацію такої ініціативи» (абз. 4. п. 3.1.1 мотивувальної частини висновку)[307].

Таким чином можна зробити висновок, що з урахуванням конституційно визначеного бажання України вступити до ЄС і попередніх намірів вітчизняних політиків запровадити в Україні інститут народної законодавчої (правотворчої) ініціативи, це питання стоїть на порядку денному вітчизняного державотворення. При цьому ми вважаємо, що в Україні слід запровадити інститут народної правотворчої ініціативи, який матиме реалізацію і в межах України як народна законодавча ініціатива, і на місцевому рівні в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць як сформована групою жителів пропозиція щодо прийняття чи розгляду відповідними представницькими органами місцевого самоврядування певного проєкту рішення (щодо внесення змін і доповнень до статуту територіальної громади, регламенту ради, скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають чинному законодавству України, прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого

307

[307] Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законоПроєкту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 13 листопада 2019 року № 5-в/2019. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005v710 19#Text

самоврядування, про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання юридичних осіб комунальної власності відповідної територіальної громади, з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях тощо).

Впровадження в Україні інституту народної правотворчої ініціативи вимагає внесення змін до Основного Закону України. Як зазначає О. В. Щербанюк, в Конституції України необхідно передбачити, що до форм безпосереднього народовладдя, крім виборів і референдумів, належить народна законодавча ініціатива, яка, як один із інститутів прямої демократії може стати одним із елементів правової конституційної системи України. Вона пише: «Вирішення цієї проблеми сприятиме забезпеченню постійного зв'язку між владою та суспільством. Оскільки Конституція України не передбачає механізм прямої реалізації народної ініціативи. Тому доцільно включити народну законодавчу ініціативу в Конституцію України, що дозволить народу безпосередньо впливати на законотворення»[308].

Звідси реалізація ідеї народної правотворчої ініціативи, як ми уже наголошували раніше, можлива за умови її конституційного визнання на рівні ст. ст. 69 та 93 Основного Закону України. Також запровадження у вітчизняну практику державотворення цього інституту вимагає розробки й прийняття профільного Закону України «Про народну правотворчу ініціативу», який має врегулювати основні засади організації та порядок реалізації народом такого права. На наш погляд концепція цього законопроєкту має охоплювати такі складові:

1) предметом народної правотворчої ініціативи можуть бути будь-які питання, які не протирічать Конституції України та відповідають законодавчій компетенції Верховної Ради України (на

[308] Щербанюк О. В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. С. 100.

місцевому рівні — компетенції відповідної ради), окрім питань, які спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету, територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі та питань, які спрямовані на звуження існуючого змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина;

2) це можуть бути пропозиції зі зміни окремих положень чинного законодавства України (зміна конкретних норм закону/законів України) чи пропозиція проєкту нового законодавчого акту або пропозиція щодо відміни чинного закону України чи сформульована позиція щодо схвалення або несхвалення проєкту законодавчого акту (на місцевому рівні — пропозиція зі зміни окремих рішень представницького органу місцевого самоврядування чи пропозиція проєкту нового рішення ради);

3) правотворча ініціатива має виходити від громадян України, які мають право голосу. Для цього громадяни України створюють ініціативну групу з висунення і реалізації права народної правотворчої ініціативи. Формування ініціативної групи здійснюється на основі вільного волевиявлення на відповідних зборах громадян. Рішення про створення ініціативної групи направляється Центральній виборчій комісії (відповідній раді — на місцевому рівні), яка перевіряє законність її створення і на цій основі реєструє чи відмовляє в реєстрації ініціативної групи;

4) правотворчу ініціативу мають підтримати своїми підписами не менше 10% виборців України за умови, що вони мешкають не менше ніж у двох третинах областей України з урахуванням міст Києва і Севастополя та Автономної республіки Крим (на місцевому рівні таку ініціативу мають підтримати не менше 10% виборців відповідної адміністративно-територіальної одиниці);

5) збір підписів організовує ініціативна група, зареєстрована Центральною виборчою комісією (відповідною радою на місцевому рівні) і максимальний строк збору підписів на підтримку народної правотворчої ініціативи має складати 6 місяців від дати її реєстрації;

6) підписи на підтримку народної правотворчої ініціативи в звичайному паперовому форматі чи електронному варіанті мають засвідчуватися Центральною виборчою комісією і перевірятися спеціальною комісією Верховної Ради України з питань народної законодавчої ініціативи (відповідною комісією представницького органу місцевого самоврядування — на місцевому рівні);

7) після закінчення перевірки правильності оформлення підписних листів та достовірності представлених в них відомостей, але не пізніше 30 днів з дня їх отримання, спеціальна комісія Верховної Ради України з питань народної законодавчої ініціативи направляє ініціативу на розгляд Голові Верховної Ради України для прийняття рішення про реєстрацію законопроєкту підготовленого за процедурою народної законодавчої ініціативи або про відмову у такій реєстрації (на місцевому рівні відповідна комісія направляє ініціативу представницького органу місцевого самоврядування (раді);

8) фінансування організації збору підписів на підтримку народної правотворчої ініціативи має здійснюватися за кошти ініціативної групи;

9) розгляд проєкту законодавчого акту в Верховній Раді України (проєкту рішення в місцевій раді) підготовленого за процедурою народної правотворчої ініціативи має проводитися відповідно до законодавства України .

Прийняття парламентом України Закону України «Про народну правотворчу ініціативу» разом з Законом України «Про всеукраїнський референдум» сприятиме впровадженню у вітчизняну практику державного будівництва ще однієї форми прямої демократії — народного вето — що являє собою голосування громадян з метою відміни прийнятого парламентом закону. При цьому ми матимемо дві форми народного вето, коли воно буде здійснюватися безпосередньо народом шляхом всеукраїнського референдуму і його рішення буде обов'язкове до виконання та коли матиме місце народна правотворча ініціатива відміни прийнятого закону чи його окремих положень, що буде реалізована Верховною Радою України в установленому законодавством порядку.

Це виступатиме важливим засобом надання громадянам України реальної гарантії протидії можливостям узурпації влади, обмеження народного суверенітету державними органами влади та їх посадовими особами, що служитиме ефективною гарантією демократичного розвитку нашої держави.

Як справедливо зазначає В. Ф. Харута, народне вето є одним із засобів який надає громадянам реальну гарантію протидіяти можливостям узурпації народного суверенітету державними органами та їх посадовими особами, тим самим сприяє відновленню інституційного режиму та служить гарантією конституційного ладу. Також народне вето може являтися несудовою формою політичної санкції

проти тих, хто здійснює акти несправедливості проти населення країни, приймаючи явно незаконні, неконституційні рішення, порушуючи тим самим базові права та свободи людини та громадянина[309].

Хоча буде справедливим відзначити, що не всі українські вчені правники виступають прихильниками інституту народного вето та його впровадження в Україні. Так, І. М. Жаровська пише, що немає нагальної потреби у його введенні в нашій країні, оскільки це зумовлено існуванням вето Президента України як глави держави, діяльністю Конституційного Суду України та недостатньо високим рівнем правової освіти, правосвідомості та правової культури пересічних громадян, які можуть виступати маріонетками в руках недемократичних еліт[310].

Так само В. Ф. Нестерович вважає, що запровадження інституту народного вето у нашій державі слід, перш за все, узгодити з існуючою на сьогодні конституційно закріпленою системою стримувань і противаг між різними гілками державної влади в Україні, щоб не допустити внутрішньовладного протистояння та відкритої конфронтації загальнонаціональних представницьких органів публічної влади з громадськістю. Як зазначає науковець, поспішне запровадження народного вето, виходячи з сучасних українських реалій може призвести до непередбачуваних наслідків та загроз українській державності. Така постановка питання насамперед зумовлена тим, що запровадження народного вето може бути використано квазігромадськістю у деструктивних та маніпулятивних цілях. Тому легітимація народного вето в Україні потребує виваженості та поміркованості з можливим прорахунком проблемних аспектів його реалізації у вітчизняних політико-правових умовах[311].

Раціональне зерно у позиції В. Ф. Нестеровича безумовно є. Проте належним чином унормування інституту народного вето нівелізує названі ним ризики. Тому ми підтримуємо ідею його запровадження

---

[309] Харута В. Ф. Право народного вето: перспективи та проблеми запровадження в Україні. *Держава та регіони.* Серія : Право. 2019. № 1 (63) С. 162.

[310] Жаровська І. М. Інститут народної ініціативи — шлях формування відкритої влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2010. № 3. С. 29–30.

[311] Нестерович В. Ф. Перспективи конституційно-правового утвердження народного вето в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* 2016. № 4. С. 67–68.

в Україні. Не слід залишати поза увагою те, що ненадання можливості громадянам України безпосередньо висловлювати свою волю з приводу правових актів прийнятих представницькими органами влади є обмеженням його суверенної влади в державі. А тому неприпустимим є те, коли людина, яка є частиною народу своєї країни, позбавлена конституційного права здійснювати безпосередньо владу в своїй країні, шляхом здійснення безпосереднього контролю за діяльністю державних органів з приводу прийняття останніми правових актів, що порушують конституційні права і свободи самої людини[312].

При цьому ми вважаємо, що інститут народного вето має поширюватися і на рішення органів місцевого самоврядування. Як інститут безпосередньої муніципальної демократії народне вето полягає у тому, що громадяни висловлюються проти рішень органів місцевого самоврядування, накладають вето на їх дію. Таким чином предметом народного вето виступає нормативний акт відповідного представницького органу муніципальної влади, дію якого жителі громади бажають анулювати.

Місцевий інститут народного вето вперше запроваджено в кантоні Ваадт Швейцарії у 1845 р. Сьогодні він діє в окремих кантонах тієї ж Швейцарії, в Італії, Латвії та деяких інших країн. Хоча на муніципальному рівні функціонування інституту народного вето зустрічається не так часто як на національному. Тому, безумовно запровадження інституту народного вето на муніципальному рівні має бути детально врегульоване Законом України «Про народну правотворчу ініціативу».

В умовах сучасного науково-технічного прогресу ми маємо також ствердно говорити про необхідність належної реалізації в Україні ідеї електронної демократії. Сьогодення вітчизняного суспільства характеризується стрімкою цифровізацією, впровадженням інформаційно-телекомунікаційних технологій у різні сфери суспільного життя, завдяки чому прискорюється обмін інформацією, розширюються можливості інформованості громадян, удосконалюються організаційні та управлінські процеси, збільшується інтенсивність взаємодії особистості з інститутами громадянського суспільства та державою тощо.

---

[312] Інститут конституційної скарги як засіб захисту основних прав і свобод: порівняльно-правовий аналіз : монографія / за заг. ред. М. М. Гецко, Ю. М. Бисаги, Д. М. Бєлова. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. С. 148–149.

Високий рівень науково-технічного прогресу охопив майже всі сфери життєдіяльності людей. На сьогодні цей прогрес, як пишуть окремі науковці, навіть призвів до конфлікту цінностей традиційного і інформаційного суспільства, яке характеризується темпоральним комунікативним кіберконтинуумом в аспекті врахування трансцендентального прояву індивіда, істотного для організації структур спілкування[313]; в якому обробка і використання знань і інформації стають основною продуктивною силою, а електронні технології дозволяють громадянам активно брати участь в економічній, соціальній, культурній і політичній діяльності[314], й розвиток Інтернету, представляє собою не вузькофункціональну технологію, а глобальний системний феномен, що володіє властивістю саморозвитку і створює широкий спектр соціокультурних ефектів, коли Інтернет викликає значні соціокультурні зміни, стимулює проникнення інформаційно-комунікативних технологій у широкі сфери суспільних відносин[315].

В умовах сучасності інформатизація охоплює взаємопов'язані політичні, організаційні, соціально-економічні, правові, науково-технічні та виробничі процеси, спрямовані на формування умов для задоволення інформаційних потреб людини і суспільства на основі створення, розвитку та використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки[316].

Стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій, які впроваджуються у різні сфери суспільного життя та істотно впливають на характер публічно-правових відносин, розмиває звичні уявлення про простір і час, робить комунікацію миттєвою, створює нові форми соціальної взаємодії, сприяє переосмисленню способів реалізації конституційних прав і свобод, появі нових цифрових прав публічно-правової природи.

---

[313] Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. С. 5.

[314] Крилова Ю. І. Інформаційне (цифрове) суспільство: політико-правовий аспект упровадження. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова.* 2020. Вип. 27. С. 78.

[315] Інформаційне суспільство в світі та Україні: проблеми становлення та закономірності розвитку : колективна монографія / за ред. д. філософ. н., проф. В. Г. Воронкової ; Запоріз. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2017. С. 6.

[316] Про національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1998. № 27–28. Ст. 181

За цих обставин актуалізується в теоретичному і праксеологічному сенсах питання впровадження та розвитку в Україні електронної демократії. Це вимагає адекватного правового вирішення цієї проблеми. Певною мірою вітчизняні політики зробили перші кроки у цьому напрямку, зокрема:

1. Верховною Радою України прийнято:

а) Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09 січня 2007 р. № 537-V;

б) Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05 жовтня 2017 № 2163-VIII;

в) Закон України «Про електронні комунікації» від 16 грудня 2020 № 1089-IX;

г) Виборчий кодекс України, який ч. 1 ст. 18 передбачає використання інноваційних технологій у виборчому процесі;

ґ) Закон України «Про всеукраїнський референдум», згідно з яким питання електронних процедур у процесі всеукраїнського референдуму здійснюватиметься у порядку, визначеному законом щодо застосування інноваційних технологій з електронного (машинного) голосування;

д) Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 01 грудня 2022 р. № 2807-IX, який прийшов на зміну однойменному закону 1998 р., і вперше на законодавчому рівні закріпив легальне визначення «електронної демократії»;

е) Закон України «Про цифровий контент та цифрові послуги» від 10 серпня 2023 р. № 3321-IX:

є) Закон України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 р. № 3841-IX та ін.

2. Президентом України було видано Указ «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» від 29 липня 2019 р. № 558/2019, який одним із пріоритетних завдань забезпечення доступності та зручності електронних послуг для фізичних осіб передбачає започаткування можливості запровадження електронного голосування під час виборів та референдуму;

3. Кабінетом Міністрів України затверджені:

а) Розпорядження «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 № 386-р.;

б) Розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20 вересня 2017 р. № 649-р.;

в) Розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08 листопада 2017 р. № 797-р.;

г) Розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17 січня 2018 р. № 67-р, яке визначає, що можливість голосувати через Інтернет-мережу підвищить загальну оперативність отримання результатів, полегшить процедуру волевиявлення, дасть можливість скористатися своїм виборчим правом дистанційно і у перспективі дозволить залучити до виборчого процесу більшу кількість громадян, що покращить репрезентативність та якість виборів і передбачає у Плані заходів щодо її реалізації розроблення Проєкту Закону «Про електронне голосування»;

ґ) Розпорядження «Про затвердження плану заходів з розвитку широкосмугового доступу до Інтернету на 2021–2022 роки» від 08 вересня 2021 р. № 1069-р.;

д) Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 року № 1351-р.

Ці та інші нормативні акти формують сучасну правову базу для впровадження та розвитку цифрових технологій в Україні, що підвищує в тому числі й транспарентність політичних відносин, участь громадян в управлінні державними справами. Сьогодні ми є свідками, що мережа Інтернет все частіше виступає майданчиком для організації і координації проведення різноманітних політичних акцій, а також обговорення результатів їх проведення. Завдяки сучасним інформаційним технологіям знижується індиферентність громадян щодо формування і діяльності органів державної влади, розширюються їх можливості у реалізації своїх конституційних прав.

Виходячи з цього О. І. Никифорук, О. М. Стасюк, Л. Ю. Чмирьова, Н. О. Федяй та цілий ряд інших вітчизняних й зарубіжних вчених вважають цифровізацію однією з найбільш динамічних глобальних тенденцій поточного десятиліття. На думку дослідників, її тотальне проникнення в життя сучасного суспільства сформувало нову реальність, особливості якої полягають у використанні цифрових технологій у всіх сферах життєдіяльності людини[317].

[317] Никифорук О. І., Стасюк О. М., Чмирьова Л. Ю., Федяй Н. О. Цифровізація в транспортному секторі: тенденції та індикатори розвитку. Частина 1. *Статистика України*. 2019. № 3. С. 72.

Звідси у вітчизняному науковому, громадському та політико-правовому обігу все частіше використовується термін «електронна демократія», який має своє правове визнання у цілому ряді міжнародних актів, що розкривають її природу, передбачають впровадження електронної демократії та новітніх інформаційних технологій голосування. До числа таких відносяться: Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії; Настанови ОБСЄ/БДІПЛ щодо спостереження й оцінювання цифрових рішень, які застосовують на виборах; Конвенція Ради Європи про кіберзлочинність; Рекомендації R (2004) 11 Комітету Міністрів Ради Європи з правових, організаційних і технічних стандартів електронного голосування, які прийняті Комітетом Міністрів 30 вересня 2004 року; Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1459 (2005) «Про усунення обмежень на право голосу», яка міститься рекомендація державам–членам і спостерігачам Ради Європи полегшити здійснення права голосу громадянам, які проживають за межами країни, передбачивши можливість дистанційного голосування (поштою та/або в консульських установах) і розглянувши можливість е-голосування; Рекомендації CM/Rec (2017) 5 Комітету міністрів державам–членам щодо стандартів для електронного голосування, які містять 49 правових, організаційних та технічних стандартів, а саме детальні вимоги, які застосовують до всіх видів електронного голосування та електронного підрахунку голосів в країнах–членах Ради Європи; Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам–членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті (прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року), яка передбачає впровадження електронного голосування на місцевих виборах; рекомендація Комітету міністрів Ради Європи державам–членам щодо електронної демократії (електронної демократії): CM/Rec (2009)1 від 18 серпня 2019 р., яка виокремила цілий ряд секторів електронної демократії, в тому числі електронні вибори, електронний референдум, електронна ініціатива, електронне голосування; Принципи використання цифрових технологій, що відповідають основним правам, у виборчих процесах, затверджені Радою демократичних виборів на її 70-му засіданні (10 грудня 2020 р.) та прийняті Венеціанською комісією на 125-му пленарному засіданні (11–12 грудня 2020 р.) та ін.

Як бачимо, ці міжнародні акти визначають ключові напрями і стандарти розвитку електронної демократії у сучасному світі,

окреслюють розуміння її політичних «меж», розкривають природу електронної демократії як невід'ємної складової сучасних процесів в інформаційному суспільстві, яке підтримує традиційні та формує низку інноваційних механізмів та інструментів, корисних для застосовування в новітніх демократичних процесах державотворення, що передбачає участь громадян на всіх рівнях державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів і технологій.

Звідси маємо зробити висновок, що Україні слід враховувати ці рекомендації міжнародного співтовариства причому не тільки щодо виборів, а й з урахуванням положень рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам–членам щодо електронної демократії CM/Rec (2009)1 від 18 серпня 2019 р., поширити на такі сектори електронної демократії, як електронний референдум, електронна петиція, електронна правотворча ініціатива, електронні дорадчі опитування, електронні народні обговорення тощо.

На наш погляд, впровадження в національну практику державного будівництва ідеї електронної демократії має відбуватися з урахуванням існуючої нормативної бази в т. ч. й Закону України «Про публічні консультації» від 20 червня 2024 р. № 3841-IX через *прийняття профільного закону, який має охоплювати такі складові:*

1) поширення електронної демократії на всеукраїнські і місцеві вибори, референдуми, електронні петиції, правотворчу ініціативу, дорадчі опитування (публічні консультації), народні обговорення (публічні обговорення);

2) не можуть шляхом електронної демократії вирішуватися питання, які спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

3) ініціювання проведення референдумів, правотворчих ініціатив, дорадчих опитувань, народних обговорень може здійснюватися як органами публічної влади, так і сформованими для цього ініціативними групами, які мають бути зареєстровані на всеукраїнському рівні Центральною виборчою комісією, на місцевому — відповідним представницьким органом місцевого самоврядування (радою), створення електронної петиції — колективно чи індивідуально громадянами України, що мають право голосу;

4) вироблена ініціаторами ідея проведення референдумів, правотворчих ініціатив, дорадчих опитувань, народних обговорень, створення електронної петиції оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування, де й розміщується текст відповідно питання, що має бути винесене на референдум, Проєкт нормативного акту, питань, що виносяться на дорадче опитування чи народне опитування, текст петиції;

5) агітація та фінансування заходів електронної демократії в залежності від ініціатора заходу здійснюється: а) органами державної влади; б) органами місцевого самоврядування; в) ініціативною групою;

6) для електронного голосування слід ввести в Україні карту виборця із кодом безпеки та опціями щодо різних способів голосування.

7) голосування має охоплювати: а) становлення особи як авторизованого виборця (процедура ідентифікації), б) захищений сервер для голосування; в) саме голосування; г) підтвердження, що голос особи прийнятий та внесений у базу даних системи електронного голосування.

8) відповідно Центральна виборча комісія чи органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити:

– безоплатність доступу та користування інформаційно-комунікаційною системою;

– електронну реєстрацію громадян для участі у ініційованому заході;

– недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі голосування, без участі громадянина;

– фіксацію дати і часу голосування громадян;

Запровадження електронної демократії в Україні буде великим кроком вперед у процесі демократизації вітчизняного державного будівництва. Відзначимо, що Україною в цьому плані здійснена й певна «технічна» підготовка у цьому напрямку:

1. введені сучасні електронні методи ідентифікації особи (внутрішні паспорти у вигляді ID-карток та біометричні закордонні паспорти громадян України, Mobile ID, Bank ID), які у перспективі можуть бути використані для ідентифікації виборця під час електронного голосування;

2. наші співгромадяни мають можливість отримати електронний цифровий підпис, який у перспективі може бути використаний під час електронного голосування;

3. упроваджено додаток «Дія» — сервіс, за допомогою якого реалізується ідея «країни в смартфоні», одним з етапів якої у може стати електронне голосування[318].

Проте, незважаючи на ці досягнення, вітчизняні дослідники цього питання справедливо застерігають, що провести вибори (та й інші форми електронної демократії — О. М.) в «Дії» або з використанням інших електронних ресурсів сьогодні є ще занадто ризиковано. Ризики кібератак збоку хакерів держави-агресора залишаються вкрай високими для цього. Також існують ризики фальсифікацій результатів голосування. Не зрозуміло й те, як забезпечити таємницю волевиявлення, адже для гіпотетичної участі в онлайн-голосуванні громадянину доведеться підтвердити свою особу під час авторизації у відповідній електронній системі. Відкритими залишаються питання підрахунку таких голосів, спостереження з метою недопущення фальсифікації результатів голосування тощо.

З цього приводу в літературі справедливо зазначається, що відповідно до наявних у Раді Європи підходів імплементації системи електронного голосування, в Україні має передувати реалізація цілого ряду різноманітних напрямків державної політики, і передусім технологічного характеру, які повинні охоплювати:

– розробку необхідного сертифікованого апаратного та програмного забезпечення для електронного голосування та його перевірку компетентним органом на предмет відповідності технічним вимогам;

– узгодження технологій електронного голосування з наявними в нашій країні ініціативами у сфері електронного урядування;

– з'ясування рівня підготовленості та спроможності технічної інфраструктури щодо кібербезпеки, захисту даних та ідентифікації виборців з метою запобігання маніпулювання технологіями;

– залучення виборців, представників громадськості до проєктування системи електронного голосування, щоб своєчасно виявити її

318

[318] Токар-Остапенко О. В. Електронне голосування: перспективи впровадження в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-02/tokar-1.pdf

недоліки, обмеження та проводити тестування системи на предмет її зручності використання на кожному етапі у процесі розробки[319].

До того ж, таке залучення громадян до проєктування системи електронного голосування вкрай потрібне із-за причини, що до самої ідеї електронного голосування наші співгромадяни ставляться вкрай скептично: під час опитування КМІС, 65% респондентів висловились проти голосування через Інтернет[320].

Однак, це не значить, що ми маємо залишити поза увагою ідею прийняття закону про електронну демократію. Навпаки, повинні визнати той факт, що сьогодні мережа «Інтернет» та нові інформаційні технології являють собою значний потенціал розширення можливості участі громадян у політичному житті країни, забезпечення більшої прозорості реалізації демократичних процесів державотворення, розширення «публічної сфери» форм участі громадян в управлінні державними справами, тому розробка і прийняття Закону України «Про електронну демократію» і на часі, і відповідає потребам суспільства.

Яскравим свідченням цього є і те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 6^1), який передбачає на *місцевому рівні такі форми участі громадян* у вирішенні питань місцевого значення *як*: місцевий референдум; загальні збори (конференція) жителів; місцева ініціатива; громадські слухання; участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування та інші форми участі, що не суперечать закону[321], при цьому зазначає, що участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо та/або з використанням

[319] Токар-Остапенко О. В. Електронне голосування: перспективи впровадження в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-02/tokar-1.pdf

[320] Коли мають бути проведені вибори, ставлення до голосування через Інтернет та ставлення до можливого обмеження прав громадян: результати телефонного опитування проведеного 30 вересня — 11 жовтня 2023 року. *Київський міжнародний інститут соціології.* URL: https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1309&page=1

[321] Окремі з цих форм прямого народовладдя на місцевому рівні нами досліджені, інші розкриваються у розділі монографії, присвяченому місцевому самоврядуванню.

інформаційно-комунікаційних технологій, якщо інше не передбачено законом[322].

В контексті предмета нашого дослідження слід звернути увагу, що в науковій та навчальній літературі називають і такі інститути безпосередньої демократії як мітинги, походи, демонстрації, петиції, політичні страйки, протести, пікетування і т. ін.[323]). Така позиція науковців має місце з огляду на названу ними ознаку безпосередньої демократії — співвідношення волі народу і сформованого їм органу влади, а також виходячи з регулятивної функції в системі соціального управління[324]. Певною мірою події, які мали місце у вітчизняному державотворенні у 2004 та 2013–2014 роках, наштовхують до висновку, що такі акції можуть розглядатися як пряме волевиявлення народу.

Однак це були не просто мітинги, походи, демонстрації, політичні страйки, протести, пікетування. Це були революції, які охоплювали значну частину нашого суспільства, а не окремі соціальні групи чи окремі адміністративно-територіальні одиниці нашої країни.

Звідси ми не поділяємо підходу виділення мітингів, вуличних походів, демонстрацій, політичних страйків, протестів, пікетування як окремих інститутів безпосереднього народовладдя. Це колективні права громадян, що характеризуються своїми специфічними рисами, відмінними від рис народовладдя.

В той же час відзначимо, що вітчизняному законодавцю варто звернути увагу на той факт, що з часів незалежності і по сьогодні в Україні відсутній закон, який би регулював проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій. Тільки Конституція України (ч. 1 ст. 39) проголошує, що громадяни мають право збиратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування[325].

---

[322] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170

[323] Виборче право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. Київ : Парламентське вид-во, 2003. С. 324.

[324] Батанов О. В. Система інститутів безпосередньої муніципальної демократії. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «ОСНОВА», 2020. С. 392-393.

[325] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

Варто на законодавчому рівні визначити порядок реалізації даних колективних прав громадян. В юридичній літературі неодноразово ставилося питання про необхідність прийняття такого спеціального законодавчого акту. До парламенту України було подано декілька законопроєктів, що стосувалися проведення публічних (мирних) заходів (проєкт Закону України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації», проєкт Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні», проєкт Закону України «Про мирні збори»)[326], проте жоден з них не був прийнятий. Тому цей недолік слід якнайшвидше усунути, що відповідатиме й рішенню Європейського суду з прав людини проти України у справі щодо заборони мітингів (2013 р.).

При цьому з урахуванням розвитку цифрових технологій та появи нових форм суспільної взаємодії, виникає потреба не лише закріпити правові засади здійснення свободи мирних зібрань (право збиратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації) у традиційній формі (офлайн), а й передбачити можливість «онлайн-участі у мирних зібраннях». Це особливо важливо для громадян, які з об'єктивних причин (стан здоров'я, місце перебування, військовий стан, робочі чи сімейні обставини) не можуть бути присутні фізично, але бажають реалізувати своє конституційне право.

Законопроєкт «Про свободу мирних зібрань» має:

дати визначення поняттям «мирне зібрання», «збори громадян», «мітинг», «похід», «демонстрація» та ввести нове поняття «електронна участь мирного зібрання»;

встановити права та обов'язки організаторів і учасників зібрань як у фізичній, так і в електронній формі;

визначити порядок повідомлення про проведення мирних зібрань, у тому числі через електронні засоби;

гарантувати захист прав учасників мирних зібрань, у тому числі тих, які долучаються онлайн;

передбачити створення державного веб-порталу «єМітинг», через який громадяни України зможуть долучатися до будь-якого зареєстрованого мирного зібрання в електронній формі.

---

[326] Галус О. О. Збори, мітинги, походи і демонстрації як конституційні форми безпосереднього народовладдя. Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез Міжнародної наукової конференції «Шості осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 26–27 жовтня 2007 р.). Хмельницький : Хмельницький ун-т управління і права, 2007. С. 121.

Прийняття Закону України «Про свободу мирних зібрань» забезпечить реалізацію конституційного права громадян на мирні зібрання, створить правові механізми для «електронної участі» громадян у мирних зібраннях, розширить їх доступ до публічного вираження своїх поглядів, сприятиме реалізації рівних можливостей участі громадян незалежно від їхнього фізичного місця перебування у політичному житті країни.

В цілому зазначимо, що перед вітчизняними законодавцями стоять громіздкі завдання, які мають бути спрямовані на післявоєнне відновлення України, законодавче врегулювання пов'язаних з її вступом до ЄС демократичних перетворень та впровадженням у національну практику державотворення вироблених світовою спільнотою стандартів сучасного конституціоналізму. Це ставить на порядок денний і питання конституційно-правового забезпечення в Україні народовладдя як основи формування та здійснення влади, участі народу у процесах державного будівництва, що гарантуватиме демократичний розвиток нашої держави та становлення в Україні громадянського суспільства.

Розділ 4

ВИХІДНІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Проблема оптимальної організації державної влади в Україні впродовж усієї її сучасної історії залишається однією з найактуальніших у конституційному дискурсі. Попри численні реформи та спроби інституційного вдосконалення, держава все ще перебуває у процесі пошуку своєї ефективної моделі. Від часу здобуття незалежності Україна апробувала різні варіанти поділу влади, прагнучи знайти ефективний баланс між ними. Очевидно, цей процес не завершений, а повоєнна відбудова України передбачатиме й вдосконалення конституційної системи публічної влади. При цьому, надзвичайно важливо враховувати інституційний досвід, набутий в умовах різних варіантів форми правління, а також історичні передумови запровадження тієї чи іншої моделі, актуальну безпекову ситуацію та, головне, — засновувати майбутні реформи на глибокому розумінні доктринальної основи функціонування системи публічної влади в конституційній державі.

З точки зору конституційної регламентації форми правління в Україні в цілому та, зокрема, реалізації повноважень Президента України у системі поділу державної влади, існує низка синергетично взаємопов'язаних проблем концептуального та прикладного характеру, а саме:

1. Вихідні засади конституційної форми правління та проблеми розподілу повноважень у межах владного трикутника

Власне, вибір варіанту поділу влади й форми правління, що мала стати основоположним елементом нової конституційної архітектури держави, став одним із першочергових питань, що постали перед Україною після проголошення у 1990 році її державного суверенітету. З огляду на тоталітарне минуле, що залишалося ще дуже відчутним у суспільній свідомості та політичній системі, обрана модель організації державної влади мала стати інструментом демократизації, забезпечуючи поступове подолання авторитарних практик, що вкорінилися в інституційній культурі радянського періоду.

Аналізуючи ці процеси (які, безумовно, наклали свій відбиток на усю подальшу історію конструювання системи поділу влади в Україні), варто мати на увазі, що вони відбувалися в умовах перерваної радянським тоталітарним режимом конституційної традиції, яка

почала формуватись ще в добу козацько-гетьманської державності (XVII–XVIII ст.), а згодом розвинулась у Проєктах і конституційних актах початку XX ст., передусім у Конституції УНР 1918 року, ухваленій Центральною Радою, та Проєкті Конституції ЗУНР 1919 р. Ці документи ґрунтувалися на ідеях народного суверенітету, поділу влади, прав і свобод людини, що були притаманними європейській конституційній практиці. Проте розвиток цієї традиції був перерваний більшовицькою окупацією й утвердженням радянської влади. Радянські конституції 1919, 1937 та 1978 років упроваджували модель державності, підпорядковану тоталітарному центру, ідеологічно несумісну з принципами конституціоналізму.

Водночас, пошук оптимальної моделі поділу влади в Україні після проголошення її державного суверенітету ускладнювався різним баченням майбутнього конституційного устрою представниками політикуму — носіями, з одного боку, національно-патріотичної, а з іншого — радянсько-комуністичної ідеології. Причому, кількісно останні переважали і в складі Верховної Ради, і в політичній системі загалом.

Тож закономірним виглядає, що Україна (як, до речі, і переважна більшість інших колишніх республік СРСР[327]) врешті схилилася до варіанту змішаної республіки — форми правління, яка передбачає достатньо сильні повноваження президента[328] та можливості його впливу на всі гілки державної влади (детальніше про це йтиметься далі). Відтак, уже у Конституційному договорі 1995 року між Президентом України та Верховною Радою, який був покликаний врегулювати відносини щодо організації державної влади в умовах відсутності чинної Конституції[329], було сконструйовано таку систему поділу державної влади, за якої Президент був одночасно главою держави, главою виконавчої влади, а також набував низку

[327] Виняток склали Литва, Естонія та Латвія, що обрали парламентську форму правління.

[328] Посада Президента України була запроваджена 5 липня 1991 року Законом Української РСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 33. Ст. 445

[329] Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 18. Ст. 133

повноважень щодо впливу на парламент, зокрема право дострокового припинення його повноважень у визначених випадках. Отриманий від реалізації цієї достатньо централізованої моделі влади досвід, безумовно, вплинув на подальший розвиток системи поділу влади, наглядно продемонструвавши необхідність пошуку балансу між сильним президентом та дієвими механізмами парламентського контролю і відповідальності уряду.

У результаті, після тривалих дискусій і спроб адаптації різних моделей, вибір було зроблено на користь змішаної республіки президентсько-парламентського типу, яка й була відображена в Конституції 1996 року. Така форма правління мала забезпечити водночас ефективність виконавчої влади й політичну відповідальність уряду перед парламентом, зберігаючи при цьому певну стабілізуючу роль глави держави. Цей вибір не був випадковим, радше він став закономірним результатом політичної логіки перехідного періоду. У ситуації, коли держава лише формувала власні інститути й не мала усталеної системи стримувань і противаг, акцент на пості Президента як на центрі політичної влади, вочевидь, видавався природнім. Глава держави у сприйнятті як політичних еліт, так і значної частини суспільства уособлював стабільність, керованість і можливість швидкого прийняття рішень у кризових умовах.

До того ж, історично обумовлена схильність до сильної виконавчої влади (спадщина радянської системи) посприяла набуттю президентською інституцією ролі своєрідного арбітра (за зразком французької моделі), а часом і координатора у відносинах між гілками влади, хоча de jure Конституція такого статусу глави держави не визначала. Президент фактично отримав суттєвий, хоч і формально обмежений, вплив на всі ключові напрями державної політики — від формування уряду до кадрових рішень у сфері безпеки, правосуддя чи місцевого самоврядування. Врешті, запроваджена модель зумовила низку серйозних проблем, пов'язаних із надмірною концентрацією влади главою держави, та запустила процес турбулентних політичних подій, криз і спричинених ними конституційних змін (2004, 2010, 2014 років).

Тут надзвичайно важливо наголосити, що, починаючи із перших установчих політико-правових документів, в Україні поступово утверджувалася ліберально-демократична ідеологія, що й була згодом відображена в Основному Законі. А це означало, що Україна зробила свій цивілізаційний вибір та фактично розпочала шлях формування

конституційної держави, для якої значення має **не стільки форма, скільки зміст правління (конституційний, внутрішньо обмежений) та збалансованість системи публічної влади, що її забезпечує.** Проте для створення правління конституційного типу, для втілення цієї ідеології в повсякденній практиці функціонування держави, вона мала бути заснована на реальному поділі влади.

Первісна ідея поділу влади в конституційній державі полягає у стримуванні та взаємному обмеженні гілок влади з метою запобігання її узурпації та / чи надмірній концентрації, що неминуче породжує ризики державного свавілля. Саме тому принцип поділу влади виступає концептуальним ядром і фундаментом інституційного устрою конституційної держави, забезпечуючи рівновагу між владними центрами.

Ідея поділу державної влади, сформульована ще у працях Джона Локка[330], Джеймса Гаррінгтона[331] та Шарля-Луї де Монтеск'є[332], з часом зазнала істотної еволюції, адаптуючись до нових суспільно-політичних умов. Водночас, незмінною залишалася її головна мета — запобігання державному свавіллю через встановлення правових і інституційних обмежень влади. Монтеск'є, розвиваючи цю концепцію, виходив із антропологічного спостереження, що будь-яка особа, наділена владою, має природну схильність до її розширення і прагне користуватися нею настільки довго, наскільки це можливо. Саме тому владу слід стримувати через належну організацію державного механізму, де законодавча та виконавча гілки не можуть бути поєднані в одних руках (адже це знищує саму можливість гарантувати свободу). Водночас, судова влада має залишатися відокремленою і незалежною, адже лише за цієї умови забезпечується реальна рівновага у системі влади та гарантується захист прав людини[333].

---

[330] Локк Джон. Цілі політичного суспільства та врядування. *Лібералізм. Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза: антологія* / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий ; Наукове товариство ім. Вячеслава Липинського. 2-ге вид., перероб. Київ : Простір ; Київ : Смолоскип, 2009. С. 638–643.

[331] Harrington James. The Commonwealth of Oceana and A System of Politics. Cambridge University Press, 1992, pp. 206–208.

[332] Монтеск'є, Шарль де Секонда, барон де. Про дух законів / De l'esprit des lois / пер. з франц. І. Петренко ; ред. О. Іванович ; комент. М. Коваленко. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 201–205.

[333] Монтеск'є, Шарль де Секонда, барон де. Про дух законів / De l'esprit des lois / пер. з франц. І. Петренко ; ред. О. Іванович ; комент. М. Коваленко. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 201–205.

У сучасному розумінні концепція поділу державної влади охоплює кілька взаємопов'язаних елементів, що визначають логіку її функціонування. По-перше, влада структурно поділяється на три гілки, кожній із яких кореспондує відповідна функція. По-друге, кожна гілка влади має бути обмежена виконанням своєї функції і не повинна втручатися у функції інших гілок державної влади. По-третє, персональний склад різних гілок влади має бути чітко відмежованим (одні й ті самі особи не можуть одночасно виконувати функції кількох гілок державної влади). За умови дотримання цих принципів кожна гілка влади виконує роль інституційного стримувача щодо інших, запобігаючи свавільному використанню повноважень[334].

Наведена доктрина становить радше ідеальну, теоретично вивірену модель, яка у своєму «чистому» вигляді, мабуть, ніколи не була втілена на практиці. У реальному конституційному житті вона знаходить вираження у численних варіаціях, що відображають особливості історичного розвитку, політичної культури та інституційних традицій конкретних держав. Проте тут ми її наводимо, аби передати загальну логіку концепції поділу влади, описуючи той ідеал, у прагненні до якого державам все-таки вдається сформувати дієві механізми поділу влади, які, хоч і мають певні хиби, але загалом дають можливість державам функціонувати як конституційним.

У межах практики конституційної демократії сформувалися кілька успішних моделей поділу влади, які прийнято умовно поділяти на жорсткі та гнучкі. Відмінність між ними полягає не лише у способах взаємодії гілок влади, а й у ступені їхнього взаємного впливу та підконтрольності. Вирішальним чинником цього поділу виступає місце і роль президента в системі державної влади, адже саме від обсягу його повноважень і способу їх реалізації залежить характер конституційного балансу між гілками влади.

Жорсткий варіант поділу державної влади, який уперше був успішно реалізований у Сполучених Штатах Америки (запроваджений Конституцією 1787 року й діє донині), передбачає максимально чітке розмежування повноважень та автономність кожної із гілок влади. У цій моделі Президент не лише очолює виконавчу владу, а й

[334] Vile M.J.C. Constitutionalism and the Separation of Powers. 2nd ed., Indianapolis : Liberty Fund. 1998. P. 5–19.

виступає її безпосереднім уособленням[335]. Система поділу державної влади побудована таким чином, що гілки влади перебувають у постійній взаємній конкуренції, яка водночас виконує функцію взаємного стримування, створюючи динамічну систему балансів і противаг[336].

Жорсткий варіант поділу влади залишається порівняно рідкісним явищем у сучасному конституціоналізмі. Серед демократичних держав, які дотримуються цього принципу в його класичному вигляді, окрім Сполучених Штатів, зазвичай називають лише Уругвай[337] та Коста-Рику[338], тоді як більшість країн світу віддають перевагу більш гнучким моделям (або ж не є демократіями за визначенням).

Гнучкий варіант поділу державної влади ґрунтується на взаємодії та взаємозалежності законодавчої й виконавчої гілок влади, які не існують ізольовано, а функціонують у тісному інституційному зв'язку. У межах конституційної демократії їхню діяльність обмежує й урівноважує конституція, а гарантом дотримання цих меж виступає орган конституційної юрисдикції. У межах гнучкого варіанту поділу державної влади Президент насамперед виконує представницьку функцію, уособлюючи державу як у внутрішньополітичних, так і в зовнішніх відносинах. Водночас цей статус не виключає наділення його певними реальними повноваженнями у сфері виконавчої влади, зокрема щодо арбітражу між владними інституціями чи впливу на формування уряду.

Гнучкий варіант поділу влади характерний і для парламентських, і для змішаних республік, у яких поєднуються елементи як парламентської, так і президентської форм правління. Для таких систем

---

[335] Howell William G. Thinking About the Presidency : The Primacy of Power. Princeton : Princeton University Press, 2013.

[336] Kriner Douglas L. and Reeves Andrew. The Particularistic President : Executive Branch Politics and Political Inequality. New York : Cambridge University Press, 2015, pp. 16.

[337] Уругвай за Індексом демократії 2024 р. визнано «full democracy» («повноцінною демократією») з індексом 8,67 ; США за цим індексом є «flawed democracy» («неповна демократія») з індексом 7,85. The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2024: Age of Conflict.* London : The Economist Group, 2025. 73 p. URL: https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2025/03/Democracy_INDEX_2024.pdf

[338] Коста-Рика а Індексом демократії 2024 р. визнано «full democracy» («повноцінною демократією») з індексом 8,29. The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2024: Age of Conflict.* London : The Economist Group, 2025. 73 p. URL: https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2025/03/Democracy_INDEX_2024.pdf

типовими є такі ознаки парламентського управління, як: участь парламенту у формуванні уряду, парламентська відповідальність уряду, залежність повноважності парламенту від існування стабільної більшості (формальний прояв цієї ознаки — право президента розпускати парламент у разі відсутності такої більшості). Водночас, участь президента у формуванні уряду більшою чи меншою мірою не виключає участі парламенту в цьому процесі і навпаки.

Поряд із цим, гнучкий варіант поділу влади потребує підвищених інституційних зусиль для підтримання рівноваги в системі, адже за своєю природою він є складнішою та більш динамічною конструкцією, ніж жорстка модель. Така система передбачає розгалужену мережу контрбалансів, взаємозалежностей і механізмів взаємного впливу, які мають забезпечувати стабільність системи у межах принципу розподілу влад, особливо коли йдеться про змішану форму правління з перевагою президентських форм (президентсько-парламентську чи напівпрезидентську). Власне, така специфічна ознака гнучкої моделі поділу влади стала дуже відчутною в українській практиці, про що йтиметься трішки згодом.

Дуже часто в конституційній доктрині «чисті» форми правління пов'язують із ризиками узурпації влади чи, щонайменше, надмірної її концентрації — главами держав у президентських республіках чи правлячими партіями і їх лідерами в парламентських[339]. Дійсно, історії та й сучасній політико-правовій практиці відомо чимало таких прикладів. Тому уникнути загроз, які вони потенційно несуть у собі, часто намагаються запровадженням змішаних форм. За логікою, в умовах конституційної демократії, вони мали би нейтралізувати надмірні повноваження парламентської більшості чи глави держави.

За визначенням Дюверже, змішана республіка характеризується наявністю трьох особливостей: 1) всенародно обраний президент; 2) президент володіє суттєвою конституційною владою; 3) існує також кабінет міністрів та прем'єр-міністр, залежні від довіри парламентської більшості[340]. Відповідно, подвійний вплив на формування

339

[339] Stacey Richard, Sujit Choudhry. Semi-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context. *The Center for Constitutional Transitions Meeting the Challenges of Emerging Constitutional Democracy Working Paper Series.* 2014. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3025979

[340] Duverger M. A new political-system model: semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 1980. № 8(2). P. 165–187.

уряду з боку президента і парламенту, як і подвійна відповідальність уряду покликані збалансувати владу президента, законодавчої і виконавчої влади, стримати їх від надмірної концентрації повноважень та пов'язаних із нею зловживань.

Проте досвід сучасних держав свідчить про те, що така схема спрацьовує на практиці не завжди (у світі можна спостерігати численні приклади надмірної концентрації чи узурпації влади в умовах змішаної форми правління). Дійсно, змішана форма правління створює низку проблем, з якими зіштовхнулася і Україна. Найбільш гострими та поширеними серед них є: потенційна конфліктність такої системи, а також загроза надмірної концентрації влади главою держави та/чи політичною партією, до якої він належить.

Передусім варто зауважити, що президентська влада за змішаної форми правління може бути навіть сильнішою, ніж у президентській республіці, адже, окрім повноважень у сфері виконавчої влади, глава держави має вагомі важелі впливу на владу законодавчу (цим, до речі, частково можна пояснити прихильність саме до цієї моделі в пострадянських державах). Існування останніх зумовлене тим, що формування уряду залежне від парламентської більшості, його діяльність — від наявності довіри з боку парламенту (тієї ж парламентської більшості). Відтак, відсутність сформованої більшості в парламенті чи втрата довіри між нею та урядом зазвичай зумовлюють потребу позачергових парламентських виборів.

Тож в умовах, коли президент має власну парламентську більшість, він отримує практично необмежений контроль над виконавчою владою, а також серйозні важелі впливу на інші елементи конституційної системи (йдеться про ті органи, формування та/чи призначення керівників, яких розведено між президентом та парламентом з метою її врівноваження). Коли ж президент та більшість у парламенті є представниками протилежних політичних сил (так званий стан «співіснування»), проявляється конфліктність змішаної форми правління.

Конституція України в редакції 1996 року закріпила змішану форму правління із виразною перевагою президентської влади. Президент виступав не лише як глава держави, її представник та Верховний Головнокомандувач, а й мав суттєвий вплив на виконавчу владу та значні важелі впливу на парламент, включно з правом дострокового припинення його повноважень. Залежно від політичної конфігурації, така модель проявлялася по-різному, однак у період

2010–2013 років вона фактично трансформувалася у концентрацію влади в руках президента Віктора Януковича, політична сила якого контролювала парламентську більшість.

Запроваджена Конституцією України в редакції 2004 року модифікація змішаної форми правління із посиленням парламентських елементів (як і повернення до неї у 2014 році) лише зовні створила враження вирішення проблеми дисбалансу влади. Насправді вона дозволила досягнути лише короткострокової мети — частково обмежити повноваження глави держави в тодішніх політичних умовах. Адже змішана форма правління за своєю природою принципово залежна від існуючих політичних умов, від реального політичного контексту, а її потенціал, як уже зазначалося, передбачає декілька можливих моделей практичної реалізації.

У період 2005–2010 років, коли Президент і Прем'єр-міністр належали до різних політичних сил, особливо виразно проявилася властива змішаній формі правління конфліктність. Показовим у цьому сенсі є період президентства Віктора Ющенка та прем'єрства Юлії Тимошенко (2005, 2007–2010 рр.), коли між главою держави та очільницею уряду точилося постійне протистояння. Обидві сторони активно використовували інституційні механізми взаємного стримування — контрасигнування актів, звернення до Конституційного Суду, ініціювання дострокового припинення повноважень тощо, що суттєво ускладнювало стабільне функціонування виконавчої влади.

Після президентських і парламентських виборів 2019 року проявилася інша вразлива сторона змішаної форми правління — тенденція до концентрації влади однією політичною силою у разі, коли вона має більшість у парламенті, а її лідер стає главою держави. Така модель дозволяє змістити центр формування уряду з парламентської більшості на президента та його адміністрацію, формування державної політики — з уряду знову ж таки на президента та його адміністрацію, дає можливості контролю однієї політичної сил за кадровими призначеннями на ключові посади Генерального прокурора, Голови Служби безпеки України та керівників низки інших органів державної влади. Фактично чи не єдиним контрбалансом за таких обставин виступає орган конституційної юстиції, щоправда спосіб його формування (у тому числі — 1/3 складу парламентом та ще 1/3 — президентом) за наведених політичних умов послаблює можливості ефективного виконання ним ролі незалежного арбітра у системі стримувань і противаг. За умов політичної монополії однієї

сили навіть Конституційний Суд опиняється вразливим до зовнішнього впливу, що загрожує реальному балансу влад. У результаті змішана форма правління, покликана забезпечувати взаємодію і рівновагу між президентом, урядом та парламентом, здатна призвести до концентрації політичної влади.

Неодноразові трансформації форми правління та конституційні реформи, здійснені протягом майже трьох десятиліть незалежності, показали, що жоден із фактично випробуваних в Україні варіантів змішаної моделі — президентсько-парламентський (1996–2004, 2010–2014) чи парламентсько-президентський (2006–2010, від 2014 р. і дотепер) не зміг створити ефективну та збалансовану систему взаємодії гілок влади, яка б гарантувала стабільність державного управління, політичну відповідальність і належний рівень інституційної стійкості. Кожна з моделей, по суті, лише тимчасово компенсувала дисбаланс попередньої, не усунувши системних причин нестабільності та персоніфікованості влади в Україні.

Зумовлено це не стільки недоліками конституційного тексту, скільки рівнем політичної культури, накладеним на специфіку змішаної республіки, що передбачає співіснування та взаємодію трьох владних центрів — Президента, парламенту й уряду. Саме цей «трикутник влади» визначає фактичну архітектоніку політичної системи, водночас залишаючись основним джерелом інституційних суперечностей. До того ж, стабільне функціонування такої моделі в межах конституційної демократії неможливе без сильної та незалежної судової влади, а також органу конституційної юстиції, покликаного забезпечувати баланс між гілками влади.

В українських реаліях ця проблема набуває особливої гостроти. Конституційні реформи 2004 та 2014 років, що були покликані зменшити концентрацію влади в руках президента, на практиці породили нову структурну ваду — фактично подвійне підпорядкування уряду. Унаслідок цього система влади перебуває в стані політично залежної нестійкої рівноваги: у періоди парламентсько-президентської коаліції президент отримує фактично домінуючі позиції у виконавчій владі, тоді як у ситуації політичного співіснування між президентом і опозиційним парламентом діяльність уряду політично блокується. Такий маятниковий ефект свідчить про внутрішню незбалансованість існуючої моделі, ефективність якої визначається не стільки формальними інститутами, скільки конкретною політичною конфігурацією.

Тож дедалі частіше в Україні лунають пропозиції докорінного перегляду моделі поділу влади. Проте, на наше переконання, до цього питання слід підходити з максимальною обачністю та методологічною виваженістю. Передусім потрібне ретельне дослідження причин повторюваних збоїв у взаємодії гілок влади, а не поверхневе «перекроювання» інституційної архітектури. Йдеться про системний аналіз (1) колізій повноважень і прогалин у юридичних нормах, що сприяють зловживанням; (2) виборчих правил і партійної фрагментації; (3) інституційної слабкості парламенту (як наслідок — недостатнього парламентського контролю та політичної підзвітності уряду); (4) неформальних практик персоніфікації влади; (5) спроможності судової влади й конституційної юстиції; а також (6) впливу воєнного стану та безпекових ризиків на баланс влад.

Крім того, важливо з'ясувати, чи існує простір для вдосконалення чинної форми правління, не вдаючись до радикальної зміни конституційної архітектури. Потребує відповіді питання, чи є проблема в самій моделі змішаної республіки, чи радше у специфіці її реалізації в українських політико-правових умовах. Можливо, недоліки виникають не через конструкцію форми правління як таку, а через відсутність чітко визначених меж компетенції, слабкість інститутів парламентського контролю, недостатню політичну культуру та недосконалі механізми відповідальності уряду перед парламентом і суспільством?

Водночас, варто мати на увазі, що реалії безпекового середовища, у якому перебуває Україна, триваюча збройна агресія та потреба захисту державного суверенітету (яка, вочевидь, залишиться актуальною в осяжному майбутньому) зумовлюють необхідність збереження вагомих позицій Президента у сфері національної безпеки й оборони. У нинішніх умовах, коли загроза державній незалежності має довгостроковий і системний характер, повне відокремлення глави держави від виконавчої влади виглядало б потенційно небезпечним. Президент, як Верховний Головнокомандувач і гарант державного суверенітету, об'єктивно повинен зберігати реальні важелі впливу принаймні на формування та координацію діяльності органів, відповідальних за оборону, безпеку та зовнішню політику. Без такого механізму узгодженості дій між президентом і урядом ефективне функціонування сектору безпеки є неможливим. Тож у процесі вдосконалення моделі організації державної влади необхідно враховувати специфіку воєнно-політичних викликів, у межах яких

посилена роль президента у сфері безпеки є не стільки відхиленням від принципу поділу влади, скільки його практичною адаптацією до реалій держави, що перебуває у стані тривалої зовнішньої загрози.

Водночас, перехід до «чистої» президентської моделі видається надто ризикованим, адже така неминуче призведе до уособлення всієї виконавчої влади з главою держави, а відтак — надмірної концентрації влади в руках однієї особи. Це створює серйозні ризики авторитаризації системи; та і приклади іноземних держав, що намагалися повторити досвід США в організації системи «стримувань і противаг» за умов жорсткого поділу влади й президентської моделі, є унаочненням таких загроз. Водночас, парламентська модель у нинішніх реаліях загрожує політичною фрагментацією та нестабільністю уряду через слабкість партійної системи, відсутність усталеної парламентської більшості й залежність від ситуативних коаліцій. Крім того, схильність до «незмінюваності влади» за певних політичних обставин (коли посаду прем'єр-міністра обіймає одна і та ж особа впродовж надто тривалого періоду часу[341]) створює не менші ризики авторитаризації влади (що сьогодні наочно демонструється політичною системою Угорщини).

Відтак оптимальним напрямом для України видається вдосконалення системи поділу влади в межах існуючої змішаної республіки. Таке вдосконалення має ґрунтуватися на виявленні й глибокому усвідомленні вад цієї моделі, розробленні механізмів мінімізації її недоліків та створенні ефективної системи контрбалансів, здатної забезпечити конституційний (тобто внутрішньо обмежений) характер здійснення влади незалежно від того, яка політична сила опиниться при владі в майбутньому. Доцільним видається пошук внутрішніх ресурсів модернізації, корекції балансу повноважень (передусім глави держави), інституційного посилення парламенту, зміцнення урядової відповідальності й запровадження більш дієвих форм координації між Президентом та урядом, без кардинального перегляду самої системи поділу влади.

Водночас, вдосконалення української конституційної системи поділу влади не може зводитися до чергового перерозподілу повноважень між президентом, парламентом і урядом. Конституційні

[341] Ангела Меркель безперервно обіймала посаду федерального канцлера Німеччини 16 років (2005–2021 рр.); а Віктор Орбан зараз обіймає її впродовж 15 років поспіль (з 2010 року), при цьому це його друга «каденція», перша тривала 4 роки (1998–2002 рр.).

норми здатні лише визначити інституційні рамки, проте стабільність системи залежить від рівня політичної культури, конституційної лояльності еліт та їхньої готовності дотримуватися встановлених правил гри, навіть тоді, коли це не відповідає поточним політичним інтересам. За відсутності глибоко вкоріненої культури конституціоналізму будь-які формальні зміни можуть втратити своє системотворче значення й перетворитися на інструмент ситуативної боротьби за владу.

Отже, пошук ефективної моделі поділу влади в Україні вимагає виходу за межі суто юридичного виміру й урахування політичної та культурної динаміки, у якій функціонують конституційні інститути. Форма правління має розглядатися як жива система взаємодії трьох владних центрів — президента, парламенту й уряду — у межах змішаної республіки, де юридичні конструкції визначають лише формальні рамки, але не гарантують реальної рівноваги. Розуміння цієї подвійної природи українського конституціоналізму (інституційної та культурно-політичної) є необхідною передумовою для формування стійкої, передбачуваної та водночас гнучкої системи поділу влади, здатної діяти незалежно від політичної кон'юнктури.

Конструювання інституційної складової варто здійснювати з урахуванням ключової тези: система поділу влади має бути збалансованою. За теорією системного балансу (*balance of powers*), стійкість політичної системи залежить від здатності її елементів взаємно обмежувати й урівноважувати один одного[342]. Баланс досягається тоді, коли жоден із суб'єктів не може одноосібно домінувати, а вплив кожного врівноважується або рівнозначними можливостями протидії, або кумулятивним ефектом колективних інституційних дій.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що для забезпечення реальної рівноваги у системі поділу влади необхідно або обмежити потенційну концентрацію повноважень президента (що в умовах війни навряд чи є доцільним), або ж посилити роль парламенту, створивши ефективні механізми розвитку українського парламентаризму. Йдеться не лише про розширення законодавчих чи контрольних функцій, а й про посилення інституційної спроможності Верховної Ради впливати на урядову політику, здійснювати парламентський контроль і впроваджувати політичну відповідальність уряду.

342

[342] Jervis Robert. A Political Science Perspective on the Balance of Power. *International Security.* 1992. Vol. 17. №1. P. 81–117. URL: https://www.jstor.org/stable/2164776

Водночас не можна ігнорувати значення місцевого рівня організації публічної влади (передусім місцевого самоврядування та організації влади на регіональному рівні) у механізмі балансування системи поділу влади. У такій перспективі децентралізація влади набуває додаткового значення: вона не лише підсилює демократичну основу держави, а й створює горизонтальні механізми стримувань і противаг на рівні взаємодії центральної та місцевої влади, доповнюючи загальнонаціональну систему балансу влад.

Проте найбільш вагомим засобом забезпечення реальної рівноваги у системі поділу влади є ефективне функціонування конституційної юстиції та судової влади. Саме Конституційний Суд покликаний гарантувати дотримання принципу верховенства Конституції, виступаючи арбітром у відносинах між політичними гілками влади та забезпечуючи, щоб жодна з них не виходила за межі своїх конституційних повноважень. Як спеціалізований орган конституційного контролю, Конституційний Суд України має фундаментальне значення для підтримання інституційної рівноваги: його незалежність і спроможність ухвалювати рішення, керуючись виключно Конституцією, є запорукою стабільності державного механізму навіть у періоди політичної турбулентності.

Важливо також, щоб загальна судова система залишалася реально незалежною від політичного впливу та спроможною ефективно захищати права людини. Тож видається, що поєднання незалежного судового контролю, функціональної конституційної юстиції та демократичного парламентаризму формує комплексну архітектоніку збалансованої системи влади, в якій жоден центр не може перетворитися на домінуючий. Детальніше про вдосконалення конституційного законодавства у цих напрямах йтиметься далі.

2. Проблеми реалізації повноважень Президента України у системі поділу державної влади

Чинна Конституція України досить чітко визначила місце глави держави у системі поділу влади та конституційній системі загалом. Відповідно до статті 102, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Водночас Основний Закон визначає Президента України як гаранта: (1) державного суверенітету; (2) територіальної цілісності України; (3) додержання Конституції України;

(4) прав і свобод людини і громадянина; (5) реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (частини 2, 3 статті 102).

Таке позиціювання Президента України в системі державної влади неодноразово ставало предметом критики[343], часто достатньо обґрунтованої. Проте, детальний та уважний погляд на такі випадки засвідчує, що причинами цієї критики насправді ставали окремі зловживання, ігнорування конституційних норм, неофіційні практики взаємодії з гілками державної влади; тобто здійснювалась вона переважно з огляду на спосіб реалізації окремих повноважень Президентом (або діяльності його допоміжних органів), а не з причини визначеної статтею 102 Конституції природи таких повноважень. Варто відзначити, що з початком збройної агресії росії проти України такої критики значно поменшало. Вочевидь, це пов'язано із тим, що ті загрози, які на початку 2000-х видавалися ефемерними, стали цілком реальними вже у 2014 році. А визначений Конституцією України статус Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України суттєво вплинув на практичні можливості мобілізації навколо нього інституційної системи публічної влади упродовж дуже короткого проміжку часу після повномасштабного вторгнення агресора в Україну 24 лютого 2022 року.

Проте це не означає, що статус Глави Української держави не потребує вдосконалення. Навпаки, надмірне захоплення тенденціями до централізації влади може призвести до незворотних змін в конституційній системі, які послаблять засадничі принципи поділу влади, політичної відповідальності та демократичної підзвітності. Тому завданням конституційної модернізації є не розширення повноважень Президента, а їхнє чітке нормативне окреслення, усунення сфер компетенційного дублювання з урядом та запровадження ефективних механізмів контролю і балансування. Лише за умови збереження цієї рівноваги можливо забезпечити стабільність державного управління, підвищити інституційну стійкість системи влади та водночас гарантувати, що посилена роль Президента у

343

[343] До прикладу: Проблеми конституційно-правового статусу Президента України. Аналітична записка. 22 березня 2021 р. *Центр політико-правових реформ.* URL: https://pravo.org.ua/problemy-konstytutsijno-pravovogo-statusu-prezydenta-ukrayiny/

кризових умовах не трансформується у надмірну концентрацію політичної влади поза межами конституційної моделі.

Одним із головних недоліків визначення статусу Президента України, закріпленого у статті 102 Конституції, вважають невизначеність (розмитість) змісту повноважень, що стоять за цією формулою. Дослідники пропонують максимально конкретизовано підійти до викладу не тільки переліку повноважень, але й функцій Президента України в Конституції, стверджуючи, що «визначені у ст. 102 Основного Закону України, функції можуть мати реальний характер лише за умови адекватного кореспондування їм відповідних повноважень Глави держави»[344]. У деяких публікаціях пропонується також позбутися з конституційного тексту положень статті 102 як крайній варіант вирішення цього питання.

У зв'язку із цим, доречним видається нагадати той факт, що конституція не є деталізованою інструкцією, а значною мірою є програмним та ідеологічним документом, який, окрім дуже конкретних норм (у тому числі — щодо повноважень глави держави) виконує також інші, не менш важливі, функції. Як програмний документ установчої влади, що містить не тільки норми, але й цінності і принципи (часто — експліцитно сховані поміж її текстом, які «відкриваються» у процесі тлумачення органом конституційної юстиції), вона є джерелом для вирішення складних політичних ситуацій, криз (причому, не тільки політичних, але й безпекових). Відтак, наявність у тексті конституції подібних положень є цілком закономірною, а вирішення проблеми виходу президента за межі конституційних повноважень (існування якої ми не заперечуємо) точно не досягається зміною подібних положень програмного характеру.

Більше того, наявність в Конституції таких символічних положень є звичною для багатьох країн, що зумовлено ґенезою інституту президента та природою тих функцій, які він виконує. Так, інститут президента задумувався на зміну монарху як представницький орган, що, за умов парламентської чи змішаної республіки, передусім, є символом єдності нації[345] (у президентських республіках, натомість, він є главою виконавчої влади), а в останній — дуже часто

[344] Мартинюк Р. Проблеми визначення конституційно-правового статусу Президента України в умовах змішаної форми правління. *Право України.* 2009. № 5. С. 44–50.

[345] Стаття 92 Конституції Болгарії: Президент є главою держави, уособлює єдність нації та представляє Республіку Болгарію у міжнародних відносинах.

своєрідним арбітром в механізмі поділу влади. До прикладу, у статті 5 Конституції Франції сказано: «Президент Республіки стежить за додержанням Конституції. Своїм арбітражем він забезпечує нормальне функціонування державних органів і континуїтет держави. Він є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності та дотримання міжнародних договорів»[346].

У зв'язку з наведеним, варто наголосити на кількох важливих моментах. По-перше, за українською Конституцією Президент України не володіє статусом арбітра між гілками державної влади чи то суб'єктами публічної влади (зокрема, державними органами та органами місцевого самоврядування), попри таке його позиціювання деякими політичними силами та представниками ЗМІ. Натомість він виконує надзвичайно важливі, проте інші функції, що безпосередньо випливають із його визначення як глави держави, того, хто «виступає від імені держави» та «гаранта». Серед них є кілька основних: (1) внутрішньо-представницька (уособлює державу у відносинах із народом, є символом єдності й цілісності держави, континуїтету (наступності) державної влади); (2) зовнішньо-представницька (представництво держави на міжнародній арені, керівництво сферою зовнішньо-політичних відносин); (3) безпекова (керівництво сферою національної безпеки та оборони); а також додаткові (допоміжні) функції: нормотворча, кадрова, збалансовуюча (охоплює сфери взаємодії Президента із законодавчою, виконавчою, судовою владою, органом конституційної юстиції).

По-друге, кожній із наведених функцій відповідають повноваження Президента, визначені передусім статтею 106 Конституції України та, як сказано в п. 31 частини 1 цієї статті, «інші повноваження, визначені Конституцією України». Питання про те, наскільки повно і вичерпно ці повноваження визначені Конституцією, та чи існує сфера повноважень Президента поза тестом Конституції, отримало достатньо чітку відповідь від Конституційного Суду України, згідно з якою повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України й не можуть бути розширені законами чи іншими нормативно-правовими актами. Такий підхід унеможливлює тлумачення статусу глави держави як носія «прихованих» чи «виведених» з імпліцитних конституційних положень повноважень.

346

[346] Конституція Республіки Франція, 4 жовтня 1958 р. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958

У Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 Суд прямо зазначив, що повноваження Президента України, як і Верховної Ради України, визначаються Конституцією (статті 85, 106)[347]. Подібна позиція викладена і в Рішеннях від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003, де підкреслено, що повноваження Президента закріплені лише на конституційному рівні (статті 102, 106 Конституції)[348]; від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 (абз. 13 п. 2 мотивувальної частини)[349]. Від цієї позиції Суд не відступав і в наступних актах — рішеннях від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007[350], від 8 липня 2008 р. № 14-рп/2008[351], від 2 жовтня 2008 р. № 19-рп/2008[352], від 7 липня 2009 р. № 17-рп/2009[353] та інших.

---

[347] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (абз. 4.2.). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v009p710-04

[348] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003. (абз. 6). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v022p710-03

[349] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 106 і 116 Конституції України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-03

[350] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такими, що втратили чинність, постанов Верховної Ради України» від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v001p710-07

[351] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 83, 90, 106, 116 Конституції України від 8 липня 2008 року № 14-рп/2008. (абз. 2.1). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v014p710-08

[352] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 64 Конституції України від 2 жовтня 2008 року № 19-рп/2008. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v019p710-08

[353] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 липня 2009 року № 17-рп/2009. (абз. 3.2). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v017p710-09

Особливо показовою є практика, пов'язана з призначенням Президентом України Директора Національного антикорупційного бюро України. Конституційний Суд дійшов висновку, що глава держави перевищив межі своєї компетенції, оскільки Конституція не відносить цю посаду до тих, призначення на які здійснює Президент. Суд аргументував, що НАБУ є державним правоохоронним органом, який не належить до системи консультативних чи допоміжних структур Президента, передбачених пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції. Відтак, відповідний Указ суперечив положенням статті 106, яка встановлює вичерпний перелік президентських повноважень[354].

По-третє, оскільки повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією та не потребують деталізації в законах, при вдосконаленні конституційного тексту в майбутньому, доцільно застосовувати чіткі формулювання таких повноважень, а у випадках, коли практика засвідчила приклади виходу за межі конституційних повноважень — деталізувати порядок їх здійснення.

Повноваження Президента України, як уже зазначалося в попередньому підрозділі, визначені Конституцією України, передусім статтею 106, а також в інших її положеннях. Водночас спосіб формулювання окремих норм, а також практика їх реалізації свідчать про наявність у статусі Глави держави дискреційного елементу, що надає йому певну свободу розсуду під час ухвалення рішень. Такий характер частини президентських повноважень є об'єктивним наслідком природи інституту глави держави, однак водночас породжує дискусії щодо меж і форм реалізації цієї дискреції, викликає стурбованість щодо можливих зловживань, а відтак зумовлює низку питань доктринального і практичного характеру. Зокрема, чи можна повністю усунути елемент дискреції з президентських повноважень? Чи є можливим створення такого конституційного тексту, який би цілком виключав простір для розсуду? І, якщо це неможливо або навіть недоцільно, якими правовими й інституційними засобами можна мінімізувати ризики потенційних зловживань, що неминуче

354 [354] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення Директора Національного антикорупційного бюро України» від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v009p710-20

виникають унаслідок надання дискреційних повноважень органу державної влади?

Дискреція (від лат. *discretio* — розсуд) у публічному праві означає можливість суб'єкта влади ухвалювати рішення у межах, визначених законом, але з урахуванням власної оцінки обставин, цілей і публічного інтересу[355]. Оскільки жодна конституція не може детально регулювати всі можливі варіанти реалізації державної влади, а конституційна норма за своєю природою є рамковою конструкцією, що окреслює межі компетенції, але залишає простір для політичного розсуду, у конституційній демократії дискреційні повноваження скоріше є закономірністю, а не відхиленням.

Фактично дискреційні повноваження становлять невід'ємний елемент будь-якої демократичної системи влади, що функціонує в умовах складної політичної динаміки та потребує поєднання принципу правової визначеності з принципом ефективності державного управління. Вона дозволяє адаптувати реалізацію владних функцій до конкретної ситуації, яку законодавець не може вичерпно передбачити. Такий простір, вочевидь, необхідний і для глави держави, який у кризових або непередбачуваних умовах покликаний забезпечити стабільність функціонування владного механізму. Проте, безсумнівно, аби дискреційні повноваження не переросли в свавілля, вони, як і порядок їх реалізації, мають відповідати низці вимог, про які йтиметься трішки далі.

У змішаній (парламентсько-президентській) формі правління Президент виконує подвійну функцію — він не лише символічний глава держави, а й активний учасник процесу ухвалення політичних рішень. Його дискреційні повноваження покликані забезпечити баланс між урядовою стабільністю та політичною відповідальністю, виступаючи корекційним механізмом у випадках міжінституційних колізій чи кризових ситуацій. Разом із тим, у такій моделі дискреція Президента має бути чітко окреслена, щоб не порушувати рівновагу владного трикутника «Президент–Парламент–Уряд».

Небезпека полягає в тому, що недостатня визначеність меж дискреційних повноважень створює ризики для принципу поділу влади й балансу інституцій. У кризових чи політично нестабільних умовах

[355] Shane P. M. The Rule of Law and the Inevitability of Discretion. *Harvard Journal of Law and Public Policy.* 2013. vol. 36. №1. P. 21–31. URL: https://journals.law.harvard.edu/jlpp/wp-content/uploads/sites/90/2013/01/36_1_021_Shane.pdf

355

це може призводити до фактичного розширення президентської влади поза межі конституційного мандата, підміни парламентського контролю політичними рішеннями глави держави або концентрації впливу на виконавчу вертикаль поза межами уряду. З іншого боку, повна відмова від дискреційності також є небажаною, адже саме вона забезпечує Президентові можливість оперативного реагування у сфері безпеки, зовнішньої політики та оборони.

Для того щоб дискреційні повноваження залишалися сумісними зі стандартами конституційної демократії, вони мають відповідати низці фундаментальних критеріїв, що випливають із принципу верховенства права. Зокрема, здійснення дискреції повинно ґрунтуватися на юридичній визначеності, бути обґрунтованим, пропорційним, підконтрольним і прозорим, а також унеможливлювати будь-які форми політичного зловживання чи надмірної концентрації влади.

Вимога юридичної визначеності означає, що «право має бути доступним і, наскільки це можливо, зрозумілим, чітким і передбачуваним»[356]. Відтак, кожне дискреційне повноваження глави держави повинно мати нормативну основу, чітко закріплену в Конституції, а не в поточному законодавстві (це випливає з розглянутих вище юридичних позицій Конституційного Суду України). При цьому, такою нормативною основою слугують повноваження Президента, визначені ст. 106, іншими нормами Конституції. Задля забезпечення юридичної визначеності формулювання деяких зі згаданих положень варто вдосконалити з метою більш чіткого їх розуміння.

Реалізація Президентом розсуду має переслідувати легітимну мету, бути необхідною та співмірною з поставленими завданнями; кожне рішення Президента не може виходити за межі публічного інтересу та має бути обґрунтованим. Це означає, що навіть у межах дискреційних повноважень глава держави не звільняється від обов'язку діяти раціонально, цілеспрямовано й у межах необхідного для досягнення легітимної мети. Поряд із цим, рішення, прийняті в межах дискреційних повноважень мають бути відкритими для парламентського, судового та громадського контролю. Таким чином забезпечується підконтрольність і підзвітність при здійсненні дискреційних повноважень. Питання відповідальності Президента, у тому числі, підконтрольності його актів, розглядатиметься в наступних

[356] Том Бінґем. Правовладдя. Перекл. з англ. В. Кастеллі, Д. Шкрьоба. За заг ред. С. Головатого. Київ, 2024. С. 39.

частинах роботи. Тут лише наголосимо на вимогах ефективного судового контролю засобами адміністративного судочинства та конституційної юстиції.

Не менш важливою вимогою до здійснення дискреційних повноважень Президента є прозорість мотивів. Президент повинен публічно аргументувати прийняті у межах розсуду рішення, особливо у сферах, що стосуються призначень, нагород, звільнень, застосування вето чи кадрової політики. Така комунікація є важливим засобом забезпечення легітимності прийнятих рішень та збереженню довіри з боку суспільства не лише до Президента, але й до держави загалом.

Важливо мати на увазі, що будь-яке дискреційне повноваження не є абсолютним; воно передбачає інституційно обґрунтовані межі і підлягає контролю в системі розподілу влади. Дискреційні повноваження глави держави не можуть бути перетворені на інструмент політичного впливу чи розширення персональної влади. У конституційній демократії вони мають служити стабільності державного механізму, а не його політизації. Зміст цієї вимоги полягає у тому, що кожне дискреційне рішення Президента повинно бути спрямоване на реалізацію публічного інтересу, а не приватного чи партійного. Рональд Дворкін пропонує погляд на дискреційні повноваження крізь призму розмежування «правил», «принципів» та «політик», з якими пов'язане функціонування системи демократії. Він виходить із критики юридичного позитивізму, стверджуючи, що навіть за відсутності чітко сформульованої норми посадові особи не мають «повної свободи розсуду»; вони зобов'язані керуватися принципами права, що випливають із ідеї справедливості, добросовісності та рівності перед законом[357].

У європейській конституційно-правовій доктрині наголошується, що наявність легітимної мети та належне публічне обґрунтування дискреційних рішень є ключовими гарантіями запобігання їх політичному зловживанню. Як зазначає Рональд Касс, «обсяг і характер дискреції, законно наданої органу влади, визначають належні межі судового контролю»[358]; отже, навіть коли Президент має конститу-

[357] Dworkin R. Taking Rights Seriously. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1977. C. 31.

[358] Cass R. A. Fixing Deference: Delegation, Discretion, and Deference under Separated Powers. *C. Boyden Gray Center for the Study of the Administrative State.* 2023. (Research Paper № 23–22). Available at: SSRN https://ssrn.com/abstract=4507053 (posted 12 July 2023; last revised 22 September 2023). DOI: 10.2139/ssrn.4507053.

358

ційно визначену свободу дій, вона не може виходити за межі його конституційної ролі.

Дискреційні повноваження зазвичай розглядаються як резервний механізм реагування держави, що застосовується лише тоді, коли закон не передбачає іншого способу вирішення проблеми. Це відповідає принципу *ultima ratio* (останнього засобу), що є характерним для кримінального і для адміністративного права. У сфері конституційного врядування цей принцип означає, що будь-яке рішення, засноване на розсуді Президента, повинно бути вмотивоване наявністю обставин, які не можуть бути врегульовані звичайними правовими процедурами. Наприклад, у ситуаціях надзвичайного чи воєнного стану Президент може вдаватися до розсуду для оперативного захисту державного суверенітету, однак після усунення надзвичайних обставин дискреційні механізми мають бути зведені до мінімуму.

Одним із найбільш обговорюваних проблемних прикладів реалізації Президентом України дискреційних повноважень є засноване на статті 94 Конституції України повноваження Глави держави підписувати закони: «Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України **протягом п'ятнадцяти днів** після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, **закон вважається схваленим** Президентом України і **має бути підписаний** та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, **Президент України зобов'язаний його підписати** та офіційно оприлюднити **протягом десяти днів**. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він **невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України** і опубліковується за його підписом».

На жаль, в Україні склалася цілком негативна практика, коли Президент виходить далеко за межі відведеного Конституцією 15-тиденного строку, не підписує закон і не повертає його до Верховної Ради України (є приклади, коли законоПроєкти у такому стані невідомості перебувають упродовж кількох років). Чинна конституційна норма (ч. 3

ст. 94) передбачає, що якщо Президент не повернув закон у 15-денний строк, він «вважається схваленим», але процедура його подальшого оприлюднення не деталізована. Таке формулювання дає простір для затягування або уникнення підписання. Уникнути цього в майбутньому можна шляхом конструювання чіткіших норм в Основному Законі, до прикладу: «У разі якщо Президент України протягом п'ятнадцяти днів не підписав і не повернув закон для повторного розгляду, Голова Верховної Ради України невідкладно, але не пізніше трьох днів спливу зазначеного строку підписує та офіційно оприлюднює такий закон».

Така пропозиція узгоджується із юридичною позицією Конституційного Суду України, який зазначає, що «…підписання та офіційне оприлюднення Президентом України закону за своєю правовою суттю є процедурою, спрямованою на надання йому чинності. Водночас ця процедура є взяттям закону до виконання Президентом України як гарантом додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Надання Президенту України права вето, повноважень щодо підписання і офіційного оприлюднення закону слід розглядати також як елемент механізму стримувань і противаг у здійсненні влади. Однак Конституція України не поставила в залежність від волі Президента України завершення процедури набрання законом чинності. Частина четверта статті 94 Конституції України передбачає альтернативну процедуру набрання законом чинності у разі, коли Президент України не підписав і офіційно не оприлюднив його після повторного розгляду і прийняття Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. Положення частини четвертої статті 94 Конституції України, згідно з яким у разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом, слід розуміти як таке, що передбачає офіційне оприлюднення і опублікування закону іншим чином, а саме: невідкладними діями іншої посадової особи держави — Голови Верховної Ради України та за його підписом»[359].

[359] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 10 вересня 2009 року № 20-рп/2009. (підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-09#Text 359

Досить широкою дискрецією характеризується надане Президентові статтею 93 Конституції України право законодавчої ініціативи. Президент є одним із лише трьох суб'єктів цього права — поряд із народними депутатами та Кабінетом Міністрів України. Постає питання: якою є логіка конституцієдавця у наділенні глави держави цим повноваженням?

За первинної редакції Конституції 1996 року, коли Президент фактично очолював виконавчу владу та мав визначальний вплив на формування й діяльність уряду, таке рішення виглядало цілком послідовним. У тій моделі глава держави був не арбітром, а активним суб'єктом урядової політики, відповідальним за її загальний курс і реалізацію. Надання Президенту права законодавчої ініціативи відповідало цій логіці; воно слугувало засобом безпосереднього впливу на формування нормативної основи політики, яку він здійснював.

Однак у сучасних конституційних умовах, після трансформацій системи поділу влади (зокрема після змін 2004 та 2014 років), Президент втратив статус керівника виконавчої влади й нині зосереджується переважно на сферах національної безпеки, оборони, зовнішньої політики та гарантуванні суверенітету. Відповідно, універсальний характер його законодавчої ініціативи викликає сумнів щодо узгодженості з теперішньою інституційною логікою.

З огляду на це, видається доцільним переглянути межі президентської дискреції у цій сфері. Право законодавчої ініціативи Президента може бути обмежене сферами, які безпосередньо належать до його конституційної компетенції — питаннями оборони, безпеки, зовнішньої політики, громадянства та реалізації міжнародних зобов'язань України. Такий підхід не зменшить роль Президента як гаранта державності, але забезпечить функціональну узгодженість інститутів влади та чіткішу диференціацію їхньої відповідальності.

Певне обмеження дискреції Президента у кадрових призначеннях відбулося через запровадження на законодавчому рівні конкурсних процедур. До прикладу, відповідно до п. 22 ч. 1 ста. 106, Президент України «призначає на посади третину складу Конституційного Суду України». Проте, таке дискреційне повноваження обмежене результатами конкурсного відбору, що передбачений ч. 3 ст. 148 Конституції України (з урахуванням змін, внесених Законом України № 1401-VIII від 02.06.2016) та Законом України

«Про Конституційний Суд України». Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022[360] передбачено запровадження конкурсного відбору для призначення на посади членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 13 ч. 2 ст. 106 Конституції України) і т д. Проте не у всіх випадках конкурсний відбір є конституційною вимогою, що залишає вирішення питання про межі дискреції Президента на розсуд органу законодавчої влади.

З метою забезпечення відповідності дискреційних повноважень Президента України вимогам юридичної визначеності при майбутньому вдосконаленні конституційного тексту варто застосовувати чіткіші формулювання щодо низки повноважень, визначених статтею 106 Конституції України, зокрема, [Президент України]:

П. 2): «звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України» варто доповнити строками — гарантіями періодичності щорічних послань;

П. 8): «припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією» варто доповнити словами «з підстав та у випадках…»;

П. 29) «підписує закони, прийняті Верховною Радою України» варто доповнити словами «у строки, визначені Конституцією України».

Окремо слід наголосити на потребі впорядкування повноважень Президента у сферах спільних із парламентом та урядом предметів відання, зокрема завнішньополітичної діяльності, контролю за діяльністю органів виконавчої влади тощо. Зокрема, це можливо досягнути шляхом вдосконалення інституту контрасигнування актів глави держави.

Контрасигнація як інструмент балансування влад. Контрасигнація актів глави держави є одним із атрибутів змішаної форми правління, успадкованої від парламентської моделі. Її поява історично зумовлена еволюцією абсолютної монархічної влади у конституційну, коли особисту волю монарха поступово замінила урядова відповідальність перед парламентом. У процесі цього розвитку глава держави не лише втрачав реальний вплив на виконавчу владу, але й політичну відповідальність за ухвалені акти. Тож скріплення актів

360

[360] Про медіа : Закон України від 13 грудня 2022 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text

монарха підписом прем'єр-міністра та міністра, відповідального за його виконання, що є змістом контрасигнації, став засобом перенесення політичної відповідальності з глави держави на уряд.

Американський політичний філософ італійського походження Джованні Сарторі, відомий, серед іншого, своїми компаративними дослідженнями форм правління, вважав контрасигнування, поряд із колегіальним прийняттям рішень урядом, «одним із найефективніших запобіжних заходів проти домінування президента»[361]. Дійсно, механізм контрасигнації виконує подвійну функцію: по-перше, він обмежує дискрецію президента, а по-друге, зміцнює відповідальність уряду за загальнодержавну політику.

Відсутність практичного застосування інституту контрасигнації або ж її дуже обмежене застосування при змішаній формі правління сприяють дуалізму виконавчої влади, адже означають, що глава держави не тільки здійснює серйозний вплив на виконавчу владу, але й може пропонувати та реалізовувати альтернативну до урядової політику. З огляду на це, варто порівняти передбачену чинною Конституцією України «сферу» контрасигнації актів глави держави з відповідними сферами інших змішаних республік.

Чинна Конституція України у частині 4 статті 106 містить вказівку на три повноваження Президента, акти щодо реалізації яких підлягають «скріпленню підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання». Це повноваження, визначені пунктами 5, 18 та 21 частини 1 статті 106, згідно з якими Президент України:

– призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

– очолює Раду національної безпеки і оборони України;

– приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

[361] Giovanni Sartori. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. 2nd ed. New York : NYU Press, 1997. DOI: 10.18574/nyu/9780814789770.001.0001

Для порівняння, в Конституції редакції 1996 р., таких пунктів у межах статті 106 було аж тринадцять. Щоправда, за умов достатньо централізованої президентсько-парламентської моделі, коли уряд був залежним від Президента, така контрасигнація мала лише умовний характер, а «Прем'єр-міністр і міністри скріплювали своїми підписами будь-які акти глави держави»[362]. Володимир Шаповал таку практику вважає звичною для пострадянських держав, а саму прийняту ними форму правління — «імітацією змішаної республіки»[363].

Для порівняння, розглянемо французьку модель контрасигнації, яка досить чітко відображена у статті 19 Конституції V Республіки: «Акти Президента Республіки, крім тих, що передбачені статтями 8 (пункт перший), 11, 12, 16, 18, 54, 56 та 61, підписуються Прем'єр-міністром та, у разі необхідності, відповідними міністрами»[364].

Поглянемо детальніше на винятки із загального правила контрасигнування і спробуємо з'ясувати, якими потребами поділу влади вони зумовлені. Отож:

Стаття 8 стосується призначення Президентом Республіки Прем'єр-міністра та припинення його повноважень, коли той подає у відставку, а також призначення за поданням Прем'єр-міністра інших членів уряду та припинення їх повноважень.

Стаття 11 передбачає повноваження Президента Республіки, за рекомендацією Уряду під час сесії Парламенту або за спільною пропозицією обох палат, … *винести на референдум* урядовий законо-Проєкт.

У статті 12 йдеться про можливість *розпуску Президентом Національних Зборів* (нижньої палати парламенту) після консультацій з Прем'єр-міністром та Головами палат Парламенту.

Стаття 16 визначає порядок запровадження Президентом *екстраординарного (надзвичайного) режиму*, що включає обов'язкові консультації глави держави з Прем'єр-міністром, Головами палат Парламенту та Конституційною Радою.

---

[362] Кобрин В. С. Проблеми практичного функціонування інституту контрасигнування актів глави держави в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 845. С. 202. URL: https://ena.lpnu.ua/handle/ntb/34631

[363] Шаповал В. М. Феномен конституційного права : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 234.

[364] Конституція Республіки Франція, 4 жовтня 1958 р. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958

Стаття 18 стосується послань Президента Республіки до Палат парламенту.

Стаття 54 передбачає заборону ратифікації чи затвердження міжнародного договору, якщо Конституційна Рада визнала, що він містить положення, які суперечать Конституції. Таке питання Конституційна Рада розглядає за *поданням Президента Республіки*, Прем'єр-міністра, Голови однієї з палат або шістдесяти членів Національних зборів чи шістдесяти сенаторів.

У статті 56 визначено порядок формування Конституційної Ради, трьох членів якої призначає Президент Республіки. Крім того, Президент призначає Голову Конституційної ради.

Стаття 61 встановлює порядок передання справи Державною радою або Касаційним судом до Конституційної ради у разі, якщо під час розгляду справи в суді буде заявлено, що законодавча норма порушує права і свободи, гарантовані Конституцією.

Аналіз наведених повноважень — винятків із загального правила контрасигнації актів Президента Франції — дає підстави зробити висновки, що такі винятки зумовлені **або** тим, що вони випливають із арбітражних функцій глави держави та спрямовані на уряд чи парламент, а тому вимога контрасигнації суперечила б логіці системи поділу державної влади (призначення Прем'єр-міністра, інших членів уряду (ст. 8); призначення загальнонаціонального референдуму (засіб «стримування» парламенту); **або** порядок їх реалізації вже передбачає консультації з Прем'єр-міністром та іншими суб'єктами (статті 12, 16); **або** такі повноваження мають комунікативний характер (ст. 18) чи пов'язані з Конституційною Радою (органом конституційної юрисдикції (ст. 54, 56, 61). Водночас, акти, видані в межах усіх інших повноважень Президента Франції, попри його досить сильні позиції в системі поділу державної влади, таки підлягають контрасигнації.

Польська Конституція 1997 р. у статті 144 встановлює принцип, за яким усі акти Президента вимагають контрасигнації голови Ради Міністрів, за винятком прямо визначених випадків: «Акти управління Президента Республіки є дійсними за наявності підпису Голови Ради Міністрів, який за наслідками підписання акта несе відповідальність перед Сеймом»[365].

365

[365] Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 84 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf

Водночас, частина 3 цієї ж статті містить перелік повноважень Президента — винятків із загального правила контрасигнації. Ці повноваження можна згрупувати наступним чином:

– котрі стосуються взаємовідносин Президента із парламентом (призначення виборів до Сейму і Сенату, скликання перших засідань новообраних Сейму і Сенату, скорочення строку повноважень Сейму у випадках, визначених Конституцією, здійснення законодавчої ініціативи, призначення загальнопольського референдуму, 6) підписання закону або відмови підписати його, видання наказу про опублікування закону або міжнародного договору у Віснику законів Польської Республіки) — пункти 1–7 частини 2 статті 144;

– які пов'язані з формуванням уряду та його відповідальністю (висунення кандидатури на посаду Голови Ради Міністрів і призначення Голови Ради Міністрів, прийняття відставки Ради Міністрів і доручення їй тимчасово виконувати свої обов'язки, подання до Сейму щодо притягнення члена Ради Міністрів до відповідальності перед Державним Трибуналом, звільнення міністра, якому Сейм виразив недовіру, скликання Ради Кабінету) — пункти 11–15 частини 2 статті 144;

– які стосуються судової влади (призначення суддів, Першого Голови Верховного Суду, Голови Вищого Адміністративного Суду, голів Верховного Суду, а також заступників голів Вищого Адміністративного Суду, здійснення помилування) — пункти 17, 20, 23, та конституційної юстиції (подання до Конституційного Трибуналу, призначення Голови і заступника Голови Конституційного Трибуналу) — пункти 9, 21 частини 2 статті 144;

– представницькі та номінаційні повноваження (звернення з посланнями до Сейму, до Сенату або до Національних Зборів, нагородження орденами і відзнаками, надання польського громадянства і згоди на відмову від польського громадянства).

Загалом, можна зробити висновок, що у Польщі перелік актів Президента, що перебувають поза межами інституту контрасигнації, є достатньо широким. Такий самий підхід застосовано і в Конституції Литви. Так, стаття 84 містить вичерпний перелік повноважень із 24 пунктів; при цьому, контрасигнації підлягають акти Президента, видані в межах реалізації лише чотирьох із них:

(3) призначає та звільняє дипломатичних представників Литовської Республіки в іноземних державах та міжнародних організаціях за пропозицією Уряду; приймає повноваження та листи про

відкликання дипломатичних представників іноземних держав; присвоює найвищі дипломатичні звання та спеціальні звання;

(15) присвоює найвищі військові звання;

(17) оголошує надзвичайний стан відповідно до процедури та у випадках, встановлених законом, і подає це рішення на затвердження до наступного засідання Сейму;

21) надає громадянство Литовської Республіки відповідно до процедури, встановленої законом (стаття 85).

Тобто досвід європейських держав зі змішаною республіканською формою правління щодо обсягу та значення контрасигнації актів президента є дуже різним. Порівняльний аналіз дозволяє зробити висновок, що інститут контрасигнації в державах зі змішаною республіканською формою правління не має уніфікованої моделі, а його обсяг і зміст залежать від внутрішньої логіки системи поділу влади та фактичного становища глави держави в ній. У Франції контрасигнація виконує насамперед функцію технічного засвідчення урядової відповідальності за акти Президента, залишаючи за ним вузьке коло прерогатив, що мають арбітражний або конституційно-особистий характер. Польська модель, навпаки, передбачає широку сферу президентських актів, звільнених від контрасигнації, що відображає сильну позицію президента в політичній системі та його участь у формуванні уряду. У Литві, де система тяжіє до парламентської, контрасигнація застосовується лише у виняткових випадках, пов'язаних із зовнішньою політикою, обороною та громадянством, тобто там, де потрібна інституційна співучасть президента й уряду. У підсумку, контрасигнація виступає гнучким механізмом, який у кожній державі слугує відображенням фактичного балансу між президентом і виконавчою владою, а тому її конструкція має бути органічно узгоджена з конкретною моделлю державного управління, а не запозичена механічно.

Українські науковці досить часто критикують чинну модель контрасигнації, передбачену Конституцією України, передусім через надто вузьке коло актів, що підлягають контрасигнації, а також через формальний характер її застосування, який не породжує жодних реальних правових чи політичних наслідків. Така ситуація, на думку дослідників, нівелює потенціал контрасигнації як інструменту взаємної відповідальності та балансу між Президентом і Урядом, перетворюючи її на суто технічний елемент процедури видання актів глави держави. Проте найчастіше зауваження все-таки стосуються обмеженого переліку президентських актів, що підлягають контрасигнації.

Водночас, у вітчизняному дискурсі рідко пояснюється, яке саме функціональне призначення мав би виконувати інститут контрасигнації саме в українських умовах. Це особливо важливо з огляду на те, що практика іноземних держав у цій сфері є неоднорідною, що підтверджується результатами проведеного порівняльного аналізу.

На наш погляд, у сучасних умовах української моделі змішаного правління контрасигнація має виконувати принаймні три ключові функції. По-перше, вона покликана мінімізувати проблему дуалізму виконавчої влади, що виникає внаслідок існування двох центрів управління — Президента та Уряду. По-друге, контрасигнація може слугувати запобіжником від зловживань Президентом дискреційними повноваженнями, унеможливлюючи надмірне розширення його компетенції всупереч конституційній логіці. По-третє, у випадках політичного співіснування Президента та Уряду, сформованих різними політичними силами, контрасигнація дозволяє коректно розподілити політичну відповідальність, покладаючи її на Уряд у тих сферах, де Президент не має реальних важелів впливу на державну політику.

Разом із тим, контрасигнація не повинна перетворюватися на політичний «громовідвід», що звільняє Президента від відповідальності за власну політику у сферах, де він здійснює безпосереднє керівництво, передусім у зовнішньополітичній діяльності. У таких випадках контрасигнація актів Президента міністром закордонних справ видається недоцільною, оскільки цей міністр призначається саме за президентським поданням і є інституційно залежним від нього. Водночас певна логіка може бути у контрасигнації таких актів Прем'єр-міністром, що засвідчувало б узгодженість загального курсу зовнішньої політики держави з урядовою лінією.

Отже, в межах української системи поділу влади інститут контрасигнації має забезпечувати єдність державної політики у тих сферах, у яких Президент здійснює реальний вплив, не порушуючи при цьому принципу політичної відповідальності уряду перед парламентом. Така функціональна модель контрасигнації здатна стати ефективним механізмом гармонізації взаємовідносин між главою держави та виконавчою владою. Враховуючи наведені аргументи, метою вдосконалення частини четвертої статті 106 Конституції України має бути не механічне розширення переліку актів, що потребують контрасигнації, а створення внутрішньо логічної, функціональної моделі, яка забезпечувала б баланс між Президентом і Урядом та єдність виконавчої політики.

Модернізація інституту контрасигнації в Україні має на меті не формальне копіювання зарубіжних зразків, а адаптацію цього механізму до особливостей української моделі поділу влади, що поєднує риси президентської та парламентської форм правління. Розширення сфери контрасигнації має відбуватися селективно і функціонально, з урахуванням потреби забезпечення єдності державної політики, узгодження дій органів виконавчої влади та попередження зловживань дискреційними повноваженнями. У такому розумінні контрасигнація стане інструментом балансу та інституційної злагодженості у межах українського конституційної системи.

Допоміжні органи при Президентові України. Діяльність допоміжних органів є невід'ємним атрибутом інституту глави держави. Повнота та ефективність реалізації повноважень Президента залежить від забезпечення оптимальної організації роботи його допоміжних органів, чіткого закріплення правового статусу цих органів, запровадження правового механізму реалізації покладених на них завдань. Особливо важливим також є встановлення правових та організаційних гарантій недопущення зловживань з боку допоміжних структур Президента.

У літературі для визначення сукупності допоміжних органів при главі держави, за допомогою яких він здійснює державну владу, виконує покладені на нього повноваження, досягає поставлених перед ним суспільством мети і завдань, використовують термін «апарат Президента України» в усій складності системно-структурних та функціональних складових цього поняття[366].

Відповідно до пункту 28 статті 106 Конституції України Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби[367]. Такі органи не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності, як сам Президент. Допоміжні органи функціонально зорієнтовані на забезпечення цілей діяльності Президента, ефективної реалізації ним своїх повноважень.

---

[366] Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. / за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид., переробл. та доповн. Харків : Право, 2011. С. 167 ; Президентський апарат: етапи формування / за ред. А. Колодія. Київ : Либідь, 2004. 115 с.

[367] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

При цьому функціонування апарату Президента України стикається із викликами реальності, як й інші державно-правові інституції. Так, важливою організаційною тенденцією розвитку апарату глави держави тривалий час залишалося доволі стрімке розростання системи органів, що його утворюють. Процес постійного збільшення числа допоміжних органів та штатів їх персоналу несе реальну загрозу появи дублюючих ланок і функцій, послаблення контролю за їх діяльністю і, як наслідок, зменшення ефективності діяльності і апарату, і глави держави[368].

Серед допоміжних та консультативних органів, що створює Президент України для реалізації своїх функцій, чільне місце посідає Офіс Президента України (за каденції різних Президентів мав ще назву «Адміністрація» та «Секретаріат»). Цей орган має доволі специфічний статус у системі державного управління. Він не має самостійного конституційного статусу, працює лише як апарат забезпечення діяльності глави держави.

В умовах змішаної республіки він перетворюється на центр ухвалення політичних рішень, коли Президент контролює парламентську більшість, яка своєю чергою лише затверджує прийняті в Офісі Президента України рішення. У разі, коли діють опозиційні до глави держави парламентська коаліція та створений нею уряд, то Офіс Президента виконує лише належні йому функції президентської канцелярії.

У Конституції України немає окремої згадки про Офіс Президента. Є лише ст. 106, де закріплено повноваження Президента та право створювати допоміжні, консультативні та інші органи й служби для здійснення своїх функцій. Отже, з точки зору Конституції, Офіс Президента України — це лише допоміжний орган при Президентові.

Правовий статус Офісу визначений Указами Президента України (наприклад, Указ Президента № 436/2019 від 20 червня 2019 р.[369], яким Адміністрацію Президента було реорганізовано в Офіс Президента). Це означає, що ОПУ не може вважатися самостійним державним органом у класичному сенсі, не може бути елементом в системі балансування влад.

---

[368] Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2012. № 23. С. 97.

[369] Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента від 20 червня 2019 р. № 436/2019 *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* URL: https://www.president.gov.ua/documents/4362019-27681

369

Основним завданням Офісу Президента є організаційне, консультативне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Президента.

Аналіз повноважень Офісу Президента, що міститься у п. 4 Положення про Офіс Президента України, затвердженого вказаним Указом, дає підстави виділити такі основні напрями діяльності Офісу: (1) підготовка Проєктів указів, розпоряджень, законоПроєктів, Проєктів конституційних подань; (2) координація взаємодії Президента з парламентом, урядом, судами; (3) комунікація з суспільством і ЗМІ; (4) протокольне та організаційне забезпечення. Із цього переліку вбачається, що Офіс Президента не може дублювати функції уряду, окремих міністерств, або підміняти їх.

Утворення Офісу Президента України указом, а не законом чи Конституцією, породжує дискусію і щодо статусу самого цього органу, і статусу посадових осіб, порядку і способу здійснення ними своїх повноважень.

Під час триваючої війни при Президенті України діють органи, кожен з яких має важливе значення для ухвалення Президентом України відповідних рішень, — Рада національної безпеки і оборони України, Ставка Верховного Головнокомандувача, Офіс Президента України — при цьому, чіткого законодавчого розмежування їх функцій немає. Після війни важливо упорядкувати діяльність допоміжних структур глави держави з тим, аби забезпечити баланс: з одного боку, Президенту потрібен ефективний апарат, з іншого — важливо не допустити концентрації «неформальної влади» в органі, який має лише допоміжні функції.

Досягнення такої мети можливо шляхом закріплення статусу Офісу Президента України в законі (а не лише в указах Президента), визначивши його як апарат при главі держави з чітко окресленими повноваженнями. При цьому важливо встановити межі діяльності: Офіс не ухвалює політичних рішень, а лише готує інформацію, аналітику та організує виконання рішень Президента. Також має бути скорочене дублювання повноважень, коли частина функцій Офісу Президента перетинається з міністерствами, урядом, Верховною Радою (наприклад, у сфері комунікацій, міжнародних відносин). Замість «паралельних міністерств», тобто департаментів, що дублюють назви парламентських комітетів і урядових органів у структурі Офісу Президента слід створити невеликі аналітичні департаменти, які готуватимуть матеріали для Президента.

Слід розділити політичні функції (радники, стратегія) й адміністративні (апарат, документообіг, протокол). Радники мають призначатися Президентом як особи, що готуватимуть стратегію глави держави у певних напрямках політики, забезпечуватимуть його взаємодію з іншими публічними інституціями. Апарат же має складатися із державних службовців, що займають посади за конкурсом і забезпечують інституційну пам'ять при зміні президентів — такий порядок зменшить залежність від політичної кон'юнктури. У необхідності існування посади керівника Офісу Президента України з таким підходом є великий сумнів. Адже радники діють самостійно в різних сферах і підпорядковані лише Президенту України, а Апарат має свого керівника державної служби на загальних підставах.

Доречно запровадити щорічний звіт офісу Президента України про діяльність (не політичного, а організаційного характеру: кількість підготовлених документів, рівень виконання доручень), який щороку публікується на офіційному порталі Президента України. Це дозволить підвищити рівень підзвітності цієї інституції громадянському суспільству, наблизить за своїм статусом до інших державних органів.

Така реформа офісу Президента має перетворити його з «тіньового центру прийняття рішень» на ефективний сервісний апарат, який допомагає Президенту працювати зі всіма гілками влади без дублювання чи підміни їхніх функцій.

Проблему відсутності законодавчого закріплення статусу офісу Президента України як державного допоміжного органу підкреслює факт того, що правовий статус інших органів при Президенті України визначений саме на законодавчому рівні.

Так, одночасно з самим інститутом президентства виникло Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. 5 березня 1992 року схвалено Закон України «Про Представника Президента України». У статті 18 цього акту було визначено, що в автономній Республіці Крим Президент України має своє Представництво, статус якого визначається окремим законом[370]. Такий закон був прийнятий 17 грудня 1992 року[371].

[370] Офіційний веб-портал Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: https://ppu.gov.ua/history/

370

[371] Про Представництво Президента України в Республіці Крим : Закон України від 17 грудня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 9. Ст. 58

У розділі X Конституції України 1996 року «Автономна Республіка Крим» запроваджено окрему статтю 139, за якою в АР Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається окремим законом. Отже, Представництво є конституційним органом влади України в системі допоміжних органів при Президентові України, що відображено в самій назві цього органу.

Діяльність Представництва як органу контролю держави за відповідністю Конституції та нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим Конституції та законам України закріплено у частині 4 статті 5 чинної Конституції Автономної Республіки Крим[372].

Теперішній конституційний статус Представництва деталізовано спеціальним Законом України від 2 березня 2000 року[373], відповідно до якого Представництво є державним органом влади, утвореним для сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України і безпосередньо йому підпорядкованим. Цей акт встановлює функції Представництва (представницька, кадрова, аналітична, інформаційна та правозахисна, що полягає у сприянні додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнаціональної злагоди, соціально-економічної та політичної стабільності на території Автономної Республіки Крим). З початком війни 2014 року Представництво було передислоковано до міста Херсон та визначило нові напрямки роботи, налагодило взаємодію з центральними та регіональними органами влади України, запровадило механізм моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами та населенням тимчасово окупованої території, з метою врегулювання аналізує законодавство в контексті питань Криму, системно досліджує соціально-економічні та політичні процеси на тимчасово окупованій території України. Представництво спрямовує Президентові України, Кабінету Міністрів і центральним органам виконавчої влади подання та пропозиції, покликані мінімізувати наслідки тимчасової окупації та підвищити рівень забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Згідно з Указом Президента України № 758/2019, офіс Представництва переміщається до Києва для більш оперативної взаємодії

[372] Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 5–6. Ст. 43.

[373] Про Представництво Президента України в Республіці Крим : Закон України від 2 березня 2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 21. Ст. 158.

з центральними органами виконавчої влади, консультативними, дорадчими допоміжними органами та службами тощо. У Херсоні тим часом залишається заступник Постійного Представника та окремі працівники органу.

По деокупації Криму та завершенні війни питання подальшого функціонування Представництва може бути переглянуте з урахуванням загальної реформи допоміжних органів при Президенті України та особливостей статусу Криму. Вбачається, що утворення представництв Президента в окремих територіальних одиницях в умовах унітарної держави себе вичерпало. Соціальні, економічні, безпекові, міграційні проблеми, які мають бути вирішені в Криму після деокупації, потребуватимуть задіяння всього державно-правового механізму, а не тільки посиленої уваги Президента до проблем окремої територіальної одиниці.

Статтею 23 Закону України «Про громадянство України»[374] передбачено повноваження ще одного допоміжного органу в апараті глави держави — Комісії при Президентові України з питань громадянства. Передбачено, що така Комісія: (1) розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; (2) повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; (3) контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Отже за своїм функціоналом це суто допоміжний орган в чіткій сфері діяльності глави держави. Спосіб унормування його діяльності має стати взірцевим для регламентації всіх допоміжних органів при Президентові України.

Відповідно до статті 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

---

[374] Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.

Конституційний рівень інституціоналізації Ради національної безпеки і оборони України зумовлений особливим місцем та функціональною роллю цього органу у державному механізмі. Так, найважливішою функцією держави конституційно проголошені захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки. Складність та багатоаспектність проблем забезпечення національної безпеки вимагає узгодження дій багатьох державних органів у межах єдиної державної політики[375].

Стаття 4 спеціального Закону[376] чітко визначає її функціонал: (1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; (2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; (3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Отже, як зазначають в літературі, вона є тим органом, який покликаний проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, у результаті колегіального обговорення узгоджувати Проєкти президентських рішень щодо їх попередження чи припинення, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки, координувати діяльність компетентних органів держави у цій сфері. В юридичній літературі РНБО визначається як спеціалізований, міжвідомчий, колегіальний, постійно діючий, консультативно-дорадчий орган у сфері національної безпеки[377]. Така широка трактовка статусу цього органу на практиці дозволяє використовувати його для вирішення політичних задач без настання для нього ні політичної, ні юридичної відповідальності за ухвалені рішення.

---

[375] Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2012. № 23. С. 97–98.

[376] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1998. № 35. Ст. 237

[377] Петрів І. М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2004. С. 3.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України, який є його Головою. До її складу за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Такий склад і порядок формування цього органу вказує на його статус дорадчого органу при Президентові України. Визначення його як органу, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади, на практиці не відповідає встановленому персональному складу. А в періоди, коли Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади сформований опозиційною до Президента коаліцією парламентських фракцій, персональний склад і діяльність Ради національної безпеки і оборони мають високий конфліктогенний потенціал. Тому в контексті конституційної реформи слід виключити із тексту Конституції України визначення Ради національної безпеки і оборони України як органу, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади.

Крім того, Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України. При цьому, відповідно до пункту 18 частини першої і частини четвертої статті 106 Конституції України акти Президента України, видані ним як Головою Ради національної безпеки і оборони України, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання. У разі, коли Прем'єр-міністр України, Міністр внутрішніх справ та інші члени уряду, які одночасно є членами РНБОУ, не погоджуються з рішенням РНБОУ, вони можуть не завізувати такий Указ, що стане перепоною введення в дію прийнятого Рішення РНБОУ. Так, Указ про введення в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони від 5 квітня 2007 р. не підписаний Прем'єр-міністром України, який навіть не був присутнім на засіданні Ради, а присутній відповідальний міністр фінансів України проголосував проти цього Рішення[378]. Але, незважаючи на це, Указ був опублікований і набув чинності без підписів цих посадових осіб.

[378] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 5 квітня 2007 року «Про суспільно-політичну ситуацію та невідкладні заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян України : Указ Президента України від 06.04.2007 року № 285/2007. *Офіційний вісник Президента України.* 2007. № 3. С. 19.

І хоч за правовою позицією Конституційного Суду України окремо визначені у статті 107 Конституції України повноваження Президента України можуть реалізовуватися без застосування вимоги частини четвертої статті 106 Конституції України (підпункт 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008), такі випадки в державно-правовій історії України мали місце[379].

Таким чином, в ході наступних конституційних перетворень та удосконалення інституту президенства в Україні необхідно систематизувати апарат Президента України з наданням йому конституційного статусу і закріпленням його повноважень на рівні закону.

Дострокове припинення повноважень Президента України. Конституційна процедура імпічменту. Підстави та порядок дострокового припинення повноважень Президента України є важливим елементом системи поділу влади, що має забезпечити баланс між стабільністю президентського мандата та наявністю реальних механізмів відповідальності глави держави. У демократичній системі жоден носій влади не може бути поза контролем або юридичною відповідальністю, тому конституційно визначені способи дострокового припинення президентських повноважень є гарантією проти узурпації влади або бездіяльності глави держави, а також важливим інструментом саморегуляції політичної системи.

Чинна Конституція України встановлює вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень Президента (стаття 108): (1) відставка; (2) неможливість виконувати повноваження за станом здоров'я; (3) усунення з поста в порядку імпічменту; (4) смерть Президента.

Формальне закріплення вичерпного переліку підстав дострокового припинення повноважень Президента, безумовно, відповідає принципам правової визначеності та стабільності конституційного ладу, оскільки унеможливлює довільне тлумачення чи політичне

[379] 21 вересня 2006 року перший заступник міністра Кабінету Міністрів — керівник правового управління Кабміну Олександр Лавринович повідомив, що сім указів Президента України повернуто в президентську канцелярію через порушення конституційної процедури їх оприлюднення. У супровідному листі до повернутих указів секретаріат Кабміну зазначив, що офіційному оприлюдненню актів глави держави мала передувати процедура їх контрасигнації. Проте згадані укази надійшли на скріплення підписом Прем'єр-міністра офіційно оприлюднені, що нівелює процедуру їх контрасигнації. *УНІАН — Право*. 21–28 вересня 2006 року. Четвер. № 21(21). С. 27–29.

маніпулювання цими підставами. Втім, досвід конституційного розвитку України засвідчив певну недосконалість такої моделі, яка не дозволяє враховувати можливі ситуації, коли глава держави фактично самоусувається від виконання своїх обов'язків, що створює загрозу інституційній безперервності влади.

Події 2014 року показали, що чинне конституційне регулювання не передбачає механізму реагування на ситуацію, коли Президент фактично самоусувається від виконання своїх обов'язків, не подавши відставку й не будучи юридично усуненим із посади. Випадок із Віктором Януковичем засвідчив, що відсутність у Конституції належним чином сформульованої підстави для дострокового припинення повноважень у разі фактичного ухилення Президента від виконання своїх функцій створює проблему інституційної невизначеності, яка не дозволяє своєчасно та в межах конституційних процедур реагувати на подібні ситуації. Верховна Рада України, опинившись у ситуації, не врегульованій чинною Конституцією, була змушена шукати шляхи вирішення проблеми в межах конституційного принципу наступності влади. З цією метою 22 лютого 2014 року було ухвалено Постанову Верховної Ради України № 757-VII «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України»[380].

Це рішення, хоча й дозволило забезпечити безперервність державної влади, водночас показало необхідність вдосконалення існуючого конструкту «підстави і механізм» дострокового припинення повноважень Президента України. З урахуванням українського досвіду, видається за доцільне передбачити окрему підставу дострокового припинення повноважень Президента у випадку фактичного невиконання ним своїх конституційних обов'язків — наприклад, у разі тривалої відсутності на території України або ухилення від виконання функцій глави держави, підтвердженої рішенням Конституційного Суду.

Це може бути зроблено доповнення частини 2 статті 108 окремою підставою дострокового припинення повноважень Президента України: «Встановленої Конституційним Судом України фактичної

[380] Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-18#Text

380

відмови Президента України від виконання своїх конституційних повноважень». Така формула мінімізує ризики політичного зловживання, оскільки рішення ухвалює Конституційний Суд — орган, покликаний гарантувати верховенство Конституції та діяти поза політичним впливом. Водночас варто доповнити частину 2 статті 105 Конституції України «Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту» словосполученням «або встановленої Конституційним Судом України фактичної відмови Президента України від виконання своїх конституційних повноважень».

Не менш проблемним є й питання імпічменту Президента України. Конституційна процедура (стаття 111) передбачає складний і багаторівневий порядок: створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, проведення розслідування, ухвалення висновків, отримання рішень Конституційного Суду та Верховного Суду, а потім — голосування не менш як трьома чвертями від конституційного складу Верховної Ради. На практиці реалізація такого механізму є майже неможливою, що робить Президента фактично недосяжним для механізмів конституційної відповідальності.

Ухвалений 10 вересня 2019 року Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» [381] фактично відтворив ті законодавчі положення щодо процедури імпічменту, що вже містилися (на час ухвалення цього Закону) в діючому на той час Регламенті Верховної Ради України. Тож його зміст продемонстрував радше нормативне дублювання, ніж інституційне вдосконалення. Водночас варто зауважити, що проблема полягає у самій конституційній конструкції імпічменту, що є надмірно складною, громіздкою та політично нереалістичною процедурою, а відтак вирішити її шляхом прийняття звичайного закону неможливо.

Практична реалізація конституційного механізму імпічменту в умовах українського парламентаризму видається майже неможливою, оскільки для усунення Президента необхідна надзвичайно широка парламентська більшість — не менше трьох четвертих від конституційного складу Верховної Ради, а сама процедура перед-

381

[381] Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент) : Закон України від 10 вересня 2019 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text

бачає багаторівневу судову та парламентську перевірку, що вимагає ідеальної політичної консолідації та бездоганного процесуального виконання. Унаслідок цього Президент стає фактично недосяжним для механізмів конституційної відповідальності, навіть у випадках учинення тяжких злочинів чи державної зради.

Така ситуація породжує асиметрію в системі поділу влади: парламент і уряд залишаються підконтрольними один одному та політично відповідальними перед суспільством, тоді як Президент, наділений значним обсягом повноважень, практично позбавлений дієвих механізмів притягнення до відповідальності. За відсутності реалістичного інструменту усунення глави держави з посади у випадках грубого порушення Конституції чи кримінальних діянь, принцип взаємної відповідальності гілок влади втрачає свій баланс, а сама процедура імпічменту набуває радше декларативного характеру.

Удосконалення цієї моделі потребує переосмислення конституційних засад імпічменту, передусім раціоналізації кількості процедурних етапів, а також упровадження реалістичних запобіжників проти політичного зловживання, не нівелюючи при цьому сутність президентської відповідальності в демократичній державі.

Важливим питанням, пов'язаним із проблемою дострокового припинення повноважень Президента, є тимчасове заміщення поста Президента України. Цей інститут є важливою гарантією безперервності державної влади та стабільності конституційного ладу, особливо в умовах кризових чи надзвичайних ситуацій. Конституція України (стаття 112) передбачає, що у разі дострокового припинення повноважень Президента виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Водночас, чинна редакція статті 112 Конституції України передбачає лише один рівень заміщення — виконання повноважень Президента Головою Верховної Ради України. Така конструкція формально відповідає принципу континуїтету, однак не враховує можливих надзвичайних обставин, коли і Голова Верховної Ради з об'єктивних причин не може виконувати ці функції. У воєнний чи кризовий час подібна ситуація не є гіпотетичною: парламентське керівництво, як і інші державні органи, може опинитися в умовах окупації, евакуації або втрати зв'язку, що створює реальний ризик інституційного вакууму на найвищому рівні державного правління.

З огляду на це, чинна модель виглядає надмірно спрощеною та уразливою для форс-мажорних ситуацій. Вона не забезпечує гарантованого ланцюга передачі владних повноважень у випадку, якщо особа, що заміщує Президента, також виявиться недієздатною. На відміну від України, у багатьох європейських державах передбачено кількаступеневу систему заміщення, що унеможливлює правовий розрив у функціонуванні державних інститутів. Так, у Польщі (ст. 131 Конституції) після Маршалка Сейму наступним суб'єктом є Маршалок Сенату[382]; у Франції (ст. 7 Конституції 1958 р.) після Голови Сенату обов'язки переходять до Уряду[383].

Подібний резервний механізм варто закріпити і в Українській Конституції, наприклад, визначити, що у випадку неможливості виконання повноважень Головою Верховної Ради їх тимчасово здійснює Прем'єр-міністр України до обрання нового Президента або відновлення виконання обов'язків главою держави. Такий підхід забезпечив би неперервність владних функцій у надзвичайних умовах та усунув би ризик виникнення конституційно неврегульованого періоду безвладдя на найвищому державному рівні.

382

383

[382] Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 84 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf

[383] Конституція Республіки Франція, 4 жовтня 1958 р. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958

Розділ 5

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ, ВИКОНАВЧОЇ ТА СУДОВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Проблеми удосконалення конституційного законодавства щодо організації публічної влади в цілому та, насамперед, законодавчої, виконавчої та судової влади в контексті реалізації принципу поділу державної влади мають як концептуальний, так і прикладний характер. Серед ключових напрямків конституційної модернізації у цій сфері є наступні проблеми:

1. Удосконалення конституційного законодавства щодо організації законодавчої влади та розвитку парламентаризму.

Розглядаючи питання про удосконалення конституційного законодавства щодо організації законодавчої влади, ми сконцентруємось на кількох найважливіших проблемах, системне вирішення яких дозволить забезпечити не лише підвищення ефективності парламентаризму, але й концептуальне оновлення системи поділу влади. Такими проблемами, з нашого погляду, є: структура парламенту і проблеми представництва; юридичні, процедурні та політичні гарантії внутрішньопарламентської демократії; статус коаліції депутатських фракцій; посилення ролі комітетів, зокрема, у здійсненні контрольних функцій; та проблеми дострокового припинення повноважень парламенту.

Структура парламенту. Питанням структури парламенту в українській конституційно-правовій науці присвячено порівняно небагато уваги, хоча саме воно має вирішальне значення для моделювання системи поділу влади. Більшість досліджень зосереджується на функціях парламенту, його повноваженнях у сфері законотворення чи контролю за урядом, тоді як структурний аспект часто сприймається як технічний або організаційний. Проте від того, як побудований парламент, чи він однопалатний, чи двопалатний, як визначено його склад, порядок формування, внутрішню організацію, залежить не лише ефективність законодавчої діяльності, а й баланс системи поділу влади загалом. Як стверджував Ганс Кельзен, «від того, чи є парламент знаряддям, спроможним розв'язувати соціальні питання нашого часу, залежить саме існування сучасної демократії… Саме парламентаризм є єдиною реальною формою, в якій можна зреалізувати демократії в рамках суспільної дійсності. Ось чому вирок парламентаризмові став би водночас і вироком самій демократії»[384].

[384] Кельзен Ганс. Про сутність і цінність демократії. Пер. з німецької О. Мокровольський. Київ : ВНТЛ-Класика, 2013. С. 58.

Парламент — не просто орган законодавчої влади, наділений компетенцією ухвалювати закони, формувати уряд і здійснювати контроль за його діяльністю. Він є органом представницького правління, що володіє безпрецедентним демократичним мандатом, оскільки є єдиним серед вищих органів державної влади колегіальним органом, що обирається всенародно. Ця обставина надає парламенту особливого статусу не лише як інституції політичного представництва, а й як виразника загальної волі народу. У цьому сенсі його структура та спосіб організації безпосередньо впливають на ефективність усієї системи представницького правління, адже через парламент суспільство реалізує своє право на участь у здійсненні державної влади.

Доктрина народного представництва становить фундамент сучасного парламентаризму. Її теоретичне підґрунтя складають праці Джона Стюарта Мілля, який, зокрема, наголошував, що представницька форма правління є найбільш ефективним засобом поєднання людської свободи і компетентного правління: «Сутність представницького правління полягає в тому, що весь народ або його значна частина через періодично обраних ним депутатів здійснює вищу владу, яка має бути за кимось закріплена в кожній конституції… Головна функція представницького органу полягає не в тому, щоб здійснювати управління, а в тому, щоб забезпечити здійснення управління правильними людьми; щоб бути одночасно очима і голосом нації»[385].

Підхід Мілля ґрунтувався на розумінні парламенту як форуму, у якому має бути представлена вся множинність суспільних інтересів, як «місце реального обговорення, де кожен інтерес і кожен відтінок думки в країні може бути почутим»[386]. Ця ідея стала підґрунтям для формування концепції загальнонаціонального представництва, яка згодом була доповнена ідеями територіального представництва на загальнонаціональному рівні. Дійсно, з часом стало зрозуміло, що ефективне представництво потребує врахування усіх соціальних, економічних і регіональних інтересів. До прикладу, Ганс Кельзен стверджував: «Представницький орган не є дзеркалом народу як

[385] Mill J. S. Considerations on Representative Government. Oxford : Oxford University Press, 1991. P. 56–59.

[386] Там само. С. 68.

однорідної єдності, а є конструкцією, через яку можуть бути виражені різні думки, інтереси та цінності»[387].

Вибір структури парламенту — це, по суті, вибір моделі представництва, що дає відповідь на питання, яким чином у парламенті буде відображено політичне, територіальне й соціальне різноманіття суспільства. Традиційно представництво у парламенті розглядають крізь призму двох аспектів: загальнонаціонального та територіального. Загальнонаціональне представництво відображає волю всього народу як політичного цілого, тоді як територіальне забезпечує врахування інтересів окремих регіонів, місцевих громад та адміністративно-територіальних одиниць. У різних країнах ці дві складові реалізуються по-різному: через відповідні виборчі системи, внутрішньопарламентські комісії або ж, найбільш послідовно, — через інституційне розмежування палат парламенту.

Переважно найефективнішим засобом поєднання двох форм представництва вважається двопалатна структура парламенту. При цьому верхня палата традиційно виступає інститутом територіального представництва[388], забезпечуючи баланс між центром та територіями[389], тоді як нижня — загальнонаціонального. Двопалатний парламент забезпечує внутрішню рівновагу законодавчої влади, надаючи їй стабільності й структурованості, а також створює додаткові механізми стримування надмірної концентрації політичної влади у руках партійної більшості. Важливо також наголосити, що в умовах змішаної республіки, коли парламентська більшість і президент є представниками однієї політичної сили, розосередження компетенції між двома палатами парламенту мінімізує ризики від такої політичної консолідації, знижуючи ймовірність перетворення парламенту на інструмент реалізації волі виконавчої влади. Поділ законодавчої влади на дві палати сприяє більш зваженому ухваленню рішень, передбачає повторний розгляд законопроєктів з різних полі-

[387] Kelsen H. The Essence and Value of Democracy. Lanham ; Boulder ; New York ; London : Rowman & Littlefield, 2013. P. 64–66.

[388] Russell M. The Territorial Role of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies.* 2001. Vol. 7. № 1. P. 105–118. DOI: 10.1080/714003852

389

[389] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Second Chambers in Europe: «Parliamentary Complexity or Democratic Necessity?». Strasbourg, 26 Nov. 2006. CDL(2005)059 rev. 39 p. *Venice Commission of the Council of Europe.* URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059rev-e

тичних і територіальних позицій, а також посилює представницьку легітимність парламенту як цілісного органу.

В Україні, де парламент є однопалатним органом, проблема забезпечення збалансованого представництва вирішується переважно через виборчу систему, від якої безпосередньо залежить якісний склад Верховної Ради. Постійні зміни виборчої моделі (пропорційна, змішана, закриті чи відкриті списки) свідчать про несталість механізмів відтворення народного представництва та про спроби компенсувати відсутність другої палати конструкцією виборчих правил. Такий підхід не може надійно забезпечити інституційний баланс, оскільки виборча система залишається політичним інструментом, чутливим до поточних інтересів влади.

У зв'язку із цим, на перспективу доцільним видається розглянути питання запровадження в Україні двопалатного парламенту. Попри аргумент критиків про нібито можливе послаблення у такому разі єдиного законодавчого органу, двопалатна структура за належного розподілу компетенцій, процедур і строків оновлення палат може, навпаки, підвищити ефективність, впливовість і стабільність парламентської влади. Така модель здатна забезпечити кілька важливих цілей, щонайменше:

– додаткове інституційне врівноваження повноважень, насамперед у сфері кадрових призначень та контролю, які, за умов бікамералізму, зазвичай належать верхній палаті;

– періодичну змінність складу парламенту за непорушності принципу наступності влади, що сприятиме його оновленню без повної втрати політичного досвіду;

– територіальне представництво, що гарантуватиме представництво територіальних одиниць в обговоренні та ухваленні важливих рішень загальнодержавного значення, зокрема щодо бюджету, розподілу ресурсів і регіонального розвитку.

Окремою і дуже важливою проблемою, пов'язаною із представництвом, є ідея **вільного депутатського мандата**. Відразу зауважимо, що імперативний мандат, у різних його варіаціях (у тому числі існуючому за чинною Конституцією партійно-імперативному) та інтерпретаціях, несумісний і доктриною народного представництва.

Джон Стюарт Мілль послідовно виступав проти ідеї імперативного мандата, вважаючи, що він суперечить самій природі народного представництва, та наголошував, що парламентар не є делегатом, який зобов'язаний виконувати волю виборців у кожному питанні, а

є їхнім повіреним *(trustee)*, покликаним діяти розумно та добросовісно від імені всієї спільноти. Суть представницької системи полягає не у механічному відтворенні думки електорату, а у раціональному арбітражі між різними інтересами суспільства; тому депутат має керуватися власним розумінням загального блага, а не підпорядковуватися локальним або ситуативним вимогам виборців. Зв'язування депутата імперативним мандатом фактично знищує зміст представництва і перетворює парламент на сукупність делегатів, нездатних до незалежного судження та компромісу[390].

Слушною видається позиція Ганни Піткін, яка стверджує, що представництво — це не лише делегування волі виборців, а передусім інституційний механізм вираження суспільного інтересу, який передбачає відповідальність представника перед народом, але не його повну підлеглість миттєвим настроям виборців[391]. Європейська традиція парламентаризму спирається саме на такий інтерпретативний і ціннісний підхід до представництва. Вона відкидає імперативний мандат, розглядаючи парламент не як механічну суму делегатів, а як орган політичного представництва нації[392].

Конституційний статус народних депутатів України характеризується особливою моделлю мандата, що поєднує риси вільного та партійно-імперативного представництва. На відміну від класичної європейської традиції вільного мандата, закріпленої ще у XIX столітті під впливом ідей Дж. С. Мілля та Е. Берка, за якою депутат виступає незалежним представником усього народу, українська конституційна модель поступово еволюціонувала до партійно-детермінованої форми представництва, у межах якої депутат юридично пов'язаний із політичною силою, за списком якої його обрано.

Положення про дострокове припинення повноважень народного депутата у разі виходу з фракції політичної партії було запроваджене Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, який набув чинності 1 січня

[390] Mill J. S. Considerations on Representative Government. Oxford : Oxford University Press, 1991. P. 117.

[391] Pitkin H. F. The Concept of Representation. Berkeley ; Los Angeles ; London : University of California Press, 1967. P. 221–223.

392

[392] CDL-AD(2009)027. Report on the Imperative Mandate and Similar Practices. Venice Commission, Strasbourg, 16 June 2009. *Venice Commission of the Council of Europe.* URL: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e

2006 року. Ці зміни стали складовою так званої політичної реформи, що мала на меті перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. Водночас, мотивом конституціедавця тоді було прагнення забезпечити стабільність парламентської більшості і створити стійкий зв'язок між політичними партіями та депутатами, обраними за їхніми виборчими списками. У такий спосіб передбачалося запобігти поширеному на початку 2000-х років явищу так званого політичного «тушкування» — переходу народних депутатів між фракціями, що призводило до розпаду коаліцій та урядових криз.

Запровадження цієї норми було закріплене у частині шостій статті 81 Конституції України, згідно із якою повноваження народного депутата припиняються достроково у разі його невходження до фракції політичної партії (виборчого блоку партій), за списком якої він обраний, або виходу (виключення) з неї. Відтоді зв'язок між депутатом і партією набув юридично обов'язкового характеру, що фактично легітимізувало партійно-імперативний мандат як складову українського парламентаризму.

Варто зауважити, що вільний депутатський мандат, за умов застосування пропорційної виборчої системи, не має абсолютного характеру, адже він поєднаний із явищем партійної (фракційної) дисципліни, що сама собою передбачає лояльність депутата, обраного за списком політичної партії, не лише до її політичної програми, але й до курсу її реалізації через парламентську діяльність фракції. Проте, за визначена чинною Конституцією України модель, коли народний депутат України може бути позбавлений мандата за рішенням керівного органу політичної партії, за списком якої він був обраний, виводить таку залежність депутата від партії на зовсім інший рівень та фактично створює особливу форму партійно-імперативного мандату. На відміну від класичного імперативного мандата доби середньовічного представництва, де депутат безпосередньо підпорядковувався інструкціям виборців, українська модель ґрунтується на опосередкованій партійній залежності, зумовленій пропорційною виборчою системою, поєднаній із можливістю позбутися депутатського мандата у випадку, коли розбіжності з позицією партії стають повторюваними чи систематичними.

Таке конституційне вирішення проблеми забезпечення партійної дисципліни, безперечно, сприяло стабільності парламентських фракцій і, як наслідок, урядових коаліцій. Водночас воно породило нову,

не менш суттєву загрозу для принципу народного представництва посилення політичної залежності народних депутатів від керівних органів партій. Фактично депутат втрачає самостійність як суб'єкт парламентської діяльності, адже реалізація ним повноважень стає похідною від волі керівництва партії чи фракції. Причому, залежність депутата від партійної структури набуває не лише політичного, а й юридичного виміру, оскільки питання збереження чи втрати мандата пов'язане з рішенням партійного керівництва. У сукупності це призводить до підміни конституційного принципу представництва всього народу принципом внутрішньопартійної лояльності, який нерідко має не програмно-ідеологічний, а персоналістичний чи корпоративний характер. Це уже призводить до поступової втрати парламентом ролі майданчика публічної політичної дискусії, перетворюючи його на інструмент реалізації волі партійних керівників, а в майбутньому може перетворити народне представництво на партійно-делеговане, у межах якого депутат вже не є посередником між громадянами та державою, а лише виконавцем політичних рішень партійного центру.

Тож при вдосконаленні конституційної моделі парламентаризму у майбутньому важливо вмонтувати в конституційний текст гарантії непорушності вільного депутатського мандату (поширивши їх і на статус депутатів місцевих рад).

Внутрішньопарламентська демократія: юридичні, процедурні та політичні гарантії. Внутрішньопарламентська демократія є органічним елементом сучасного парламентаризму та водночас виступає одним із ключових критеріїв демократичності системи державної влади. Її зміст виходить за межі інституційного місця парламенту в механізмі поділу влади та охоплює характер його внутрішнього функціонування як колегіального органу, у межах якого ухвалюються політичні рішення, формуються компроміси та визначаються межі політичної відповідальності. Йдеться, передусім, про рівень демократичності парламентських процедур: відкритість процесу ухвалення рішень, взаємодію між більшістю та опозицією, можливість ефективного представлення різних політичних позицій і гарантування прав меншості. У цьому сенсі внутрішньопарламентська демократія є показником зрілості політичної системи загалом, оскільки саме від неї залежить якість народного представництва та спроможність парламенту реалізовувати суверенну волю народу у формі законодавчої влади.

Сутність внутрішньопарламентської демократії полягає у створенні таких процедурних і політичних умов, за яких усі суб'єкти парламентської діяльності мають реальні можливості брати участь у законотворчому процесі, впливати на порядок денний і контролювати діяльність більшості. Вона відображає не лише формальну структуру парламенту та юридичні можливості фракцій, груп і окремих депутатів, але і рівень його внутрішньої культури, спроможність до діалогу, компромісу й взаємної відповідальності. Для функціонування внутрішньопарламентської демократії, як видається, необхідними є дві передумови: 1) наявність чітко визначених юридичних гарантій (зокрема, для опозиції) та процедурних правил; 2) їх дотримання. Тому цей інститут має подвійний вимір: нормативно-процедурний (регламент, юридичні гарантії тощо) та політико-культурний (етика парламентаризму, політична традиція, партійна культура).

Основними елементами внутрішньопарламентської демократії є: по-перше, парламентський плюралізм[393], який забезпечує реальну участь опозиції у діяльності парламенту[394]; по-друге, пропорційний розподіл посад і впливу між фракціями, що унеможливлює монополізацію влади більшістю та створює баланс у керівництві комітетів і парламентських делегацій; по-третє, демократичні (деліберативні) парламентські процедури, зорієнтовані на консенсус[395], обов'язковість попереднього розгляду законопроєктів у комітетах, публічність дебатів і прозорість ухвалення ними рішень[396]; по-четверте, гарантії парламентських прав меншості, зокрема можливість вносити альтернативні законопроєкти, створювати тимчасові слідчі комісії,

[393] Lupo N. Parliamentary Studies Between Sectionalism and Pluralism. *Parliamentary Affairs*. 2023. № 3(2). P. 151–155.

[394] Council of Europe / Venice Commission. Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: Report. Strasbourg, 21 March 2024. (Doc. 15946). *The Council of Europe*. URL: https://rm.coe.int/majority-minority-draft-report/1680aecfa6?utm_source=chatgpt.com

394

[395] Cox G. W., McCubbins M. D. (Eds.). Procedure and Rules in Legislatures. In : Martin, S., Saalfeld, T., & Strøm, K. (Eds.). The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford : Oxford University Press, 2014. P. 167–194. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0009

[396] Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice. Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2016. 178 p. URL: https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice

396

ставити запитання урядові, ініціювати парламентські слухання[397]. Нарешті, важливим елементом є парламентська етика і культура дискусії, що вимагає поваги до політичного опонента, утримання від популізму та усвідомлення спільної відповідальності перед суспільством.

Розвиток внутрішньопарламентської демократії в Україні є необхідною умовою зміцнення авторитету Верховної Ради як представницького органу. Історично український парламентаризм характеризувався гіперцентралізацією влади в руках парламентської більшості, що фактично позбавляло опозицію реальних механізмів впливу. Така ситуація зумовлена не лише законодавчими прогалинами, а й відсутністю традиції парламентського компромісу та слабкістю внутрішньої партійної демократії. Внаслідок цього парламент часто функціонує не як майданчик суспільного діалогу, а як інструмент політичного домінування. Подолати цю тенденцію можливо лише завдяки застосуванню системного підходу, що охоплюватиме зміни на трьох рівнях: законодавчому, інституційному та культурно-політичному.

Внесення змін до Конституції для утвердження внутрішньопарламентської демократії не є обов'язковим, хоча окремі норми могли б її зміцнити. Йдеться, наприклад, про можливість закріплення статусу парламентської опозиції, принципу пропорційності у формуванні керівних органів чи конституційного обов'язку публічності діяльності парламенту. Водночас, нормативна основа парламентської діяльності потребує вдосконалення, передусім через прийняття Закону про парламентську опозицію, який би визначав права, гарантії та механізми участі опозиції в парламентському процесі. Важливо також внести зміни до Регламенту Верховної Ради, які забезпечили б пропорційний розподіл керівних посад у комітетах між фракціями, чіткі процедури парламентського контролю, а також передбачили б обов'язковість участі опозиції в ухваленні рішень із кадрових і процедурних питань.

Розвиток внутрішньопарламентської демократії потребує зміцнення ролі парламентських комітетів як центрів політичного балансу

[397] Overview of Parliamentary Oversight Tools and Mechanisms. Transparency International; Inter-Parliamentary Union. Geneva, 2022. 33 p. URL: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Overview-of-parliamentary-oversight-tools-and-mechanisms_2022.pdf

та фахового обговорення. Важливим є також підвищення професійного рівня парламентського апарату, розбудова аналітичних і дослідницьких служб, що сприятиме зменшенню політичної залежності народних депутатів від партійних лідерів і забезпечить фаховість законодавчого процесу.

Нарешті, культурно-політичний рівень є вирішальним для реального утвердження внутрішньопарламентської демократії. Жодні формальні правила не забезпечать її дієвості без належного рівня політичної культури депутатського корпусу, усвідомлення спільної відповідальності та поваги до опонента. Внутрішньопарламентська демократія вимагає розвитку культури діалогу, толерантності, прозорості у прийнятті рішень і визнання парламенту як місця узгодження, а не конфронтації політичних позицій.

Ефективність внутрішньопарламентської демократії безпосередньо залежить від наявності дієвих гарантій дотримання парламентських процедур. Їх значення полягає не лише у формальному забезпеченні регламентної дисципліни, а й у створенні передумов для стабільності та передбачуваності парламентського процесу. У цьому сенсі Регламент Верховної Ради України відіграє роль своєрідної «конституції парламенту», яка покликана забезпечити баланс між більшістю та меншістю, процедурну справедливість і прозорість ухвалення рішень.

Разом із тим, чинний Регламент, хоча і містить положення, що формально закріплюють принципи колегіальності та відкритості, не забезпечує їх реалізацію в повному обсязі. Відсутність чітких механізмів контролю за дотриманням процедур, можливість їх гнучкого тлумачення парламентською більшістю, а також обмеженість ролі комітетів у нормотворчому процесі призводять до того, що формальна процедура нерідко використовується як інструмент політичного домінування. Зокрема, принцип пропорційного представництва фракцій у комітетах реалізується декларативно, а парламентська меншість фактично позбавлена можливості впливати на порядок денний, кадрові рішення чи розгляд альтернативних законопроєктів.

Поряд із цим, дотримання парламентських процедур є ключовою умовою легітимності діяльності представницького органу. Саме процедура — а не лише результат голосування — забезпечує демократичність парламентського процесу, рівність суб'єктів законодавчої ініціативи, прозорість ухвалення рішень і довіру суспільства до

парламенту як інституції. У зрілих демократіях процедура сприймається як самостійна конституційна цінність, порушення якої ставить під сумнів не політичну доцільність, а юридичну правомірність парламентських актів.

В Україні проблема забезпечення парламентських процедур залишається однією з найуразливіших. Регламент Верховної Ради має статус закону, але часто порушується внаслідок політичної доцільності або поспіху. Типовими порушеннями є непропорційний розподіл керівних посад, блокування законодавчих ініціатив опозиції, зловживання прискореними процедурами чи голосування без обговорення. Такі практики не лише підривають довіру до парламенту, а й дискредитують саму ідею представницької демократії, оскільки нівелюють участь меншості в ухваленні рішень.

Інститут парламентської опозиції є необхідною умовою функціонування демократичного парламентаризму. Його призначення полягає у забезпеченні інституційного плюралізму в межах представницької влади, створенні механізмів контролю та альтернативи політичній більшості, а також у підтриманні балансу між стабільністю уряду та свободою політичної конкуренції. У доктрині конституціоналізму парламентська опозиція розглядається не як антагоніст більшості, а як функціональний елемент системи стримувань і противаг, без якого парламент втрачає здатність виконувати свою контрольну функцію[398]. Важливо наголосити, що роль парламентської опозиції полягає не лише в опонуванні, а й у забезпеченні зворотного зв'язку між владою та суспільством, у стимулюванні ефективного й підзвітного правління.

Європейська практика демонструє різні способи регламентації статусу опозиції. В Об'єднаному Королівстві, до прикладу, вона має чіткий законодавчий формат через законодавче визначення статусу Лідера Опозиції[399], що відрізняє британську модель від континентальних. У Польщі та Німеччині статус опозиції гарантовано на рівні парламентських регламентів, зокрема, через обов'язкову участь її представників у керівництві комітетів, право ініціювати заслуховування уряду. У Франції у 2008 році Конституційний закон

399

[398] Dahl R. Political Oppositions in Western Democracies. New Haven ; London : Yale University Press, 1966. P. 22.

[399] Це окрема державна посада, див. : Ministerial and Other Salaries Act 1975. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27/section/2

№ 2008-724 «Про модернізацію інститутів П'ятої Республіки», серед іншого, офіційно закріпив за опозицією «спеціальний статус» на конституційному рівні, визнавши її невід'ємною складовою парламентського процесу. До Конституції було додано статтю 51[1]: «Регламент кожної з палат визначає права парламентських груп, створених у її межах. Він надає спеціальні права парламентським групам, що належать до опозиції, а також групам меншості»[400] (до прикладу, Регламент Національних зборів, що був ухвалений у 2014 р., містить окремий розділ «Про права груп опозиції та меншості»[401]).

В Україні питання статусу парламентської опозиції надто політизоване, а відтак донині невирішене. Така ситуація може вважатися закономірною для перехідної демократії, де опозиція сприймається не як інституційна потреба, а як загроза політичній стабільності. Проте для держави конституційної демократії, що прагне членства у Європейському Союзі та визнання як держави з усталеними конституційними традиціями, така ситуація є неприйнятною. Вона свідчить про незавершеність процесу інституціоналізації парламентаризму, коли формальні механізми представництва не підкріплені реальним політичним плюралізмом і взаємною повагою між більшістю та меншістю. У зрілій демократії парламентська опозиція має бути не лише правом, а й обов'язковим елементом політичної системи, що забезпечує баланс влади, публічність урядування та підзвітність виконавчої влади суспільству[402].

В Україні питання законодавчого врегулювання статусу парламентської опозиції неодноразово ставало предметом політичних дискусій, однак жодна спроба не завершилася ухваленням відповідного закону. Ще у 2007 році Верховна Рада ухвалила Закон «Про парламентську опозицію», але він був ветований Президентом і так і не набрав чинності. Наступні ініціативи, зокрема проєкти законів № 0948 (2012 р.), № 0948 (2014 р.) та № 0948 (2019 р.), повторювали основні підходи — визначення прав опозиції, її представництва

400

401

402

[400] Конституція Республіки Франція, 4 жовтня 1958 р. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958

[401] Règlement de l'Assemblée nationale, Titre II, chapitre II. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale

[402] Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament (CDL-AD(2010)025). Venice Commission. Strasbourg : Council of Europe, 2010. *Venice Commission of the Council of Europe*. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e

у керівних органах парламенту, участі у формуванні порядку денного та здійсненні контролю за урядом. Проте всі ці проєкти так і не були прийняті, що свідчить про відсутність політичного консенсусу щодо інституціоналізації опозиції як невід'ємного елемента парламентської демократії. Враховуючи це, видається, що принцип гарантування прав парламентської опозиції варто закріпити на конституційному рівні.

Коаліція депутатських фракцій: статус, формування, відповідальність. Коаліція депутатських фракцій у парламенті — це інституційний механізм формування стабільної більшості, відповідальної за формування уряду та законодавчий «супровід» його діяльності. У змішаних формах правління коаліція виконує роль своєрідної з'єднувальної ланки між парламентом та виконавчою владою, забезпечуючи політичну відповідальність уряду перед парламентом, а разом із ним — і перед виборцями. Українська Конституція, закріплюючи в статті 83 статус коаліції депутатський фракцій, також виходить із логіки, що уряд спирається на парламентську коаліцію, а не на персоналізований президентський мандат.

Інститут парламентської коаліції в Україні має порівняно коротку, але доволі насичену історію, що відображає еволюцію самої системи поділу влади та пошук балансу між президентським і парламентським центрами влади. Його поява у 2004 році стала результатом політичного компромісу, який мав на меті обмежити персоналізований вплив Президента на формування уряду, одночасно посилити вплив парламенту та формування уряду й створити дієвий механізм взаємної відповідальності між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів. У ході конституційної реформи 2004 року у статті 83 було закріплено положення про формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, яка на підставі угоди мала формувати політичну основу уряду. Передбачалося, що коаліція висуває кандидатуру Прем'єр-міністра, узгоджує склад Кабінету Міністрів та несе політичну відповідальність за реалізацію урядової програми.

Однак уже впродовж перших років дії нових конституційних положень виявився низка серйозних проблем, пов'язаних із відсутністю чітких процедур формування коаліції, порядку підтвердження її чисельності та зміни складу. Брак юридичної визначеності в цій сфері став одним із чинників політичної нестабільності, кульмінацією якої стала криза весни 2007 року, коли питання легітимності коаліції було використане як формальний привід для дострокового

розпуску парламенту. Тож на етапі її становлення коаліційна модель виявила внутрішню вразливість, нестачу процедурної деталізації та надмірну політичну залежність від поточних інтересів владних суб'єктів. Це зумовило не лише перманентні конфлікти між основними центрами влади, а й підривало довіру до самої ідеї парламентської більшості як стабілізуючого механізму у змішаній республіці.

Подальший розвиток подій (2008–2013 роки) засвідчив поступову ерозію коаліційного принципу. Тлумачення положень Конституції та Регламенту Верховної Ради дозволило тодішній більшості формувати коаліцію не лише на основі депутатських фракцій, а й за рахунок індивідуального приєднання народних депутатів. Така практика виправдовувалася необхідністю забезпечення стабільності уряду, проте вона суперечила парламентсько-партійній природі коаліції та підривала довіру до цього інституту. Після конституційних змін 2010 року, якими було відновлено централізовані президентські повноваження, коаліційна модель фактично втратила значення, а уряд знову став формуватися під безпосереднім впливом глави держави.

Відновлення дії редакції Конституції 2004 року у 2014 році знову повернуло коаліцію до конституційного поля. Відтоді вона формально зберігає статус ключового елементу парламентського механізму формування уряду. Однак проблемними залишаються питання прозорості процедури створення коаліції, публічності її угоди, визначення змісту політичної відповідальності та порядку припинення діяльності. На практиці коаліції часто мають ситуативний або декларативний характер, що не дозволяє забезпечити їх стабільність і підзвітність виборцям.

Європейський досвід демонструє різноманітні підходи до інституціоналізації коаліцій, які залежать від форми правління, політичної культури та рівня розвитку партійної системи. У більшості змішаних та парламентських республік коаліція є центральним елементом механізму політичної стабільності, а її ефективність визначається не стільки конституційними приписами, скільки рівнем формалізації внутрішніх правил взаємодії.

У Федеративній Республіці Німеччина коаліція виступає інструментом стабільного функціонування уряду. Хоча Основний Закон не містить прямої норми про коаліцію, політична практика виробила інститут коаліційного договору, який має обов'язковий характер для учасників і охоплює програмні, організаційні та кадрові питання. Високий рівень дисципліни та партійної відповідальності забезпечує

ефективну взаємодію між урядом і парламентом, а інститут конструктивного вотуму недовіри гарантує стабільність виконавчої влади навіть у періоди політичної турбулентності. Італійська модель, навпаки, базується на традиції частих коаліційних перестановок, але при цьому виробила інструменти узгодження рішень у межах урядових союзів. Коаліційні угоди мають здебільшого політичний характер, однак їх дотримання підтримується через механізми публічної відповідальності.

У Польщі Конституція не регулює статусу коаліції безпосередньо, а Регламент Сейму передбачає механізми координації між фракціями більшості, порядок взаємодії з урядом і дисципліну голосування[403]. Водночас, польська практика показує, що ефективність коаліційного правління залежить від рівня публічності коаліційної угоди, а також від дотримання балансу між партійною автономією та колективною відповідальністю.

В українській системі поділу влади коаліція депутатських фракцій виконує подвійну функцію. Окрім того, що вона є засобом структурування парламенту і парламентським фундаментом для формування уряду, вона також може виступати інструментом збалансування впливу президента, зменшуючи ризики дуалізму у виконавчій гілці. Оскільки через коаліційний механізм реалізується парламентський контроль за діяльністю уряду, він також здатний забезпечити єдність урядової політики та стабільність політичного курсу держави. Проте, ця система потребує юридичної визначеності, передусім у питаннях створення та припинення існування коаліції.

Справа в тім, що відповідно до п. 1 ч. 2 статті 90 Конституції України, відсутність сформованої коаліції депутатських фракцій «протягом одного місяця» з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій (стаття 83 Конституції), є підставою для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України. Саме цю норму було покладено в основу Указу Президента України від 21 травня 2019 року № 303/2019 «Про дострокове припинення повноважень Верховної

403 [403] The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. Resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 30 July 1992, as amended on 22 December 2022. URL: https://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?Itemid=361&catid=7&id=14798%3Athe-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&option=com_content&view=article

Ради України та призначення позачергових виборів»[404]. Глава держави аргументував своє рішення відсутністю у парламенті дієздатної коаліції, вважаючи, що встановлений Конституцією місячний строк для її формування сплив. Це викликало конституційно-правовий спір щодо моменту припинення діяльності коаліції та меж президентських повноважень у тлумаченні відповідних положень Основного Закону.

Конституційний Суд України у Рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 визнав указ Президента конституційним, фактично відмовившись від оцінки конкретної дати припинення діяльності коаліції через відсутність належних процедур її офіційного фіксування. Суд підкреслив, що реалізація Президентом повноважень щодо розпуску парламенту (ст. 90 Конституції) має здійснюватися з урахуванням принципу народного суверенітету та потреби забезпечення стабільності державної влади[405]. При цьому, Суд, на жаль, не використав можливості для розробки офіційної конституційної доктрини в частині природи коаліції, врахувавши її ключову роль у легітимації стабільної роботи уряду, та достатньо поверхнево підійшов до аналізу меж дискреційних повноважень Глави держави в цій частині.

Водночас така позиція Суду продемонструвала, що в українських реаліях відсутність чітко визначеного нормативного механізму (у цьому випадку — визначення статусу коаліції, моменту її виникнення та припинення існування) не завжди може бути компенсована діяльністю органу конституційної юстиції. Ситуація 2019 року показала, що без конституційного чи законодавчого уточнення цих процедур ризик повторення подібних криз залишається високим.

Посилення ролі комітетів у здійсненні контрольних функцій. Одним із важливих аспектів сучасного парламентаризму є ефективність контрольної функції парламенту, його здатність забезпечувати підзвітність виконавчої влади, попереджати зловживання владними повноваженнями та гарантувати тим самим реалізацію

[404] Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 21 травня 2019 року. *Офіційний портал Верховної ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2019

404

[405] Рішення Конституційного Суду України 20 червня 2019 року № 6-р/2019 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text

405

принципу верховенства права. У більшості демократичних держав парламентський контроль є не просто додатковим напрямом діяльності, а конституційною функцією, що випливає із самої природи поділу влади. Центральною ланкою системи парламентського контролю виступають парламентські комітети, завдяки яким цей напрям діяльності законодавчого органу набуває предметності, послідовності й професійності. На відміну від пленарних засідань, що мають виразно політичний характер, комітети забезпечують інституційно стабільну, процедурно визначену та експертно обґрунтовану форму нагляду за діяльністю уряду. Саме тому у більшості країн Європи контрольна функція парламенту реалізується насамперед через систему комітетів.

У науковій літературі парламентські комітети розглядаються як інституційне ядро представницької демократії, покликане забезпечити реальний вплив парламенту на політику уряду. Їхнє створення історично пов'язане з потребою підвищити ефективність парламентської роботи, зробити її системною й політично виваженою. Здійснюваний парламентськими комітетами контроль поєднує політичну й експертну складову: з одного боку, він відображає волю парламентської більшості та опозиції; з іншого — спирається на спеціалізовані знання, аналітику, консультації з громадськістю та фахівцями. Завдяки комітетам парламенти переходять від епізодичного контролю до системного й моніторингового, що відповідає європейським стандартам належного врядування *(good governance)*.

У межах контрольної функції комітети традиційно можуть ініціювати парламентські слухання, заслуховувати звіти міністрів, вимагати документи, проводити виїзні засідання, створювати робочі групи для перевірки фактів або підготовки аналітичних звітів. Така форма контролю є гнучкою і цілеспрямованою, оскільки дозволяє парламенту реагувати на конкретні проблеми управління, не втручаючись безпосередньо в оперативну діяльність уряду.

У більшості парламентських демократій саме комітети становлять ядро механізму парламентського контролю. В Об'єднаному Королівстві, до прикладу, функціонує система Спеціальних комітетів *(Select Committees)*, кожен із яких відповідає певному урядовому відомству[406]. Їхні звіти є публічними, обов'язково розглядаються уря-

406

[406] House of Commons. *Select Committees*. URL: https://committees.parliament.uk/

дом, а посадові особи зобов'язані давати пояснення під присягою. Особливістю британської моделі є автономність комітетів: вони мають власних фахових радників, секретарів, постійні дослідницькі групи, а їхня діяльність не контролюється урядом.

У Німеччині комітети Бундестагу поєднують законодавчі та контрольні функції. Вони можуть вимагати інформацію від федеральних міністерств, ініціювати парламентські розслідування, заслуховувати посадових осіб і навіть пропонувати проєкти рішень уряду. Важливу роль відіграє Комітет з питань бюджету, який є головним інструментом парламентського контролю за фінансами, і Комітет із питань оборони, що має повноваження створювати слідчі групи без окремого рішення пленуму[407].

Такі повноваження комітетів засвідчують, що вони не є допоміжними органами парламенту, а, навпаки, важливим інструментом реалізації його контрольної функції. Саме через комітети парламент реалізує здатність системно, а не ситуативно впливати на діяльність виконавчої влади, формуючи систему забезпечення прозорості та публічної підзвітності урядових рішень. Регулярні слухання, обов'язковість реакції уряду на висновки комітетів, фахова експертиза й автономність у плануванні роботи перетворюють їх на ефективний канал зворотного зв'язку між урядом і суспільством. У результаті комітети стають ядром парламентського контролю та інституційною основою постійного діалогу між політичним керівництвом держави та громадськістю, що забезпечує реальну підзвітність виконавчої влади в демократичній системі.

В Україні статус парламентських комітетів ґрунтується безпосередньо на Конституції, у статті 89 якої зазначено, що Верховна Рада України створює комітети для здійснення законопроєктної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, а також для здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Це формулювання цілком відповідає європейській традиції парламентаризму, проте на практиці контрольна функція комітетів залишається переважно декларативною.

Попри те, що Закон України «Про комітети Верховної Ради України» визначає досить широкий перелік контрольних повноважень, більшість із них не забезпечені ефективними юридичними

407

[407] German Bundestag. Functions and responsibilities of the committees. Berlin : Bundestag. URL: https://www.bundestag.de/en/committees/function-245820

наслідками. Рішення комітетів мають рекомендаційний характер, а уряд не зобов'язаний реагувати на них у встановлений строк чи надавати аргументовану відповідь. У результаті контроль перетворюється на формальність: міністри або інші посадові особи звітують, але реального впливу на здійснення політики уряду такі звіти не здійснюють.

Додатковим чинником, який істотно впливає на якість парламентського контролю, є партійно-політична залежність комітетів. Хоча їх склад традиційно формується за квотним принципом, що має відображати пропорційне співвідношення парламентських фракцій, на практиці цей механізм нерідко відтворює дисбаланс між більшістю та опозицією. Комітети, що здійснюють контроль за діяльністю уряду, зазвичай очолюють представники коаліції, а не опозиційних сил. Унаслідок цього контрольна функція комітетів набуває радше формального, ніж субстанційного характеру. В умовах конституційної демократії ж саме опозиція має відігравати провідну роль у здійсненні парламентського нагляду, адже ефективність цього інституту безпосередньо залежить від здатності меншості реально впливати на процес ухвалення рішень і вимагати політичної відповідальності уряду.

Не менш серйозною проблемою є обмеженість аналітичного та експертного потенціалу парламентських комітетів. На відміну від усталених парламентських демократій, в Україні комітети Верховної Ради не мають власних дослідницьких чи аналітичних підрозділів, подібних до Парламентської дослідницької служби у Великій Британії чи Науково-дослідницької служби Бундестагу у Федеративній Республіці Німеччина. Як наслідок, контрольна діяльність комітетів здебільшого зводиться до слухань, у межах яких використовується інформація, підготовлена самими виконавчими органами. Відсутність незалежної аналітичної експертизи істотно зменшує глибину, доказовість і авторитет парламентського контролю.

Ще однією суттєвою проблемою є відсутність ефективного механізму моніторингу виконання рішень і рекомендацій парламентських комітетів. Навіть у випадках, коли комітети здійснюють належну аналітичну роботу, готують висновки або ухвалюють рекомендації, подальша їх реалізація фактично випадає з-під парламентського контролю. Українська практика не передбачає дієвої процедури відстеження того, якою мірою уряд чи інші виконавчі органи врахували позицію парламенту. Брак юридично закріпленого обов'язку Кабінету Міністрів звітувати про виконання рекомендацій комітетів призводить до

того, що навіть вагомі напрацювання залишаються декларативними. У результаті парламентський контроль втрачає завершеність як процес, обмежуючись етапом формулювання рекомендацій, але не їх реалізації, що істотно знижує інституційну вагу Верховної Ради як органу, перед яким уряд несе політичну відповідальність.

Сучасний етап розвитку українського парламентаризму потребує переходу від декларативного до функціонального контролю. Для цього парламентські комітети мають бути наділені реальними механізмами впливу, аналітичними ресурсами та процедурними гарантіями незалежності. Підвищення ефективності контрольної функції комітетів Верховної Ради можливе без внесення змін до Конституції, однак потребує комплексного вдосконалення, зокрема: створення механізму реагування уряду на рішення парламентських комітетів; створення постійно діючого аналітичного апарату комітетів, здатний готувати незалежні дослідження, проводити оцінку державних програм, аналіз ефективності законів; забезпечення участі опозиції у керівництві ключовими контрольними комітетами (передусім, із питань бюджету, правоохоронної діяльності, антикорупційного); розвиток практики парламентських слухань, що мають стати не формальністю, а реальною формою публічного аудиту державної політики; вдосконалення системи моніторингу виконання рекомендацій комітетів; залучення громадянського суспільства, незалежних аналітичних центрів, наукових установ та представників громадськості у слуханнях комітетів.

Дострокове припинення повноважень парламенту. У сучасній світовій конституційно-правовій практиці інститут розпуску парламенту функціонує як важливий механізм стримування і противаг і характерний переважно для країн з парламентарною формою правління. За загальним правилом, цей механізм забезпечує дієздатність та легітимність уряду, а його метою визнається «встановлення збалансованих взаємозв'язків між законодавчою та виконавчою владою»[408].

Вітчизняна конституційно-правова практика яскраво продемонструвала недоліки у правовому регулюванні дострокового припинення повноважень парламенту в Україні. Неодноразові спроби Президента України у 2007 та 2008 роках реалізувати своє право достроково припинити повноваження парламенту (п. 8 ч. 1 ст. 106

[408] Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. Киев : ИД «Княгиня Ольга», 2007. С. 270.

Конституції України) жодного разу не мали успіху. Дострокове припинення повноважень парламенту в 2014 та 2019 роках також мали певні особливості. Тому на певному етапі питання вдосконалення цього правового інституту було досить актуальним, оскільки існування правових норм, застосування яких неможливе, не сприяє підвищенню авторитету Конституції.

В Україні встановлено змішану форму правління; крім того, до скасування «політреформи-2004»[409] формування парламентської більшості було інституціоналізовано та докладно регламентовано, що не мало аналогів у світі. Усе це зумовило значну специфічність інституту дострокового припинення повноважень парламенту нашій країні. По-перше, глава держави міг розпускати парламент не за порадою глави уряду, а проти його волі. По-друге, підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради мали яскраво виражений характер конституційно-правових деліктів, а, отже, сам розпуск виступав як міра конституційно-правової відповідальності за їх вчинення.

Вихідний текст Конституції України (у редакції 1996 року)[410] містив лише одну підставу для розпуску Верховної Ради — протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (тепер — п. 3 ч. 2 ст. 90). Це означає, відповідно до позиції Конституційного Суду України, що Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти календарних днів протягом однієї сесії пленарні засідання парламенту не можуть бути відкриті і Верховна Рада не може приступити до розгляду запланованих питань через недотримання Конституції України. Верховна Рада України. Що своєю чергою унеможливлює здійснення парламентом конституційних повноважень органу законодавчої влади (ч. 4 п. 6 мотивувальної частини Рішення КСУ від 19.05.2004 р. № 11-рп/2004)[411]. По суті, у цьому ви-

[409] Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 року. *Президентський вісник.* 2004. № 58. 17 грудня 2004 року.

[410] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141

411

[411] Рішення Конституційного Суду України від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-04#Text

падку Президент відповідним указом лише констатує недієздатність парламенту, спричинену внутрішніми протиріччями, та припиняє його повноваження достроково.

Після внесення змін до Конституції України у 2004 році перелік підстав для дострокового припинення повноважень парламенту розширився за рахунок двох нових умов: протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції (п. 1 ч. 2 ст. 90); протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персонального складу уряду (п. 2 ч. 2 ст. 90).

Як і підстава для розпуску через неможливість розпочати пленарні засідання, підстава для розпуску у зв'язку з несформуванням персонального складу уряду жодного разу не наставало. Однак і без апробації на практиці в цьому питанні було видно деякі серйозні проблеми.

Перша полягала у тому, що персональний склад Кабінету Міністрів вважається відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[412], сформованим з моменту складання присяги не менше ніж дві третини від його посадового складу. У свою чергу, посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів визначався Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу уряду. Однак, у разі ухвалення Кабінетом Міністрів рішення про створення, реорганізацію чи ліквідацію міністерства, посадовий склад уряду вважається зміненим з моменту ухвалення такого рішення (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[413]). Аналіз цих статей дозволяє дійти висновку, що зменшення персонального складу Кабінету Міністрів до числа меншої ніж дві третини від посадового складу тягне за собою неповноважність уряду та відлік шістдесяти днів для розпуску парламенту. Така ситуація цілком може стати реальною з огляду на те, що, наприклад, в уряді (2008–2010) на чолі з Ю. В. Тимошенко довгий час залишалися вакантними посади міністра оборони, міністра фінансів, міністра транспорту та зв'язку, міністра закордонних справ одночасно. Однак законодавство допускає можливість уряду самостійно регулювати це питання з метою недопущення такого зменшення персонального

[412] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року. *Офіційний вісник України.* 2014. № 13. ст. 222

[413] Там само.

складу порівняно з посадовим шляхом ліквідації та/або реорганізації міністерств. Так, ліквідувавши, наприклад, міністерство фінансів, уряд скоротить вакансію, уникнувши необхідності її замінювати. Тому доцільно було б нормативно закріпити чіткий перелік міністерств, та з п. 9^1 ст. 116 Конституції вилучити право Кабінету Міністрів створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства.

Друга проблема щодо права Президента розпустити парламент у зв'язку з несформуванням персонального складу Кабінету Міністрів була пов'язана з допущеною прогалиною в Конституції. Так, п. 2 ч. 2 ст. 90 вказує на шістдесятиденний термін з моменту відставки Кабінету Міністрів, однак «поза прямим конституційним регулюванням виявилася ситуація формування персонального складу Кабінету Міністрів України після складання повноважень його попереднім складом перед новообраною Верховною Радою України»[414], як того вимагає ч. 1 ст. 115 Конституції.

Третя проблема в цьому питанні також була пов'язана з пропущенням у Конституції: щодо процедури формування Кабінету Міністрів. У Конституції були відсутні механізми впливу на Президента України, який не виконує свого обов'язку внести подану коаліцією кандидатуру Прем'єр-міністра до Верховної Ради протягом 15 днів. При цьому через 60 днів Президент матиме право розпустити парламент з відомої підстави, сам же його наступ і спровокувавши. В. М. Шаповал називає таку ситуацію закріпленим у Конституції правом Президента ініціювати конституційну кризу[415].

У п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції право Президента достроково припинити повноваження парламенту пов'язується з несформуванням коаліції депутатських фракцій (далі — коаліції) відповідно до ст. 83 Конституції. Як показала державно-правова практика, посилання ст. 83 стала ключовою у питанні розпуску парламенту. У 2007 році Президент видавав укази про розпуск саме через те, що коаліція сформована не відповідно до цієї норми. Своєю чергою, норма ч. 6 ст. 83 Конституції передбачала, що у «Верховній Раді України за результатами виборів та на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу

[414] Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. Киев : ИД «Княгиня Ольга», 2007. С. 274.

[415] Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. С. 71.

Верховної Ради України». Таким чином, у 2007 році основою конфлікту, пов'язаного з розпуском парламенту, стало різночитання цієї норми: одна сторона вважала, що коаліцію формують фракції, і «не передбачена можливість формування коаліції за рахунок включення до її складу народних депутатів, які не входять до депутатських фракцій, які сформували відповідну коаліцію. «Вирішальною умовою для сформування коаліції є наявність у … депутатських фракціях, які створили коаліцію, кількісної більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. … додавання до списків членів депутатських фракцій, які сформували коаліцію, прізвищ інших народних депутатів, не порушують принципів формування коаліції, визначених ч. 6 ст. 83 Конституції»[416].

Рішення Конституційного Суду України від 17.09.2008 року № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) підтвердило позицію Президента України, вказавши, що «Вимога щодо сукупної чисельності народних депутатів, які у складі фракцій формують коаліцію, стосується як моменту формування коаліції. Таким чином, до складу коаліції можуть входити лише ті депутати, які входять до складу фракцій, які сформували коаліцію. Саме приналежність народних депутатів до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій у створенні коаліції» (п. 3.2.1 мотивувальної частини)[417]. Це узгоджується і з правовою позицією іншого Рішення Конституційного Суду, в якому зазначено, що «у процесі структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради, яка визначає роль відведена депутатським фракціям, у тому числі у формуванні коаліції» (підпункт 5.1 мотивувальної частини Рішення від 25.06.2008 депутата України у депутатській фракції))[418].

---

[416] Юридичний висновок Міністерства юстиції за результатами правової експертизи Указу Президента України від 26 квітня 2007 р. «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». *Веб-портал Міністерства юстиції України.* URL: http://www.minjust.gov.ua/0/9383

[417] Рішення Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08#Text

[418] Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону

У Регламенті Верховної Ради у редакції Закону від 10.02.2010 року також було встановлено, що «коаліція — це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів та на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 61)[419]. Виходячи із викладеного, законодавчо було передбачено лише такий порядок створення коаліції, яка включатиме до свого складу фракції, загальна чисельність народних депутатів перевищує 225 осіб.

Однак, незважаючи на вимоги Конституції, що наказують депутату, обраному за списком партії (або блоку партій), входити до складу фракції відповідної партії (блоку), та можливість партії позбавити його мандата у разі виходу з фракції, Регламентом (ч. 4 ст. 59) допускається можливість існування позафракційних депутатів, тобто депутатів, які були самою фракцією, виключені зі свого складу. Питання можливості формування такими депутатами окремої фракції, а також питання участі такої фракції чи окремих таких депутатів у складі коаліції на законодавчому рівні не було визначено. Зміни до Регламенту Верховної Ради України Законом від 27.04.2010 року (ч. 5 статті 59 Регламенту) однозначно вирішили це питання на користь можливості таких формувань[420].

Зміни до Конституції у 2004 році мали на меті впровадження імперативного мандата. Однак при застосуванні цих норм результат виявився дещо специфічним. З одного боку, депутат зобов'язаний був входити до фракції, за списками партії якої було обрано, а з іншого, виключення із фракції не мало фактичних наслідків. Суворий фракційний порядок формування коаліції не проіснував і двох років. Але й у період його існування коаліція, навіть сформована не відповідно до ч. 6 ст. 83 Конституції, могла функціонувати безперешкодно

418 України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08#Text

[419] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. ст. 133.

[420] Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України від 27 квітня 2010 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2010. № 2. Ст. 223.

до закінчення повноважень Верховної Ради відповідного скликання, якщо це не суперечило політичним інтересам Президента, котрий у цьому випадку не «зобов'язаний», а «має право» розпустити парламент. Крім того, створення коаліції є дією і не супроводжується виданням будь-яких актів Верховної Ради. Тому визначити їхню конституційність у Конституційному Суді не є можливим.

Як відомо, рішенням Конституційного Суду України від 06.04.2010 року № 11-рп/2010[421] порядок формування коаліції було інтерпретовано інакше, ніж у рішенні Конституційного Суду України від 17.09.2008 року № 16-рп/2008[422]. Згідно з ним, окремі народні депутати України, у тому числі не перебувають у складі депутатських фракцій, які ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у її формуванні. Не зупиняючись, на аналізі даного рішення та на його зіставленні з попереднім рішенням з цього ж питання слід констатувати, що ч. 6 статті 83 Конституції мало два протилежні тлумачення. Цей факт робив застосування підстави для розпуску Верховної Ради у зв'язку з не сформуванням коаліції у порядку, передбаченому статтею 83 Конституції, довільним, оскільки визначити, який цей порядок насправді не було можливим. У зв'язку з викладеним, для подолання колізій у конституційному законодавстві та неоднозначності у розумінні порядку формування коаліції було необхідно внести деякі зміни та доповнення до Конституції України. По-перше, ч. 6 ст. 83 Конституції мала бути викладена у редакції, яка виключала б подвійне тлумачення, наприклад: «У Верховній

---

[421] Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2010 № 11-рп/2010 у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України.* URL: https://ccu.gov.ua/docs/607

421

[422] Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08#Text

422

Раді України за результатами виборів і на підставі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входять фракції, загальна чисельність народних депутатів у яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради. По-друге, ч. 6 ст. 81 повинна була бути доповнена нормою, що дозволяє партії (блоку) достроково припиняти повноваження народного депутата, виключеного з відповідної фракції для того, щоб унеможливити існування позафракційних народних депутатів. По-третє, необхідно було б внести доповнення до ст. 150 Конституції, надавши Конституційному Суду України повноваження вирішувати питання щодо конституційності дій депутатських фракцій під час формування коаліції. Саме таким чином можна було б законодавчо забезпечити започатковані так званою «політичною реформою 2004 року» положення про необхідність формування коаліції депутатських фракцій, про імперативний мандат та інше, хоча питання їхньої доцільності та демократичності залишається відкритим.

У рамках питання, що розглядається, важливою є проблема, пов'язана з моментом припинення повноважень розпущеного парламенту — у момент оприлюднення відповідного указу Президента або в момент складання присяги народними депутатами, обраними на позачергових виборах, після дострокового припинення повноважень Верховної Ради. Прямої відповіді на це питання у Конституції у редакції 2004 року не було. Проте аналіз деяких її норм дає підстави дійти певних висновків. Відповідно до ч. 5 ст. 76 строк повноважень Верховної Ради залишав п'ять років; її повноваження припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради нового скликання — ч. 1 ст. 90. З припиненням повноважень парламенту безпосередньо пов'язане припинення повноважень парламентаріїв на підставі ч. 1 ст. 81 (повноваження народних депутатів припиняються одночасно із припиненням повноважень Верховної Ради України). І про момент дострокового припинення повноважень народного депутата Конституція дає однозначну вказівку у ч. 3 ст. 81 — повноваження народного депутата припиняються достроково у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України — у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. Таким чином, Конституція України підтримує концепцію безперервності легіслатури, відповідно до якої в країні не може не бути парламенту. Дострокове припинення повноважень у цьому

випадку означає лише скорочення встановленого п'ятирічного терміну та необхідність переобрання чинного парламенту внаслідок порушення ним вимог Конституції про створення коаліції, нездатність сформувати уряд чи взагалі стійку недієздатність (нездатність зібратися на власне пленарне засідання).

Слід зазначити, що законодавче регулювання питань функціонування парламенту, повноваження якого скорочені, потребує доопрацювання. Визнаючи, що з моменту оприлюднення відповідного указу повноваження Верховної Ради не припиняються, а продовжуються до моменту вступу до повноважень депутатів нового скликання, слід зазначити, що, по-перше, ступінь її легітимності в цей період значно знижується, а по-друге, враховуючи невисокий рівень правової та політичної культури суб'єктів цих правовідносин, є високою ймовірність виникнення гострих конфліктів між «розпущеною» Верховною Радою і Президентом, який її розпустив. Тому доцільно доповнити Регламент Верховної Ради главою, присвяченою питанням особливостей діяльності парламенту, щодо якого ухвалено рішення про дострокове припинення його повноважень. Ключовим тут має стати обмеження повноважень парламенту за аналогією до ст. 112 Конституції, де зазначається, які повноваження Президента України не може виконувати особа, яка виконує її обов'язки у разі дострокового припинення повноважень Президента України. До таких обмежень можуть належати заборони на виконання таких повноважень парламента як: внесення змін до Конституції України та законів, що регламентують діяльність органів державної влади (у тому числі Регламент Верховної Ради); визначення принципів внутрішньої та зовнішньої політики; усунення Президента з посади у порядку імпічменту; вирішення питання про відставку Кабінету Міністрів; призначення та звільнення посадових осіб, призначення яких є винятковою прерогативою парламенту (омбудсмен, 6 суддів Конституційного Суду). За прикладом Конституції Латвії (ст. 49)[423] доцільно встановити виняткове право Президента скликати сесії парламенту в зазначений період, а, крім того, зробити обов'язковим узгодження порядку денного кожного засідання із Президентом. Такі обмеження не повинні сприйматися як обмеження прав єдиного законодав-

[423] Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад — А. О. Воінова. Київ : ОВК, 2022. С. 15–34.

чого органу, а лише як гарантія його ефективної та безконфліктної діяльності у період між ухваленням рішення про розпуск та набуттям повноважень парламентом нового скликання. Слід звернути увагу, що термін проведення виборів за дострокового припинення повноважень Верховної Ради становить лише 60 днів, тобто співмірний зі звичайними парламентськими канікулами, тому ці обмеження стануть недовгочасними.

Тим не менш, важливим є інститут відновлення повної «правоздатності» парламенту за особливих умов, якими слід законодавчо визнати надзвичайний та військовий стан, смерть Президента або неможливість виконання ним повноважень за станом здоров'я.

З іншого боку, сам інститут дострокового припинення повноважень парламенту має бути обмеженим. Такі обмеження передбачені Конституцією України: повноваження Верховної Ради України, обраної на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання (ч. 3 ст. 90); повноваження Верховної Ради не можуть бути достроково припинені Президентом України протягом останніх шести місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (ч. 4 ст. 90).

В Україні, на відміну від деяких інших країн, не передбачено можливості ухвалення самим парламентом рішення про дострокове припинення своїх повноважень — про саморозпуск. Хоча наявність такого інституту та його застосування цілком виправдані, наприклад, при внесенні змін до Конституції чи з політичних мотивів. Проте сама конституційно-правова практика у 2007 році підказала механізм реалізації саморозпуску за відсутності відповідного правового інституту. Рішенням Конституційного Суду України від 17.10.2002 року № 17-рп/2002 (щодо повноважень Верховної Ради) надано офіційну інтерпретацію положень ч. 2 ст. 82 Конституції, відповідно до якої Верховна Рада є повноважною, тобто правомочною приймати закони та реалізовувати інші конституційно визначені повноваження, за умови обрання не менше двох третин від її конституційного складу та принесення новообраними народними депутатами України присяги; ця конституційна вимога є умовою повноважності Верховної Ради України протягом усього періоду скликання і не може розглядатися лише як підстава для

відкриття її першого засідання першої сесії (п. 2 резолютивної частини)[424].

Ця правова позиція була застосована при вирішенні конфлікту в 2007 році, коли рішеннями вищих керівних органів блоків політичних партій, фракції яких у парламенті п'ятого скликання налічували понад 150 народних депутатів, було достроково припинено повноваження народних депутатів, обраних від цих виборчих блоків, а також анульовані виборчі списки цих блоків. Таким чином, чисельність народних депутатів була скорочена до числа меншого, ніж дві третини від конституційного складу, без можливості поповнення, що дало право Президенту України на підставі ч. 2 ст. 77, частини 2 ст. 82, ч. 2 ст. 102, п. 7 ч. 1 та ч. 3 ст. 106 Конституції видати Указ від 05.06.2007 року № 497/2007 «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень»[425].

Реалізація такого «сценарію» є прикладом політичного способу вирішення конституційних конфліктів і не надає авторитету вищій представницькій установі країни. Застосування такого механізму надалі призведе до блокування роботи парламенту (по суті — до перерв у діяльності легіслатури), коли опозиція не погоджується з діями коаліції. Наразі формально одна фракція здатна описаним чином блокувати роботу парламенту (її кількісний склад дозволяє це зробити) та за допомогою цього механізму ініціювати нові вибори. Тому слід, окрім заснування цивілізованого інституту саморозпуску Верховної Ради, передбачити механізми, які не допускають у майбутньому ситуації, коли парламентська меншість вирішує питання повноважності Верховної Ради. Таким механізмом може стати заборона балотуватися до Верховної Ради наступного скликання народному депутату, повноваження якого були достроково припинені внаслідок складання повноважень за особистою заявою (п. 1 ч. 2

[424] Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України(щодо повноважності Верховної Ради України). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text

[425] Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв'язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень : Указ Президента України від 5 червня 2007 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497/2007#Text

ст. 81), а також аналогічна заборона для партій та блоків, які анулювали свої виборчі списки.

Також у 2007 та 2008 роках при виданні Президентом України указів про призначення позачергових виборів було продемонстровано його нездатність забезпечити виконання цих указів. Це пов'язано з тим, що фінансування виборів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. І тут Президент зіштовхнувся із двома проблемами. По-перше, таких коштів у бюджеті не передбачено і він змушений звертатися до Верховної Ради, повноваження якої припинив, ухвалити закон про внесення змін до Державного бюджету. По-друге, розпорядником бюджетних коштів є Кабінет Міністрів, який складе повноваження перед новообраною Верховною Радою, а тому не зацікавлений у фінансуванні нових виборів. Вирішення цих двох проблем є можливим при закріпленні на конституційному рівні обов'язковості виділення в бюджеті на кожен рік коштів на проведення можливих дострокових виборів, а також визначення Президента України як єдиного розпорядника бюджетних коштів, пов'язаних із проведенням позачергових виборів народних депутатів.

Врахування наведених недоліків у правовому регулюванні механізму дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, а також впровадження запропонованих рекомендацій у конституційне законодавство зроблять інститут розпуску парламенту цивілізованим та ефективним засобом вирішення конституційних конфліктів, а також дозволять уникати їх виникнення.

2. Удосконалення конституційного законодавства щодо організації та функціонування виконавчої влади

Формування уряду. Формування уряду становить одну з ключових конституційних процедур, що визначає реальний баланс владних повноважень у державі. Від способу її організації залежить, чи буде уряд інституційно відповідальним перед парламентом, чи перебуватиме у функціональній залежності від президента; чи забезпечуватиме вона стабільність системи виконавчої влади, чи, навпаки, спричинятиме конфлікти між її центрами. Саме тому конституційна модель формування Кабінету Міністрів України має фундаментальне

значення для розуміння природи української форми правління змішаного типу та співвідношення владних інститутів у її межах.

Відповідно до статей 106 і 114 Конституції України, Президент вносить до Верховної Ради подання про призначення Прем'єр-міністра, кандидатура якого висувається коаліцією депутатських фракцій у парламенті. Верховна Рада, у свою чергу, надає згоду на його призначення, після чого за поданням Прем'єр-міністра призначає членів Кабінету Міністрів України. Виняток становлять дві ключові посади — Міністра оборони та Міністра закордонних справ, яких Верховна Рада призначає за поданням Президента. Така конструкція урядоутворення є результатом пошуку інституційного балансу між парламентською та президентською моделями організації влади. Вона відображає компромісну логіку політичної реформи 2004 року, що заклала основу змішаної (парламентсько-президентської) форми правління в Україні.

Закріплений порядок формування уряду відображає спробу забезпечити поділ виконавчої влади між двома суб'єктами — Президентом і парламентом, при цьому не створюючи повноцінного «подвійного уряду». Президент, як глава держави і гарант державного суверенітету, територіальної цілісності та дотримання Конституції, забезпечення інтеграції України до ЄС і НАТО, зберігає вирішальний вплив у сферах, які мають безпосереднє відношення до національної безпеки, оборони та зовнішньої політики. Саме цим пояснюється його право подавати кандидатури Міністра оборони та Міністра закордонних справ.

Таке рішення має певну функціональну логіку: ці дві сфери — оборона і зовнішня політика — традиційно належать до компетенції глави держави в низці змішаних систем. Разом із тим, ця подвійна логіка формування Кабінету Міністрів породжує певні системні напруження. З одного боку, Президент має обмежену роль у формуванні уряду загалом; з іншого, отримує реальний вплив на визначення ключових напрямів державної політики через «своїх» міністрів. Така конструкція може сприяти появі внутрішнього дуалізму в уряді, особливо за умови політичного співіснування Президента і парламентської більшості, що належать до різних політичних сил. У таких ситуаціях міністр оборони та міністр закордонних справ можуть орієнтуватися не на Прем'єр-міністра, а безпосередньо на Президента, що де-факто створює два центри відповідальності всередині виконавчої влади.

Різний порядок призначення двох міністрів і решти членів уряду впливає і на згуртованість Кабінету Міністрів. Уряд, який формується на змішаних засадах, часто стикається з проблемою політичної ієрархії, коли окремі міністри мають прямий канал комунікації з Президентом, минаючи Прем'єр-міністра. Це послаблює інституційну єдність уряду, знижує рівень колегіальності ухвалення рішень і ускладнює формування єдиної урядової програми. З іншого боку, в умовах воєнного стану або зовнішньої загрози, участь Президента у призначенні міністрів оборони та закордонних справ є додатковою гарантією стабільності, особливо враховуючи його статус як Верховного головнокомандувача.

З позицій конституційного дизайну, подвійна процедура призначення членів уряду має сенс лише за умови наявності чітко визначеної системи взаємодії між Президентом і Прем'єр-міністром у межах реалізації державної політики. Така система потребує чітких процедур узгодження дій між Президентом і урядом і в питаннях оборони та зовнішньої політики, відсутність якої призводить до того, що відносини між двома центрами виконавчої влади залежать від політичної кон'юнктури, а не від конституційно визначених механізмів взаємодії. В українських умовах така система фактично не інституціоналізована, що зумовлює невизначеність меж відповідальності.

Вдосконалення порядку формування уряду, як видається, може відбуватися за одним із таких напрямів.

1) Збереження чинної моделі з розмежуванням компетенції та уточненням процедур узгодження сфер спільної компетенції. Мова йде про питання оборони і зовнішньої політики за чинною редакцією Конституції, а в перспективі — у зв'язку з членством України в ЄС — вимагатиме також чіткого розподілу повноважень, пов'язаних із представництвом України в ЄС та його органах. Крім того, доцільно законодавчо закріпити координацію дій між Президентом, Прем'єр-міністром і відповідними міністрами у сферах спільної компетенції Президента й уряду.

2) Запровадження єдиного порядку призначення всіх членів уряду парламентом за поданням Прем'єр-міністра. Такий варіант відповідає логіці парламентської форми правління, унеможливлює внутрішній дуалізм виконавчої влади й посилює політичну єдність Кабінету Міністрів. Водночас, посилення у такому разі потребує статус Президента як Верховного головнокомандувача, а положення про Президента як «гаранта» набудуть декларативного характеру.

Ще одне важливе питання, пов'язане з формуванням уряду, стосується Програми діяльності Кабінету міністрів України. На відміну від більшості парламентських і змішаних республік Європи, де формування уряду невіддільне від процедури надання йому вотуму довіри, Конституція України не містить вимоги про обов'язкове голосування парламенту за програму діяльності нового Кабінету Міністрів до початку його роботи. Призначення Прем'єр-міністра та міністрів парламентом завершує процес формування уряду. У результаті втрачається ключова функція вотуму довіри, яка полягає у перетворенні призначеного уряду на політично легітимний та засвідчення зв'язку між політичною більшістю та виконавчою владою.

Європейська практика формування урядів демонструє, що вотум довіри є не лише процедурним етапом, а засадничим елементом конституційної архітектури, який визначає взаємовідносини між парламентом і виконавчою владою. У більшості парламентських та змішаних республік процес створення уряду немислимий без публічного підтвердження його політичної підтримки з боку парламентської більшості, що відбувається у формі голосування за програму діяльності уряду.

У Польщі, згідно її Конституції 1997 року, після призначення Президентом Прем'єр-міністра останній упродовж чотирнадцяти днів подає до Сейму програму діяльності уряду та склад Ради Міністрів і звертається із проханням про висловлення вотуму довіри. Сейм ухвалює таке рішення абсолютною більшістю голосів за участі не менш як половини від конституційного складу. Без отримання вотуму довіри уряд не набуває повноважень. У разі відмови парламенту ініціатива переходить до Сейму, який може сам обрати Прем'єр-міністра і затвердити склад уряду, а в іншому випадку — знову до Президента[426]. У всіх випадках легітимність уряду остаточно визначається волею парламенту, що відображає принцип політичної відповідальності виконавчої влади перед представницьким органом.

У Литві Президент призначає Прем'єр-міністра лише після отримання згоди Сейму (ст. 92 Конституції)[427]. Уже після формування

426

427

[426] Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 84 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf

[427] The Constitution of the Republic of Lithuania. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm?utm_source=chatgpt.com

уряду Прем'єр-міністр зобов'язаний представити парламенту програму діяльності. Без її затвердження уряд вважається таким, що не отримав довіри і повинен подати у відставку.

На цьому фоні українська модель виглядає непослідовною. Хоча Конституція України передбачає затвердження Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів, це відбувається вже після формування уряду і не є передумовою набуття ним повноважень. Унаслідок цього політична легітимація виконавчої влади фактично відділяється від її інституційного формування. Уряд починає діяти без попереднього підтвердження парламентської підтримки, а отже, зв'язок між більшістю у Верховній Раді та сформованим Кабінетом Міністрів набуває декларативного, а не органічного характеру. Така конструкція спрощує процес формування уряду, проте водночас послаблює принцип політичної відповідальності уряду перед парламентом і розмиває саму ідею парламентської довіри як засадничого елементу демократичної форми правління. Верховна Рада може лише згодом ухвалити або не ухвалити програму діяльності уряду, але це вже не впливає на його існування. Відтак принцип парламентської підзвітності виконавчої влади зводиться до формальності.

Для усунення цього інституційного дефекту доцільно вдосконалити статті 114–115 Конституції України, передбачивши процедуру надання вотуму довіри новому уряду. Це могло б бути реалізовано у кілька послідовних кроків:

1) Встановити обов'язковість попереднього схвалення програми діяльності уряду Верховною Радою. Призначений Кабінет Міністрів мав би подавати програму до парламенту у визначений строк (наприклад, 10 днів після призначення); лише після позитивного голосування уряд вважався б таким, що набув повноважень.

2) Передбачити, що відмова у довірі означає автоматичну відставку уряду. Це створить природний стимул до формування парламентської більшості, здатної забезпечити політичну підтримку уряду, а не лише його технічне призначення.

3) Уточнити положення щодо щорічних звітів Кабінету Міністрів України про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Вони мають містити оцінку виконання затвердженої програми, а парламент — право розглядати питання про довіру або недовіру на підставі цих звітів.

Реалізація повноважень Кабінету Міністрів України та його місце в системі поділу державної влади: проблеми вдоскона-

лення. В умовах змішаної республіканської форми правління уряд зазвичай є центром, у якому поєднуються політична відповідальність перед парламентом та інституційна спроможність реалізовувати державну політику. Сформований за участі парламентської більшості та глави держави, він водночас має втілювати політичну волю парламентської більшості й враховувати керівну роль Президента в окремих сферах державної політики. Така подвійна природа уряду зумовлює складнішу, ніж у класичних парламентських чи президентських моделях, систему взаємодії всередині виконавчої влади, де постійно постає потреба у балансуванні між політичною підзвітністю та інституційною автономією, а також у системі поділу державної влади загалом.

Конституційна модель виконавчої влади в Україні (вона була закладена в змінами до Конституції 2004 року та діє нині після відновлення цієї редакції Конституції у 2014-му) стала спробою досягти рівноваги між президентським і парламентським началами у виконавчій владі. Кабінет міністрів визначено як вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, визначених Конституцією (ст. 113 Конституції). І хоча *de jure* можливості глави держави щодо притягнення уряду до відповідальності обмежені внесенням до Верховної Ради України пропозиції щодо прийняття резолюції недовіри до уряду (що має наслідком обов'язок парламенту лише розглянути питання про відповідальність Кабінету міністрів, а не ухвалити резолюцію недовіри), на практиці однак Президент зберігає низку важелів політичного впливу на уряд.

Безумовно, вони різняться в умовах «політичного співіснування» (коли президент не спирається на власну більшість у парламенті) та «політичної консолідації» (коли більшість у парламенті має пропрезидентська партія чи коаліція). У ситуації політичної консолідації Президент, маючи опору на парламентську більшість, фактично здатен контролювати уряд не лише через кадрову політику, а й через визначення пріоритетів урядової діяльності, що знижує рівень автономії Кабінету Міністрів як колегіального органу виконавчої влади. У таких умовах межа між президентським і урядовим центрами впливу стає розмитою, а відповідальність уряду перед парламентом — радше формальною, ніж реальною. Натомість за умов політичного співіснування, коли Президент і парламентська більшість

належать до різних політичних сил, конституційна модель набуває протилежних рис: уряд опиняється у складній ситуації балансування між політичними очікуваннями парламенту та інституційним впливом глави держави. Це нерідко призводить до конфліктів усередині виконавчої влади, блокування рішень і взаємних звинувачень у перевищенні повноважень. Така динаміка є вразливою рисою української моделі, у якій прагнення забезпечити рівновагу між президентським і парламентським началами часто перетворюється на джерело інституційної нестабільності.

Конституційна конструкція українського уряду, попри кількаразові зміни, залишається внутрішньо суперечливою та недостатньо узгодженою з логікою парламентсько-президентської республіки. У ній закладено як елементи парламентської відповідальності, так і залишки президентського домінування, що разом створює інституційний дисбаланс і ослаблює ефективність виконавчої влади. Українська практика 2006–2009 років чітко показала, що за відсутності чітких механізмів координації урядова політика може бути дезінтегрована, а сам Кабінет Міністрів — перетворений на майданчик міжінституційної боротьби. Водночас Конституція не містить достатніх інструментів для врегулювання такої кризи.

З іншого боку, починаючи із 2019 року, спостерігається протилежна тенденція: за умов політичної консолідації влади навколо Президента та його парламентської більшості фактична вага уряду істотно зменшилася. В реальній практиці офіс Президента фактично перетворився на тіньовий центр ухвалення урядових рішень. Незважаючи на те, що Конституція не наділяє Президента правом безпосереднього керівництва Кабінетом Міністрів, саме офіс Президента почав виконувати функції не лише політичного координатора, а й організаційного посередника у підготовці рішень уряду, кадрових призначеннях та визначенні ключових напрямів державної політики. Формально уряд зберігає повноваження щодо визначення і реалізації державної політики, однак значна частина стратегічних рішень формується поза межами урядових процедур.

Такий дисбаланс деформує конституційний принцип поділу влади. У результаті фактичного зміщення центру виконавчої влади уряд втратив ознаки самостійного політичного суб'єкта і дедалі більше виконує роль інструмента реалізації президентських ініціатив. Така практика суперечить парламентсько-президентській природі форми

правління, адже порушує принцип колегіальності уряду і нівелює парламентський механізм політичної відповідальності. Відтак, сучасна модель функціонування виконавчої влади в Україні демонструє не лише інституційну асиметрію, а й небезпечну тенденцію до деформалізації конституційного порядку, коли реальний баланс влад визначається політичними практиками, а не конституційними приписами.

Ще однією проблемою, що потребує вирішення, та яка особливо гостро проявляється в умовах політичного співіснування, є нечіткість у розподілі компетенції між Президентом і Кабінетом Міністрів України, особливо у сферах, де відповідальність обох суб'єктів перетинається (зовнішня політика, оборона, національна безпека). Це має особливе значення для забезпечення послідовності зовнішньополітичного курсу держави, зокрема у питаннях представництва України в Європейському Союзі, участі у засіданнях європейських інституцій та формування спільної позиції у переговорах. Вирішення цієї проблеми потребує нормативного уточнення меж компетенції та процедур взаємодії між Президентом і Кабінетом Міністрів, особливо у сфері зовнішньої політики та європейської інтеграції, де узгодженість позицій держави є визначальною передумовою її ефективності та довіри з боку партнерів.

Відповідальність уряду. Робота Кабміну спрямована на виконання Програми його діяльності. До внесення змін і доповнень до Конституції, коли формування уряду належало до компетенції Президента, норма ч. 2 ст. 87 Конституції України, що передбачає неможливість висловлення недовіри уряду збоку парламенту протягом року з моменту схвалення Програми, відігравала роль «запобіжника» від свавільного припинення повноважень Кабміну Верховною Радою. Але після внесених змін 2004 року, пов'язаних з переходом до парламентського способу формування уряду, існування цієї норми втрачає сенс, адже, у такий спосіб на рік унеможливлюється будь-яка відповідальність уряду. Тим більше, враховуючи, що у парламенті протягом року після схвалення Програми діяльності Кабміну може бути сформовано нову коаліцію, яка матиме право сформувати новий уряд, ця норма може стати перешкодою для звільнення Прем'єр-міністра і призначення нового, що стане причиною конституційного конфлікту з цього приводу.

Сучасна конституційно-правова практика вже мала приклад, коли Верховна Рада мала намір відправити у відставку Кабмін на чолі

із Ю. Єхануровим у 2006 році[428], хоча рік з моменту ухвалення Програми відповідного уряду ще не минув. Парламент тоді у досить оригінальний спосіб намагався вирішити цю проблему: шляхом скасування своєї постанови про схвалення цієї Програми. Виходячи з того, що ефективність правового регулювання залежить від дієвості норм права та адекватного відображення ними суспільних відносин, вказані положення про неможливість висловлення недовіри уряду протягом року після схвалення Програми мають бути вилучені із законодавства.

Саме висловлення недовіри уряду парламентом як правовий інститут потребує удосконалення з метою запобігання виникненню конституційних криз та інших форм конституційних конфліктів на підставі його застосування. Державно-правовий досвід зарубіжних країн, насамперед — Німеччини, виробив особливу форму цього інституту, що дістала назву у науці «конструктивний вотум недовіри» та полягає в одночасному звільненні голови уряду та обранні нового. Впровадження такого інституту дозволить при нестійкому складі коаліції знівелювати можливість провокаційних голосувань за висловлення недовіри чинному уряду при практичній неможливості сформувати його новий склад.

Конституція України не визначає термін, на який призначається Кабінет Міністрів України. Термін повноважень Кабміну залежить (крім випадків відставки або смерті Прем'єр-міністра) від відповідного волевиявлення щодо його існування з боку Верховної Ради. Норма про обов'язковість складання повноважень уряду перед новообраною Верховною Радою України слід сприймати так, що уряд не може діяти після спливу строку повноважень парламенту, що його сформував. Конституція пов'язує складання повноважень уряду саме з новообраним парламентом, а не з новосформованою коаліцією або у разі припинення діяльності коаліції, яка сформувала уряд. Позиція деяких політиків щодо необхідності відставки уряду Ю. В. Тимошенко у вересні 2008 року у зв'язку із припиненням існування коаліції між фракціями НУНС та БЮТ, може, й має певну політичну логіку, але є хибною з точки зору норми права[429].

---

[428] Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 10 січня 2006 року. *Голос України*. 2006. №5. 12 січня.

[429] Рішення Конституційного Суду України від № 28.04.2009-рп/2009 справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини

Місцеві органи виконавчої влади. Організація місцевих органів виконавчої влади являє систему наступних органів: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві (обласні, районні, міські у містах Києві та Севастополі, районні у місті Києві) державні адміністрації, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Їх діяльність унормована відповідно Конституцією Автономної Республіки Крим[430], Законами України «Про місцеві державні адміністрації»[431], «Про столицю України — місто-герой Київ»[432], актами відповідних центральних органів виконавчої влади. Основною ланкою цієї системи є обласні та районні державні адміністрації, голови яких, відповідно до ч. 4 ст. 118 Конституції України призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. На реалізацію цього положення спрямований п. 4 ч. 2 ст. 23 Закону про Кабмін[433], відповідно до якого Кабінет Міністрів розглядає питання щодо призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій і внесення Президенту України відповідних подань. Відповідно до чч. 9, 10 ст. 118 Конституції Президент приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації у разі висловлення йому недовіри збоку місцевої (обласної або районної) ради.

Отже, з наведеного випливає, що Президент лише у випадку висловлення недовіри місцевою радою голові державної адміністрації може припинити повноваження останнього без подання Кабміну. Однак, стаття 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає можливість звільнення голови місцевої державної адміністрації «за власною ініціативою Президента», а внесення подання

восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 3.

[430] Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 5–6. Ст. 43.

[431] Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20–21. Ст. 190.

[432] Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. ст. 79.

[433] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 13. Ст. 222.

Кабінету Міністрів України визначає лише однією із підстав припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації. Крім того, за Президентом встановлюється право відхилення такого подання або залишення його без розгляду.

Вбачається, що положення статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» суперечать Конституції України. Законом мають бути встановлені підстави припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації, керуючись якими Президент має право звільнити цю посадову особу за умови наявності відповідного подання Кабміну. Втім, крім проблем правового регулювання даного питання, існує багато проблем організації місцевої виконавчої влади, що виникають у практичній площині. Здебільшого, вони породжені специфічною моделлю організації виконавчої влади в Україні, що характеризується наявністю так званого «складного центру»[434], що покладений в основу управлінської вертикалі.

Дуалізм виконавчої влади проявляється через функціонування одночасно двох центрів виконавчої влади — Уряду, як вищого органу в цій системі, та Президента, як орган, що до цієї системи структурно не входить, але через обсяг своїх повноважень у цій сфері суттєво впливає на неї функціонально. Так, за Президентом, крім згаданих повноважень щодо внесення до Верховної Ради кандидатури на посаду Прем'єр-міністра та права призначення й звільнення голів місцевих державних адміністрацій, Конституцією закріплено повноваження зупинення актів Кабміну, скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих органів виконавчої влади тощо. Цікаво, що за умов субординаційного типу відносин в системі органів виконавчої влади, коли органи нижчого рівня підконтрольні та підзвітні органам вищого рівня, Кабінет Міністрів позбавлений права скасовувати акти місцевих органів виконавчої влади, а повинен відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 23 Закону про Кабмін вносити подання Президенту України з пропозицією щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їх дії. Прикметно, що право скасування актів центральних органів виконавчої влади за Кабміном визнається (ч. 6 ст. 21 Закону про Кабмін).

[434] Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. С. 11.

Таким чином, система органів виконавчої влади являє собою не єдину, а розділену систему, де центральні органи орієнтуються у своїй діяльності на Кабінет Міністрів, а місцеві не мають єдиного центру і часом заганяються конкуруючими діями Президента і Кабміну у невизначені ситуації. Яскравим прикладом того був указ Президента, відповідно до якого службове відрядження голови обласної державної адміністрації за межі області погоджується Президентом України[435]. У такий спосіб було заблоковано можливість виклику голів державних адміністрацій до Кабміну без погодження з Президентом і породжено парадоксальну ситуацію, коли вищий орган виконавчої влади не може самостійно забезпечити оперативну взаємодію з місцевими органами тієї ж виконавчої влади, які перед ним відповідальні, йому підзвітні і підконтрольні.

3. Удосконалення конституційного законодавства щодо функціонування в Україні системи правосуддя

Правосуддя є цінним за своєю формою та змістом тільки тоді, коли воно здатне забезпечити ефективне поновлення порушеного права. Такий висновок є цілком закономірним в правовій системі, яка визнає права індивіда зобов'язуючими для усієї публічної влади. Конституція Української держави також демонструє відданість такій ідеї, визнаючи за людиною право вільно розвиватися, якому кореспондує позитивний обов'язок публічної адміністрації утверджувати та забезпечувати її права та свободи. Такий обов'язок реалізується через низку інструментів, ключовим з яких здійснення правосуддя.

Водночас конституційно-правові перетворення формують нові виклики для національного правозахисного механізму, даючи судам новітній правозастосовний інструментарій для забезпечення реалізації прямої дії норм Конституції в повсякденному правозастосуванні. Проте дієвість новел можливо забезпечити лише за умови окреслення методологічних особливостей використання таких процесуальних засобів та розкриття ключових принципів їхньої

[435] Про службові відрядження у межах України голів місцевих державних адміністрацій : Указ Президента України від 11 лютого 2008 року. *Урядовий кур'єр.* 2008. № 28. 13 лютого.

імплементації. Отже, проблема захисту конституційних прав людини саме з погляду розуміння судами їхньої природи як фундаментальних набуває актуальності, що вимагає належного осмислення підходів до застосування Конституції як джерельної основи під час здійснення правосуддя.

Після модернізації конституційного тексту внаслідок ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя») 2016 року й виведення Конституційного Суду України із системи судоустрою та закріплення як однієї із засад здійснення правосуддя принципу верховенства права замість конструкту законності, постало питання пристосування правозастосування до нових конституційних реалій. А отже зазначені зміни потребують концептуального осмислення та визначення механізмів забезпечення судами системи судоустрою верховенства конституції як базового складника верховенства права.

Феномен Конституції не вичерпується її текстом (формальним змістом) — вона становить систему базових цінностей, покликаних обмежувати будь-які прояви свавілля публічної влади задля гарантій людських прав. Як текст, як система правових приписів Конституція розкриває свій нормативний зміст в ролі основоположного закону, що встановлює організацію публічної влади й закріплює каталог основоположних прав та свобод. Саме в такому значенні зазвичай висловлюються про юридичні властивості Конституції, серед яких вища юридична сила та пряма дія її норм. Саме в такій ролі Конституція перебуває на вершині ієрархії джерел права, яку сама і встановлює. Водночас, як підкреслював В. Мусіяка, хоча в Британії й немає писаної конституції, одного акта, але набір законів і судових прецедентів, які регулюють основні сфери життя однаково називається Конституцією[436].

Проте це лише матеріальний, «відчутний» бік, так би мовити, нормативно-правової моделі конституційного ладу країни, який має бути втілений у правотворчості та правозастосуванні. Характер та обсяг втілення такої моделі залежить від суб'єктів права-«користувачів» Конституції. Адже відомий вислів американського батька-засновника «Не проси Бога про те, що може дати Конституція»

[436] В. Мусіяка: кожна нова влада ігнорує Конституцію і підлаштовує її під себе. *Українське радіо.* URL: http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=88569&fbclid=IwAR0VHNSW82xxrWpMlIlGoG-7pPbKsPra0hLbZ7vo0xgVMMnXbNGfUNxK62g

(Т. Джефферсон) отримав вагоме застереження з боку українського класика: «І не вимагайте від Конституції того, чого з огляду на свою природу, своє призначення вона дати не може, але лише створює умови для ефективної діяльності» (М. П. Орзіх).

Відсутність писаної Конституції не є підставою для заперечення наявності конституційного порядку. А у разі, коли такий порядок ґрунтується на повазі до гідності людини та її захисті, а сформовані соціальні інститути повсякчасно і повсюдно втілюють в реальному житті базові цінності (природні права), то відсутність писаної Конституції не дає можливості заперечувати наявність в державі реальної Конституції.

Одним із найважливіших таких соціальних інститутів є суд. В сучасній системі органів державної влади, що діє на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша ст. 6 Конституції України), а також стосовно всіх інших рівнів державних органів особливе місце щодо забезпечення дії Конституції та втілення її приписів в життя посідають суди, що «підносяться у судових спорах над авторитетом будь-якої іншої влади…»[437].

Суди під час застосування правових норм, зокрема й конституційних, забезпечують реальний зв'язок між реальними соціальними відносинами та юридичними нормами. Вони конкретизують і деталізують загальні норми, розкривають зміст правових понять.

Як і в інших суб'єктів правозастосування, правозастосовний цикл суду складається з декількох логічно пов'язаних одна з одною стадій. А проте в кожній з них розв'язуються свої організаційні, дослідницькі та інші завдання щодо реалізації відповідної норми права. Це встановлення фактичної основи справи (встановлення конкретних життєвих обставин, щодо яких застосовується норма права), встановлення юридичної основи справи (надання юридичної оцінки встановленим обставинам) та ухвалення рішення. При цьому до такого акта правозастосування як судове рішення чинне законодавство висуває особливі вимоги.

Судова влада, — як зазначають А. О. Селіванов та А. А. Стрижак, — це та влада, яка здатна встановлювати правомірність діяльності (поведінки) всіх суб'єктів права та вказувати, як має бути використана сила держави для збереження конституційного

[437] Селиванов А. О., Стрижак А. А. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні. Київ : Логос, 2010. С. 48–50.

правопорядку і законності у сферах здійснення законодавчої та виконавчої влади… саме закріплення Конституцією вищої компетенції судів дає підстави стверджувати про концентрацію «сили» судової влади на конституційному рівні» не тільки щодо встановлення правомірності поведінки учасників суспільних відносин, але ж й правомірності самих законів. В цьому «вищий ресурс впливу» суду на всіх суб'єктів права та підґрунтя для пропозиції надання судам повноважень на офіційне тлумачення норм права, що «забезпечить перевірку на їхню відповідність конституційним принципам та встановлення верховенства Основного Закону держави»[438].

Сучасна конституційна політика має бути орієнтована на зростання ефективності судової влади, що зумовлюється функціональними характеристиками та обсягом повноважень суду. У такому сенсі судова влада фактично має всеосяжну компетенцію, що виходить за межі функції правосуддя (ст. 124 Конституції України) — розв'язання в особливому процесуальному порядку соціальних конфліктів правового характеру. Ця діяльність є державною, здійснюється гласно, відкрито для суспільства, має на меті надання йому соціальних послуг, а у разі захисту суб'єктивних публічних прав людини — може бути спрямована й «проти суспільства в особі держави та її посадових осіб»[439].

Виконуючи такі функції, суд здійснює судовий контроль стосовно посадових осіб та органів інших гілок влади, формально та фактично є останньою інстанцією у спорах, де стороною виступає державна влада (виконавча та законодавча)[440]. У сучасному світі — це одночасно як нормативне, так і доктринальне визначення позиціонування суду. Не випадково відомий вчений-юрист Л. Фрідмен у монографічному дослідженні «American Law» аналіз гілок влади розпочинає з судової влади[441].

Розвиток Конституції, теорія і практика конституційного державотворення зумовлюють необхідність застосування конституційних

[438] Селиванов А. О., Стрижак А. А. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні. Київ : Логос, 2010.

[439] Henkin L. The rights of man today. Boulder : Westview Press, 1978. С. 2.

[440] Головатий С. П. Верховенство право: Український досвід. Кн. третя. Київ : Фенікс, 2006. С. 1546.

[441] Friedman Lawrence M. American Law: An Introduction. Oxford University Press, 2017. 360 p.

норм судами. Але навіть безпосереднє застосування конституційних приписів судами неможливе без їхнього судового тлумачення: суд аргументує застосування відповідного припису, суд зіставляє припис з конкретними життєвими обставинами справи та нормами поточного законодавства. Обставинами, що викликають необхідність судового тлумачення, виступають: наявність писаної Конституції, що виконує функцію активного правового регулятора суспільних відносин, розходження між нормами Конституції та політико-правовою дійсністю, яке вимагає пристосування конституційних правоположень до мінливих суспільних реалій, виникнення у суб'єктів права неоднозначного розуміння конституційних норм, яке може призвести до конституційних конфліктів, та прагнення забезпечити самій Конституції еволюційний шлях розвитку.

Без розширеного, творчого тлумачення судом Конституція України ризикує залишитися програмним документом, який складається лише з позитивних норм (букви закону), в якому не враховується конституційний дух, неписані конституційні норми та цінності, без чого Конституція не може слугувати дієвим інструментом обмеження державної влади[442]. Але тлумачення передусім спрямоване не на сам текст Конституції, а на тих суб'єктів, які будуть цим текстом користуватися. Офіційне тлумачення Конституції, здійснюване у вигляді нормативного та казуального тлумачення судами, створює нормативно-обов'язковий інтерпретаційний масштаб розуміння конституційних норм для різних суб'єктів права.

Контрольна функція суду у відношенні інших гілок влади — найбільш переконливе свідчення його властивостей: суд самостійно ухвалює рішення, які є обов'язковими для адресатів рішення та інших суб'єктів, що функціонують у сфері дії рішення. У рішенні вказується забезпечувальні засоби для його реалізації у встановлені судом (у межах закону) строки. Та, не дивлячись на те, що Конституція України не виокремлює судовий контроль як самостійну функцію суду, а в літературі нерідко ця функція ототожнюється з правосуддям чи розглядається як його продовження, суд, залишаючись у межах судової

[442] Шевчук С. В. Способи тлумачення Конституції: порівняльний досвід. *Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми* : збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / відпов. ред. проф. Мартиненко П. Ф. і доц. Кампо В. М. Київ : «Купріянова», 2007. С. 7.

влади, незалежно від визнання самостійності контрольної влади, має бути включений у систему державних органів з контролю за додержанням законності[443]. Зазначене підтверджується конституційними гарантіями права на судовий захист, який, на думку Д. Луспеника, «включає в себе такі правові позиції: відсутність можливості переглянути помилковий судовий акт не узгоджується з універсальною в судочинстві вимогою ефективного поновлення в правах шляхом відправлення правосуддя, яке б відповідало вимогам справедливості, применшує та обмежує це право; у рамках здійснення судового захисту прав і свобод можливе оскарження судових рішень і дій (бездіяльності) будь-яких державних органів, в тому числі й судових[444].

Судову владу традиційно називають третьою владою, оскільки в конституційних текстах і доктрині в переліку гілок влади, що складають систему поділу влади, вона зазвичай йде за законодавчою та виконавчою. Утім друга половина XX ст. наочно продемонструвала, що чим далі просувалися демократичні країни шляхом правової державності, тим сильніше виявлялася тенденція до зростання ролі судової влади як гаранта верховенства права і законності в житті суспільства й держави, прав та законних інтересів його громадян. Особливо зростанню ролі судової влади сприяли два чинники: впровадження в другій половині XX ст. судового контролю за конституційністю законів та інших правових актів та збільшення впливу на національні правові системи наднаціональних юрисдикцій, особливо таких, як Європейський суд з прав людини і Суд Європейського Союзу[445].

Зрозуміло, що колишні концептуальні схеми, які орієнтують на дещо спрощене розуміння суду як бюрократичної установи, що рутинно займається виключно розглядом конкретних цивільних, господарських, кримінальних та адміністративних справ, втратили актуальність. Виникла потреба в нових методологічних підходах, що дали би змогу вбачати у цій інституції реального гаранта природних

[443] Конституція України у судових рішеннях / Орзіх М. П., Єзеров А. А., Терлецький Д. С. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 7–8.

444

[444] Луспеник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судебно-юридическая газета.* 2020. 15 июня. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/171319-kasatsiyni-filtri-u-tsivilnikh-spravakh-problemni-pitannya-sudovogo-pravotlumachennya-ta-pravozastosuvannya

[445] Конституція України у судових рішеннях / Орзіх М. П., Єзеров А. А., Терлецький Д. С. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 18.

прав людини, яка у випадках нелегітимності юридичних приписів органів держави, наявності розривів між конституційними положеннями та реальною дійсністю була б не лише правозастосовником, а й творцем права. Тому методологічний підхід, за якого суди виступатимуть захисниками базових конституційних цінностей, а передовсім — людської гідності, дозволить судам стати і бути саме органами правосуддя в системі балансування влад. Це узгоджується з твердженням Алексіса де Токвіля про те, що «велика мета правосуддя полягає в заміні ідеї насильства ідеєю права, в установленні правової перешкоди між урядом і силою, що ним використовується»[446].

Людська гідність як основоположне право є універсальною цінністю, навколо якої «обертається» вся конституційна проблематика. Її зміст складають, за визначенням М. В. Савчина, можливість індивіда самоідентифікуватися, самовиражатися та вільно розвиватися як особистості у всіх її проявах[447].

При визначенні, чим є людська гідність, Конституційний Суд ФРН вважає, що необхідно утриматися від розуміння цього патетичного поняття тільки в пишномовному сенсі, керуючись, наприклад, тим, що гідність особи порушена лише тоді, коли «діяльність органів влади на виконання закону порушує гідність особистості, а саме поводження з особистістю здійснюється із зневагою до тих цінностей, які визначають людину як особистість, тобто в цьому смислі «поводження з людиною є зневажливим». Якщо виходити з цього, то захист гідності зводиться до заборони відновлення тортур, «стовпа ганьби» та застосування методів Третього рейху. Таке обмеження не відповідає концепції і духу Засадничого Закону… Ставлячи вільну особистість на найвищий щабель системи цінностей, Основний Закон визнає її самостійну цінність. Державна влада без винятків повинна поважати та захищати людину як самостійну цінність. З нею не можна поводитися «знеособлено», як з предметом, навіть якщо таке поводження ґрунтується не на зневазі до цінності особистості, а відбувається з «добрих спонукань»[448].

---

[446] Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці / пер. з франц. Київ : Всесвіт, 1999. С. 124.

[447] Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. С. 110.

[448] Избранные решения Федерального Конституционного Суда Германии. Москва : Инфотропик Медиа, 2018. С. 43.

Право кожного на звернення до суду за захистом своїх прав і свобод закріплене в частині 1 статті 55 Конституції України є універсальним юридичним засобом відстоювання людиною свого правового статусу в будь-якій конкретній життєвій ситуації, зокрема пов'язаній з незаконними діями чи бездіяльністю органів державної влади, у тому числі адміністрації державних установ та підприємств, органів місцевого самоврядування, посадових осіб та службовців названих структур[449].

Беручи до уваги положення частини першої статті 8, частини третьої статті 124 Конституції України, судовий захист прав і свобод (реалізація права) забезпечується судом за допомогою здійснення правосуддя в межах відповідних судових процедур на засадах верховенства права у процесуальних формах.

Неможна не погодитися із Д. Луспеником, який відзначає, що «відповідно до ст. ст. 3, 8, 9, 21 і 55 Конституції України право на судовий захист і доступ до правосуддя відноситься до невідчужуваних прав і свобод людини й одночасно виступає гарантією захисту всіх інших прав і свобод, що визнаються та гарантуються згідно із загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права. Із наведених конституційних положень у взаємозв'язку зі ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод випливає, що правосуддя як таке повинно забезпечувати ефективне поновлення в правах і відповідати вимогам справедливості»[450].

Після ухвалення Конституції України 1996 року Пленум Верховного Суду України постановив дати судам роз'яснення щодо застосування Конституції України під час здійснення правосуддя[451]. Необхідність таких роз'яснень була зумовлена новим конституційним порядком, що запровадив нові принципи, нові інституції, но-

---

[449] Конституція України : Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків : Видавництво «Право»; Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 275.

450

[450] Луспеник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судебно-юридическая газета.* 2020. 15 июня. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/171319-kasatsiyni-filtri-u-tsivilnikh-spravakh-problemni-pitannya-sudovogo-pravotlumachennya-ta-pravozastosuvannya

451

[451] Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 № 9. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text

ві ціннісні підходи (верховенство права, пряма дія норм Конституції, безпосереднє застосування Конституції, оцінка відповідності нормативно-правових актів Конституції тощо). Ця постанова відіграла визначну роль в становленні правосуддя в Україні на нових конституційних засадах, надала єдине спрямування діяльності судів та підвищенні ролі Конституції як Основного Закону. Натепер, після конституційних змін 2016 року, Верховний Суд не дає іншим судам подібних роз'яснень абстрактного характеру, але у кожній конкретній справі, застосовуючи конституційні норми, зіставляючи їх з нормами законів та інших нормативно-правових актів та фактичними обставинами справи, Верховний Суд формує правові позиції, що мають застосовуватися всіма судами системи судоустрою. Сама згадана постанова Пленуму Верховного Суду України, не будучи скасованою або зміненою, місцями втратила актуальність щодо застосування деяких положень Конституції в її новій редакції, але щодо певних рекомендацій залишається застосовною і досі.

Тепер відповідно до статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення, а не на всі правовідносини, що виникають у державі, як це було закріплено у первісній редакції Конституції. З цим пов'язана і можливість встановлення законом обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів, а також наявність низки умов (критеріїв) прийнятності скарг, що подаються до суду касаційної інстанції.

Верховний Суд відповідно до статті 125 Конституції є найвищим судом у системі судоустрою України, який відповідно до статті 36 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. До його повноважень, зокрема, належить здійснення правосуддя як судом касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, — як судом першої або апеляційної інстанції; аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України; забезпечення однакового застосування норм права судами різних спеціалізацій; забезпечення апеляційних та місцевих судів методичною інформацією з питань правозастосування.

Судді здійснюють правосуддя в місцевих та апеляційних судах в порядку адміністративного, господарського, кримінального та цивільного судочинства, діють також вищі спеціалізовані суди.

Конституційний Суд України до системи судоустрою не входить та відповідно до статті 147 Конституції вирішує питання конституційності законів та інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції. Профільним законом він визначений як орган конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції.

У цьому контексті М. І. Мельник та С. В. Різник наголошують, що як єдиний орган конституційної юрисдикції Конституційний Суд України — не єдиний суб'єкт правової охорони Конституції України. За їхнім визначенням, ключовими учасниками цієї системи є саме суди загальної юрисдикції, що зумовлює необхідність завчасного вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням обґрунтованого співвідношення їх функцій та повноважень, як і їх повноцінної реалізації. Тому забезпечення реальної дії Основного Закону України потребує не лише ефективної системи стримувань і противаг, а й гармонійної синергії у взаємодії державних органів, об'єднанні їх активних зусиль у реалізації головного обов'язку держави — утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини. Поки що ця мета була не більше ніж декларацією, натомість має стати ключовою ціннісною основою конституційної реформи, дороговказом у роботі як Конституційного Суду України, так і судів загальної юрисдикції[452].

Якщо Конституційний Суд України має конституційні повноваження визначати конституційність законів та інших правових актів та офіційно тлумачити Конституцію України (стаття 147 Конституції України) і у такий спосіб «фактично продовжує функцію Верховної Ради України»[453], хоча й виступає «негативним законодавцем» (Г. Кельзен), суди загальної юрисдикції уповноважені визначати законність актів і дій (бездіяльності) суб'єктів права, і тому, природно, мають одержати повноваження офіційно тлумачити закони і підзаконні акти та у такий спосіб фактично долати прогалини у законі до їхнього законодавчого заповнення. Взагалі це кореспондує з поглядами, що склалися у світовій юридичній літературі, про потребу домінування у процесах подолання, і навіть заповнення прогалин у законодавстві, саме суддів: «… у судді нормально бачити головного

[452] Мельник М., Різник С. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя. *Вісник Конституційного Суду України.* 2016. № 4–5. С. 149–150.

[453] Селіванов А. О. Теоретичні і практичні погляди на тлумачення Конституційним Судом норм законодавства. *Право України.* 1999. № 10. С. 37.

уповноваженого щодо заповнення прогалин» законодавства[454]. Одним зі способів заповнення прогалин та усунення інших дефектів у законодавстві є застосування судами Конституції як акта прямої дії.

Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції, що здійснює судовий нормоконтроль та тлумачення Конституції, покликаний своєю діяльністю забезпечувати верховенство Конституції України на всій території держави — охороняти Конституцію, гарантувати конституційну законність.

Функціональне призначення рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції та визнання конституційними (неконституційними) законів України — це юридичний засіб забезпечення їхнього правильного та однозначного розуміння та застосування, а отже — вагомий засіб забезпечення конституційної безпеки, оскільки в такий спосіб він впливає на правову систему загалом.

Верховенство Конституції забезпечується Конституційним Судом України та судами системи судоустрою через застосування принципу верховенства права (правовладдя). Відповідно до статті 129 Конституції суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. Водночас відповідно до процесуального законодавства (стаття 6 КАС, стаття 11 ГПК, стаття 10 ЦПК, стаття 8 КПК) суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Окрім цього, в судочинстві, зокрема й в адміністративному, звернення до суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Такі процесуальні новели зумовлені розширенням обсягу правового регулювання та впливом на національне право загальних гуманітарних цінностей, трансформацією системи джерел права. З ухваленням Конституції, якою було визнано й закріплено принцип верховенства права, почалася трансформація правової системи на засадах верховенства права, яка продовжилася ухваленням постанови № 9 від 01.11.1996 року «Про застосування Конституції

[454] Fridman W. Legal Philosophy and Judicial Lawmaking. *Columbia Law Review.* 1961. № 5. P. 829.

України при здійсненні правосуддя» та відповідним розвитком процесуального законодавства. І натепер розвиток правової системи на означених засадах можливий, переважно, тільки через правозастосування, відтворенні цих засад в судівництві (судовій діяльності). «Одним з проявів верховенства права, — підкреслюється у п. 4.1 Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (у справі про призначення судом більш м'якого покарання), — є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори… які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України»[455]. Реалізація принципу верховенства права вимагає від держави, яка визнається конституційною чи такою, що прагне до цього статусу, втілення верховенства права у правотворчу та правозастосовну діяльність.

Суди зобов'язані відповідно до частини першої статті 129 Конституції України вирішувати спори, керуючись верховенством права, що, у свою чергу, означає врахування тлумачення Конвенції, яке надається Європейським судом з прав людини як мінімальних стандартів демократичного суспільства. Принцип законності, який є складовою верховенства права, у розумінні ЄСПЛ, має бути заснованим на визнанні і прийнятті людини, її прав та свобод як найвищої цінності, тобто за своїм змістом мати характер правозаконності. ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що вислів «згідно із законом» означає, зокрема, що закон не повинен суперечити принципу верховенства права[456].

Саме така інтерпретація, а не просте механічне відтворювання конституційного тексту, має значення для належного правозастосування у правовій державі, яка функціонує на основі принципу верховенства права. У цьому сенсі під інтерпретацією мається на увазі

455

[455] Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text

456

[456] Постанова Верховного Суду від 03.06.2020 у справі № 817/3431/14. *Судова влада України.* URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/89627492

певний клас розумових операцій, які пов'язані з виведенням із тексту прямо не закріплених у ньому значень. Інтерпретація в її герменевтичному розумінні можлива лише стосовно текстів, яким властива змістовна подвійність: певна система значень артикульована у них (текстах) первинно і з огляду на це очевидна, проте за цією очевидністю приховується вторинна система значень, для якої перша є формою репрезентації[457]. Це твердження продовжує С. Шевчук, вказуючи, що «при тлумаченні конституційних нормативних положень треба знаходити «вторинні значення», які перебувають в органічному зв'язку з первинними позитивними положеннями», оскільки «сам термін «інтерпретація» походить із латинської мови (*interpretatio*) та означає «посередництво», а в разі інтерпретації конституційних положень — посередництво між текстом та реальністю як існуючою (позитивною), так і ідеальною, тобто такою, яка уявляється та є потенційним результатом втілення ідеалів конституціоналізму й конституційних принципів»[458].

Щодо імперативу дієвості верховенства права висловився Конституційний Суд України, зазначаючи про сукупність національних інституцій, механізмів і процедур, що є доконечними для того, щоб особа була спроможною володіти людською гідністю та захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб). Цей складник спрямовано здебільшого на вимогу щодо наявності в політичній та юридичній системах держави тих інституційних (структурних) елементів, що в поєднанні з відповідними юридичними процедурами забезпечують інституційний та процесовий механізми верховенства права (правовладдя). Особливу роль у системі інституційного забезпечення «верховенства права» (правовладдя) відведено судовій владі загалом, а зокрема — конституційному й адміністративному видам судочинства. Саме ці два види судочинства покликані забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому

[457] Різник С. Конституційна юстиція в Україні: першопричини проблем (в контексті конституційної реформи). Право України. 2016. № 2. С. 122.

[458] Шевчук С. В. Способи тлумачення Конституції: порівняльний досвід. *Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми* : збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / відпов. ред. проф. Мартиненко П. Ф. і доц. Кампо В. М. Київ : «Купріянова», 2007. С. 36.

досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність[459].

Водночас слід мати на увазі, що *виняткова конституційна юрисдикція має конкретні межі* і не позбавляє суди систему судоустрою їхнього обов'язку застосовувати чинний закон при розгляді справи тільки в тому випадку, якщо він не суперечить Конституції України. Однак суддя загального суду має зважати на два моменти, коли йдеться про пряме застосування норм Конституції України: 1) співвідношення власних повноважень і повноважень Конституційного Суду; 2) специфіка Конституції України, зокрема і те, в який спосіб зовні виражені принципи і норми Конституції України (В. В. Лемак).

Відповідно до частини четвертої статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції як норми прямої дії. У такому випадку суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України. Аналогічні норми містяться в ЦПК та ГПК.

В такій ситуації формується взаємодія між судами системи судоустрою та Конституційним Судом. Водночас суди, по суті, попередньо розв'язують питання конституційності норми закону, яку відмовляються застосувати в судовому рішенні, надаючи перевагу відповідній нормі Конституції. І, звісно, таке судове рішення не спричиняє визнання певного положення закону неконституційним та втрату ним чинності, оскільки це належить до повноважень Конституційного Суду.

А проте якщо за результатами розгляду справи за конституційною скаргою Конституційний Суд України визнає закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але

[459] Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» від 2 березня 2015 року. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України.* URL: http://www.ccu.gov.ua/docs/3132

459

одночасно виявляє, що суд загальної юрисдикції застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Основному Закону, то орган конституційної юрисдикції вправі вказати на це у резолютивній частині рішення (частина третя статті 89 Закону «Про Конституційний Суд України»).

Утім слід погодитися з С. В. Різником, що право звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою не можна сприймати, як звільнення судів системи судоустрою від обов'язку оцінювати нормативні акти на предмет їх відповідності Конституції в процесі розгляду кожної справи та застосовувати тільки ті з них, що не суперечать її нормам. Традиційна інтерпретація принципу «закон суворий, але він закон» не має більше стояти в основі національного правозуміння, адже, за відомим класичним твердженням, ми й досі можемо спостерігати існування двох видів законів: одні — безумовної справедливості, інші ж — безглузді, зобов'язані своїм визнанням лише сліпоті людей чи силі обставин[460].

Безперечно, за таких обставин суди не можуть залишатися осторонь, ухвалюючи неправові рішення на шкоду людині тільки тому, що той чи інший закон є формально чинним та не визнавався неконституційним.

На цьому ще 1952 року наголосив й Федеральний Верховний Суд ФРН, який зазначив, що численні нормативні акти Третього рейху не були правовими, тому що порушували базові принципи, які не залежать від визнання їх урядами та які є сильнішими, аніж будь-який акт державної влади. Нормативні акти, що їх видав уряд, який навіть не намагається встановити істинну справедливість, не є правовими, а дії, вчинені на їхній підставі, можуть вважатися правопорушеннями[461].

Ідеологом саме такого підходу був німецький правознавець Ґ. Радбрух, автор відомої в країнах західної правової традиції ідеї, яку згодом назвали «формулою Радбруха». Її зміст зводиться до того, що «неможливо розмежувати випадки «законодавчого неправа» і закону, який діє всупереч своєму несправедливому змісту. Але, втім, можна чітко виокремити таку ситуацію: коли до справедливості навіть не прагнуть,

[460] Різник С. Конституційна юстиція в Україні: першопричини проблем (в контексті конституційної реформи). *Право України.* 2016. № 2. С. 126.

[461] Kif Augustine Adams. What is Just? The Rule of Law and Natural Law in the Trials of Former East German Border Guards. *Stanford Journal of International Law*. 1993. № 29. P. 303.

коли рівність, що складає її основу, свідомо заперечується у правотворчому процесі, тоді закон є не лише «несправедливим правом», але, навіть більше, — він є неправовим за своєю природою, бо право, зокрема й позитивне, не можна визначити інакше, аніж як порядок і сукупність законів, покликаних за своєю суттю служити справедливості»[462].

Положення статті 8 Конституції, відповідно до яких її норми є нормами прямої дії, а звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується у системному зв'язку із статтею 150 Конституції щодо того, що до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів, не можуть стримувати суди системи судоустрою в безпосередньому застосуванні Конституції та з'ясуванні питання щодо відповідності їй будь-яких інших нормативних актів, які належить застосувати у конкретній справі. Водночас слід зважати на усталений принцип, що норми Конституції України застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти[463]. На користь такого підходу Верховний Суд України висловився іще в згадуваній вище постанові Пленуму, де зазначив: «Оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй»[464].

---

[462] Радбрух Ґустав. Законне неправо та надзаконне право. *Проблеми філософії права.* 2004. Т. II. С. 89.

463

[463] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/200. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01

464

[464] Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 № 9. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text

Судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за виключними обставинами відповідно до приписів частини першої статті 361 КАС України. Серед підстав для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є, зокрема, неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи. Частиною шостою цієї самої статті встановлено обмежувальну умову, за змістом якої під час перегляду судового рішення за виключними обставинами суд зв'язаний тими вимогами, які були предметом розгляду під час ухвалення судового рішення, що переглядається, і не може розглядати інші вимоги або інші підстави позову.

Отже, у разі, коли Конституційний Суд України встановив неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час розв'язання справи, і якщо рішення суду в такій справі ще не виконане, то це є підставою для перегляду судових рішень з огляду на виключні обставини відповідно до пункту 1 частини п'ятої статті 361 КАС України. А проте слід розуміти, що Конституційний Суд України своїм рішенням не перетворює норму закону на неконституційну — він лише констатує (визнає) її неконституційність. Такий підхід є важливим для правильного розуміння природи перегляду судових рішень за виключними обставинами.

Інститут виключних обставин має на меті забезпечення перегляду судових рішень, ухвалених із порушеннями, що мали суттєвий вплив на розв'язання справи. Визнання закону неконституційним, незастосування судом конституційного закону, злочинні дії судді, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом — усе це свідчить про помилку з боку держави та підриває довіру до судового рішення. Отже, інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами спрямований на усунення помилок держави, а не суду.

Держава має забезпечити ефективне поновлення прав через можливість повторного розгляду справи, під час якого суд загальної юрисдикції, зважаючи на рішення Конституційного Суду України, повинен переглянути судове рішення, яке ґрунтувалося на неконституційних положеннях закону, відповідно до закону, який узгоджується з Конституцією України (або без застосування закону,

який із Конституцією України не узгоджується), та на основі юридичної позиції Конституційного Суду України.

Перегляд судових рішень, які ухвалені на підставі положень закону, визнаних неконституційними, є одним із проявів «відповідальності» держави та відповідального публічного урядування. У такий спосіб держава виконує свій обов'язок поновити права, які вона сама й порушила, ухваливши акт, який став об'єктом судового конституційного контролю і визнаний неконституційним.

Окрім того, означена проблема є «міжюрисдикційною», адже всі процесуальні кодекси містять інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами внаслідок встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, застосованого (не застосованого) судом у процесі розв'язання справи.

Отже, особа, справа якої була розв'язана на підставі неконституційного закону (його окремих положень), повинна мати змогу одержати сатисфакцію внаслідок порушення своїх прав, і саме для цього вона звертається із заявою про перегляд справи за виключними обставинами. Суд має керуватися конституційним принципом, згідно з яким держава відповідає перед людиною за свою діяльність, насамперед тоді, коли внаслідок дії неконституційного закону були порушені її права.

Нарешті, *важливим елементом системи правосуддя, яке має конституційне значення, є виконання судових рішень*. Відповідно до статті 129[1] Конституції судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Суд здійснює контроль за виконанням судового рішення.

Судовий контроль за виконанням судових рішень є важливим інструментом забезпечення їх реалізації, тому суди мають ініціативно застосовувати інструменти, передбачені статтею 382 КАС, норми розділу VI ГПК, розділу VII ЦПК.

У системі форм реалізації судової влади правосуддя та судовий контроль є рівноправними, проте змістовно не тотожними формами. Д. С. Терлецький справедливо зазначає, що стаття 55 Конституції, закріплюючи загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод, в тому числі з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

посадових і службових осіб, концептуально визначає предметно-просторову сферу здійснення судами компетенційних повноважень і власне самі повноваження щодо судового адміністративного контролю[465]. Такий висновок випливає із положень статті 6 Конституції та позиціонує суд в системі розподілу державної влади.

Отже, як висновок, слід зазначити, що Конституція буде реальною лише за активної позиції судів щодо застосування її положень під час розв'язання спорів, а суди посідатимуть чільне місце в системі розподілу влад лише, якщо Конституція буде основою судових рішень.

4. Конституційна юстиція в Україні: проблеми удосконалення

Конституційна юстиція є невід'ємним елементом сучасної конституційної демократії та водночас одним із найважливіших механізмів забезпечення збалансованого функціонування системи поділу влади. Її призначення полягає не просто у теоретичному «гарантуванні юридичного верховенства конституції», а в цілком практичних кроках, спрямованих на запобігання концентрації влади в руках будь-якого державного органу та на відновленні рівноваги у випадках, коли такий допускає порушення конституційних меж його компетенції. Адже вихід за межі компетенції є першим кроком до державного свавілля, що несумісне із фундаментальними засадами устрою будь-якої конституційної держави (передусім, принципами поділу державної влади, верховенства права, демократії).

Природа конституційної юстиції випливає з ідеї юридичного верховенства Конституції як вищого акту установчої влади, що визначає межі діяльності держави та гарантує обмеження публічної влади правом. У цьому сенсі вона вступає в суперечність з ідеєю повновладдя парламенту як вищого загальнонаціонального представницького органу, наділеного законодавчою функцією. Традиційна доктрина парламентського суверенітету, сформульована А. Дайсі, виходила із того, що парламент має право «приймати або скасовувати будь-який закон, а жоден інший орган не може скасувати або

[465] Терлецький Д. С. Контроль як функція судової влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2012. Вип. 20. Частина 1. Том 4. С. 202–206.

обмежити його акти»[466]. Проте подальша еволюція конституціоналізму в європейських державах, та врешті сучасна практика функціонування європейських правових систем засвідчили відхід від ідеї абсолютного парламентського верховенства, яке насправді може перетворюватися на форму політичного свавілля. Натомість утвердилася концепція верховенства конституції та судового контролю як необхідного механізму його забезпечення. Т. Р. С. Аллан слушно зазначає, що верховенство права у сучасній ліберальній демократії неможливе без обмеження парламентської влади конституційними принципами й передусім правами людини[467].

Ганс Кельзен, у свою чергу, підкреслював, що створення конституційного суду є необхідною умовою "нормативної дійсності" конституції: без судового органу, спроможного скасовувати неконституційні акти, конституція перетворюється на політичну декларацію без юридичної сили[468]. Саме через діяльність органів конституційної юрисдикції принцип верховенства конституції отримує свою практичну реалізацію, забезпечуючи верховенство установчої влади над законодавцем і виконавчою владою.

У системі конституційної демократії конституційна юстиція виконує щонайменше дві взаємопов'язані функції: гарантує обмеження політичної влади правом і водночас підтримує баланс між гілками влади, запобігаючи домінуванню будь-якої із них. Вона не лише стоїть на сторожі конституції як тексту, але й охороняє конституційний лад — систему цінностей, принципів і процедур, що визначають саму природу демократичного врядування. Дітер Ґрімм стверджує, що в цьому сенсі конституційний суд «втілює у собі інституційний механізм самозахисту конституційної держави»[469]. Його роль полягає не лише у контролі за формальним дотриманням Конституції, але й у гарантуванні легітимності політичного проце-

466

[466] Dicey A. V. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 10th ed. London : Macmillan, 1959 [1st ed. 1885]. P. 38–39. URL: http://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf

467

[467] Allan, T. R. S. Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law. Oxford : Oxford University Press, 2001. P. 21–23. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199267880.001.0001

[468] Kelsen, Hans. Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution. *The Journal of Politics.* 1942. Vol. 4, №2. P. 188.

469

[469] Grimm, Dieter. Constitutional Adjudication and Constitutional Interpretation: Between Law and Politics. *NUJS Law Review.* 2011. Vol. 4. № 1. P. 17. URL: https://nujslawreview.org/wp-content/uploads/2016/12/dieter-grimm.pdf

су через юридичну аргументацію рішень, що формує культуру конституційного правління.

Деякі органи конституційної юстиції європейських держав мають повноваження, безпосередньо спрямовані на забезпечення балансу у системі поділу державної влади, зокрема: вирішення конституційних конфліктів між вищими органами держави (Італія, Іспанія, ФРН, Франція); розв'язання конфліктів між територіальними одиницями (Іспанія, ФРН); контроль за конституційністю діяльності політичних партій (ФРН); провадження судових процесів проти вищих посадових осіб (Італія, Австрія); здійснення контролю за виборчим процесом (Австрія, Франція, ФРН) та проведенням референдумів (Італія, Австрія) тощо.

Діючий Закон «Про Конституційний Суд України» не містить експліцитного положення про наявність у нього повноважень щодо вирішення конституційних конфліктів чи врівноваження системи поділу державної влади. Однак, така функція випливає із самої природи органу конституційної юстиції та реалізується через ті повноваження Суду, які формально виражені в законодавчому тексті, зокрема: шляхом вирішення питань про конституційність правових актів, офіційного тлумачення Конституції України, надання висновку в межах процедури імпічменту Президента України, надання висновку щодо відповідності законоПроєкту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158; надання висновку щодо конституційності питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою та ін.

Щоправда, ефективність впливу Конституційного Суду України на вирішення конституційних конфліктів є неоднозначною, а попередні етапи його діяльності у цій сфері — достатньо контроверсійними. Якщо, до прикладу, порівнювати цей напрям його діяльності з іншим — визначенням пріоритетів у захисті конституційних цінностей під час війни (а особливо після початку повномасштабного вторгнення росії) — перший, безсумнівно, поступиться другому. Так, незважаючи на безпрецедентні безпекові умови, постійні обстріли, складну ситуацію з інфраструктурним забезпеченням діяльності під час дії правового режиму воєнного стану, Судові вдалося не тільки продовжити свою діяльність, але й напрацювати низку важливих юридичних позицій щодо пріоритетів у захисті людських

прав, а також обов'язків держави щодо захисту прав військовослужбовців[470] тощо.

Для порівняння, інша категорія справ (пов'язана із функцією вирішення конституційних конфліктів) вирішувалась Судом не так ефективно й послідовно. До прикладу, Рішення № 6-р/2019 від 20 червня 2019 року у справі про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України стало прикладом досить пасивного підходу Суду до розв'язання конфліктної ситуації між парламентом та Главою держави. Справа стосувалася важливого для української конституційної системи питання — меж здійснення президентських повноважень і дії принципу поділу державної влади в умовах юридичної невизначеності щодо факту існування (чи відсутності) парламентської коаліції. Суд мав дати відповідь на питання, чи мав Президент України право достроково припинити повноваження Верховної Ради у ситуації, коли порядок припинення існування коаліції депутатських фракцій не був урегульований законом, а факт такого припинення не був підтверджений.

Фактично Суд визнав існування конституційного конфлікту між двома органами, але при цьому виснував, що такий конфлікт не має юридичного вирішення, відтак його розв'язання має відбутись шляхом проведення позачергових парламентських виборів, що відповідає статті 5 Конституції України (принципу народного суверенітету)[471]. Суд визнав конституційність указу Президента, пославшись

470[1] [470] До прикладу: Рішення Конституційного Суду України № 1-р(II)/2022 від 6 квітня 2022 року у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16^3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v001p710-22?utm_source=chatgpt.com#Text ; Рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2022 року № 7-р(II)/2022 у справі за конституційними скаргами Жиденка Володимира Вікторовича та Петренка Віктора Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів статті 2 Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року № 3668-VI. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-22#Text

471 [471] Рішення Конституційного Суду України № 6-р/2019 від 20 червня 2019 року у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v006p710-19?utm_source=chatgpt.com#Text

не на юридичні критерії існування коаліції, а на демократичну доцільність і волю народу як остаточного арбітра. Таким чином, переклавши розв'язання конфлікту на народне волевиявлення через вибори, Суд радше нейтралізував політичну кризу (оскільки зняв суспільно-політичну напругу), ніж забезпечив вирішення конституційного конфлікту. Ще один важливий момент, на який звернув у своїй Окремій думці суддя В. В. Лемак, полягає в тому, що Суд у цьому рішенні «не сформулював необхідних юридичних позицій стосовно застережень від загроз щодо узурпації влади в Україні»[472], а це та функція органу конституційної юстиції, що безпосередньо випливає із його природи.

В історії української конституційної юстиції, на жаль, траплялися і ще більш контраверсійні випадки, коли Суд не лише не вирішував конституційні конфлікти, а навпаки став їхнім каталізатором. Йдеться насамперед про Рішення від 30 вересня 2010 року № 20-р/2010, яким Суд визнав неконституційним Закон про внесення змін до Конституції 2004 року, який установлював парламентсько-президентську форму правління, мотивуючи це рішення порушенням процедури внесення змін до Конституції[473]. Згадане Рішення викликало гостру критику в Україні та за її межами (зокрема, Венеційська комісія у Висновку CDL-AD(2010)044 від 18 жовтня 2010 року прямо вказала, що такий спосіб зміни Конституції «несумісний з принципом верховенства права»)[474].

У минулому були й інші політично вмотивовані рішення; а однією з головних причин політичної упередженості вважалась існую-

---

[472] Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nh06d710-19#n2

472

[473] Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-р/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text

473

[474] Висновок Венеційської комісії CDL-AD(2010)044 від 18 жовтня 2010 року. *Venice Commission of the Council of Europe*. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)044-e

474

ча модель призначення суддів трьома суб'єктами призначення — Президентом, Верховною Радою та з'їздом суддів — по шість суддів кожен. Це неминуче репродукувало політичну логіку у складі Суду, що робило його залежним від поточного політичного контексту. Після проведення конкурсних процедур та оновлення кадрового складу Суду ситуація суттєво змінилася. Запровадження нових критеріїв доброчесності, прозорості й професійної компетентності створило підґрунтя для формування більш незалежного корпусу суддів, орієнтованого не на політичну лояльність, а на фахові стандарти конституційного правосуддя. Попри те, що окремі проблеми інституційного характеру залишаються (про це йтиметься нижче), спостерігається поступовий перехід від політичної до професійної легітимації діяльності Суду.

Упродовж останніх десятиліть у європейській правовій традиції відбулося істотне переосмислення призначення конституційної юстиції і набула ваги ще одна її функція: більшість європейських держав утвердили механізми захисту індивідуальних людських прав засобами конституційної юрисдикції. Від початкового розуміння її як інструменту контролю за верховенством Конституції, вона еволюціонувала до усвідомлення своєї ролі у забезпеченні захисту індивідуальних людських прав. Конституційні суди дедалі частіше розглядаються не лише як «вартові Конституції», але і як гаранти прав та свобод людини, що становлять матеріальне ядро конституційного ладу. Тож практично всі європейські держави забезпечили доступ громадян до конституційної юстиції через механізм конституційної скарги.

Україна загалом перебуває в контексті загальноєвропейських процесів розвитку конституційної юстиції. Після конституційної реформи 2016 року[475], до національного правопорядку було включено інститут індивідуальної конституційної скарги. Це стало важливим етапом адаптації української моделі конституційного контролю до європейських стандартів захисту прав людини та утвердження принципу прямого доступу особи до Конституційного Суду.

Водночас досі залишається низка питань, пов'язаних із ефективністю виконання Конституційним Судом тих функцій, які мають

475

[475] Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text

вирішальне значення для стабільності конституційного ладу та нормального функціонування конституційної демократії. Проблеми інституційної незалежності, прозорості процедур добору суддів, а також практичної реалізації рішень Суду, ухвалених за результатом розгляду конституційних скарг, свідчать про те, що українська модель конституційної юстиції потребує подальшого вдосконалення. Йдеться щонайменше про два найважливіші напрями такого вдосконалення: 1) забезпечення інституційної спроможності Конституційного Суду як органу, покликаного гарантувати стабільність конституційного ладу; 2) вдосконалення моделі конституційної скарги, який має стати ефективним інструментом захисту прав людини.

Перший із названих напрямів — забезпечення інституційної спроможності Конституційного Суду — має принципове значення, оскільки саме від стабільної діяльності, укомплектованості та незалежності Суду залежить ефективність реалізації його функцій. Без належного кадрового складу, аргументованості й послідовності правових позицій, що забезпечують безперервність конституційного контролю та довіру суспільства до його результатів, модель конституційної юстиції навряд чи можна вважати ефективною.

Водночас, упродовж досить тривалого часу Конституційний Суд України працює не просто у неповному складі, а фактично на межі мінімально необхідного кворуму для ухвалення рішень (періодами — і без такого кворуму, тобто без мінімально необхідної для роботи Суду кількості суддів). Тож для нормального функціонування органу конституційної юстиції вкрай важливо забезпечити повну укомплектованість Суду. Лише за такої умови гарантується дієздатність Суду, безперервність розгляду справ і поступовий розвиток правових позицій, що формують офіційну конституційну доктрину держави.

Реформа 2016 року, проведена на підставі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, суттєво змінила підходи до добору й призначення суддів Конституційного Суду, запровадивши конкурсні процедури, чіткі кваліфікаційні критерії та вимоги до доброчесності кандидатів. Ці новації були спрямовані на деполітизацію процесу формування Суду та утвердження його як фахово незалежного органу, здатного діяти виключно на основі Конституції та принципів права. Втім, практична реалізація цих змін виявила низку системних проблем. Насамперед ідеться про тривале зволікання політичних суб'єктів

призначення із заповненням вакантних посад суддів, затягування окремих стадій добору або уникнення (чи відкладення в часі) прийняття фінальних рішень щодо призначення кандидатів, які вже пройшли конкурсні процедури. Це загрожує інституційній незалежності і політичній неупередженості органу конституційної юстиції, що є засадничими умовами здійснення його функцій.

Описана проблема безпосередньо зачіпає фундаментальні засади функціонування системи поділу влади. Конституційний Суд, як центральна ланка механізму стримувань і противаг, не може виконувати роль арбітра між гілками влади, якщо сам перебуває у стані структурної нестабільності. Його функціонування у неповному складі суперечить принципу безперервності конституційного контролю та послаблює довіру до конституційного правосуддя як такого. Тому питання повноцінного укомплектування Суду й забезпечення прозорості процедур призначення мають бути серед пріоритетів подальшого реформування системи конституційної юстиції. Вирішення цих питань є передумовою відновлення ефективності, авторитету та незалежності Конституційного Суду України як гаранта стабільності конституційного ладу.

Зміцнення інституційної спроможності Суду передбачає насамперед запровадження дієвих механізмів, що унеможливлювали б затягування або блокування процесу призначення суддів. Йдеться про встановлення чітко визначених, юридично обов'язкових строків для заповнення вакантних посад, пропуск яких, до прикладу, може тягнути за собою перехід права призначення до іншого суб'єкта або незалежного органу. Такий підхід міг би гарантувати стабільність функціонування Суду, зводячи до мінімуму політичні ризики, що можуть паралізувати його діяльність.

Другим важливим напрямом подальшого розвитку системи конституційної юстиції є вдосконалення моделі конституційної скарги. Її запровадження у межах конституційної реформи 2016 року означало суттєву трансформацію української моделі конституційного контролю, спрямовану на посилення захисту прав людини. Воно наблизило національну систему конституційного контролю до європейських стандартів, забезпечивши громадянам прямий доступ до Конституційного Суду для захисту їхніх прав і свобод. Водночас практика останніх років засвідчує, що потенціал цього інституту реалізується не повною мірою.

Попри зростання кількості поданих скарг, ефективність їх розгляду залишається обмеженою, як через складність процесуальних вимог, так і через надмірно прискіпливе трактування «фільтрів», що призводить до відкриття проваджень у дуже незначному відсотку поданих до Суду скарг. Така ситуація знижує довіру громадян до інституту конституційної скарги як ефективного засобу захисту прав і водночас стримує розвиток конституційної юриспруденції. Високий рівень формалізму на етапі попереднього розгляду призводить до того, що значна частина скарг навіть не доходить до сутнісного аналізу, позбавляючи Конституційний Суд можливості розвивати доктрину прав людини у конституційному вимірі. Це, своєю чергою, обмежує вплив інституту конституційної скарги на загальну систему правового захисту та на формування єдиних стандартів конституційного праворозуміння. З метою підвищення ефективності цього механізму доцільним видається перегляд підходів до застосування процесуальних фільтрів і критеріїв прийнятності скарг. Важливо, щоб попередній розгляд не перетворювався на бар'єр у доступі до конституційного правосуддя, а слугував лише засобом відсіву очевидно необґрунтованих заяв[476]. Практика європейських конституційних судів переконливо свідчить, що надмірна кількість відмов у відкритті проваджень не підвищує якості судочинства, а лише послаблює суспільну довіру до його справедливості.

У контексті вдосконалення інституту конституційної скарги варто згадати про дискусію щодо запровадження в Україні моделі повної конституційної скарги. На відміну від діючої нині обмеженої законодавчої, повна конституційна скарга дозволяє оскаржувати на предмет конституційності до Конституційного Суду не тільки закон чи його окреме положення, застосовані в остаточному судовому рішенні щодо особи, але й інші правові акти, у тому числі — судові рішення, якщо вони призвели до порушення конституційних прав.

Питання про доцільність запровадження такої моделі потребує всебічного наукового осмислення та зваженого підходу. З одного боку, вона могла би надати особі додаткові інструменти для захисту її порушених прав, посилюючи роль Конституційного Суду як гаранта

[476] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on Individual Access to Constitutional Justice (Study No. 538 / 2009). CDL-AD(2010)039, adopted at the 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010). *Venice Commission of the Council of Europe.* URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)039rev-e 476

справедливості. З іншого, існує ризик надмірного навантаження Суду та розмиття меж між конституційним і загальним правосуддям. Але у будь-якому разі, видається, що можливому рішенню щодо переходу до моделі повної конституційної скарги має передувати розв'язання іншої важливої проблеми — забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України, ухвалених за результатами розгляду індивідуальних скарг. Адже скасування неконституційної норми саме по собі не гарантує відновлення порушеного права, якщо відсутній ефективний механізм реалізації рішень Суду у правозастосовній та законодавчій практиці. На сьогодні такий механізм остаточно не напрацьований, що істотно обмежує реальний вплив конституційної юстиції на стан захисту прав людини в Україні.

З урахуванням європейської практики доцільним видається закріплення в українському правопорядку чіткої диференціації між загальним та індивідуальним ефектами рішень Конституційного Суду України, ухвалених за результатами розгляду конституційних скарг. Визнання правової норми неконституційною тягне за собою загальний наслідок *(erga omnes)* — втрату нею чинності «на майбутнє» для всіх суб'єктів права, що унеможливлює її подальше застосування в судовій та адміністративній практиці. Водночас, індивідуальне відновлення порушеного права повинно забезпечуватися у межах конкретної справи заявника шляхом перегляду судового рішення, ухваленого на підставі неконституційної норми. Такий підхід дозволить поєднати принцип правової визначеності із реальним захистом прав особи, що відповідає загальноєвропейській логіці «*erga omnes*» — для норми, індивідуальний засіб захисту — для скаржника, усталеній у практиці конституційних судів низки європейських держав. Закріплення відповідних положень у законодавстві створило б цілісний механізм виконання рішень Конституційного Суду України, що гарантував би як системне оновлення правопорядку, так і реальне відновлення порушених прав конкретних осіб.

Тож подальший розвиток української конституційної юстиції має спиратися на синтез двох взаємопов'язаних засад — інституційної незалежності Суду та реальної дієвості його рішень, що у своїй сукупності формують спроможність держави гарантувати верховенство Конституції як реально діючого, а не декларативного акта. Саме в такій здатності перетворювати конституційні цінності й принципи на реальні механізми захисту людини й обмеження влади полягає сутнісний критерій зрілості українського конституціоналізму.

Розділ 6

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Конституція України[477] діє як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили. Належне застосування усіх її положень є невід'ємною ознакою демократичної, соціальної, правової держави та ефективного функціонування не тільки вищих органів публічної влади, й територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливість Конституції як пріоритетного джерела права в регулюванні відносин у сфері місцевого самоврядування обумовлена низкою факторів. Адже важко забезпечити реалізацію найдемократичніших конституційних ідей, а місцеве самоврядування — одна з них, якщо замість єдиного тексту існують розрізнені рішення. Єдиний текст конституції має системоутворююче значення для суспільства і держави, це величезний політико-організуючий та соціально-культурний фактор. Не випадково з прийняттям конституції пов'язується закінчення одного та початок нового етапу у соціально-політичній історії країни. Безумовно, як свідчить досвід зарубіжних країни, наявність єдиного тексту конституції — не самоціль. Конституція, як і будь-який закон, не є панацеєю від усіх проблем, вона лише створює умови для розвитку того чи іншого явища.

Втім, конституційне визнання місцевого самоврядування — це перший крок до довготривалого процесу самоорганізації населення та формування муніципалізму як інституційної та функціональної складової конституціоналізму на локальному рівні функціонування державно організованого суспільства. Як доводить А. Р. Крусян «місцеве самоврядування виявляється універсальним феноменом щодо системи конституціоналізму»[478], а М. В. Савчин стверджує, що «сама по собі традиція місцевого самоврядування є однією із ключових рис сучасного конституціоналізму, а з точки зору його генези — основоположною засадою, яка заклала обмеження влади»[479].

Конституціоналізм тут має прояв у тому, що за допомогою конституції визнається або закріплюється система муніципально-право-

---

[477] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141.

[478] Крусян А. Р. Публічно-самоврядна влада як інституціональна складова сучасного українського конституціоналізму. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 16.

[479] Савчин М. Конституція: люди та інституції (SWOT-коментар) : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 121.

вих інститутів. Конституція, заснована на ідеології конституціоналізму та демократичного самоврядування, втілює їх основні елементи як через текст, так і через відповідну практику її застосування, є стрижнем вільного демократичного ладу, його основною складовою. Тому, наприклад, на сучасному етапі українського державотворення, слід усвідомлювати, що конституція жодним чином не продукує політичних, економічних або соціальних реформ та не створює демократії і місцевого самоврядування. Але вона створює для них конституційну можливість існування, визначає шляхи їх розвитку, встановлює гарантії тощо.

Саме тому найважливішим серед джерел публічного права і нормативно-правової основи місцевого самоврядування у демократичній державі була і залишається конституція. Вона визначає (встановлює) всю систему конституційного ладу, насамперед, державний і суспільний лад тієї чи іншої країни, статус людини і громадянина та систему місцевого самоврядування, створюючи правову основу безпосереднього народовладдя, державної влади і місцевого самоврядування як форм політичної (публічної) влади. У зв'язку з цим, природно, саме конституція є пріоритетною нормативно-правовою основою місцевого самоврядування, що характерно для усіх демократичних держав, у яких державою визнається (встановлюється) місцеве самоврядування[480].

Так, Конституція України містить ряд норм та окремий розділ про місцеве самоврядування. Значна кількість норм закріплена у першому розділі, який визначає основи конституційного ладу, зокрема, згідно ст. 7 Конституції в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Такий підхід означає, що місцеве самоврядування є одним з інститутів, які складають основи конституційного ладу України. Це надає риси стійкого характеру місцевому самоврядуванню у державі і суспільстві. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія місцевого самоврядування Конституція закладає стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування держави у сфері місцевого самоврядування.

[480] Батанов О. В. Місце і роль конституції у системі джерел муніципального права: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Альманах права*. Правові засади нормотворчої діяльності: національний і зарубіжний досвід: До 75-річчя Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 1949–2024. Випуск 15. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. С. 132–139.

Усі конституційні норми про місцеве самоврядування, як правові основи діяльності держави у сфері місцевого і регіонального розвитку, можна поділити на норми, якими:

а) визнається місцеве самоврядування в Україні;

б) визначається функціональне призначення місцевого самоврядування;

в) закріплюється механізм та регулюється організація і діяльність місцевого самоврядування;

г) встановлюється економічна основа місцевого самоврядування;

ґ) закріплюється територіальна основа місцевого самоврядування;

д) встановлюється компетенція місцевого самоврядування по деяких питаннях;

е) установлюються державні гарантії місцевого самоврядування;

є) встановлюються права жителів на місцеве самоврядування та забороняються обмеження прав на місцеве самоврядування.

Зокрема, у Конституції України визнається самостійність рішення територіальними громадами та органами і посадовими особами місцевого самоврядування питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140); поєднання у місцевому самоврядуванні представницької та безпосередньої демократії (ч. 3 ст. 140); не підпорядкованість однієї територіальної громади іншій (ч. 1 та 3 ст. 140); обов'язковість наявності органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 140); пріоритетна роль представницьких органів місцевого самоврядування серед органів місцевого самоврядування (ст. 141) тощо. Доволі унікальною з точки зору зарубіжного досвіду конституційного регулювання муніципальних відносин є передбачена ч. 6 ст. 140 Конституції України можливість створення за ініціативою жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення, наділення їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Усі ці конституційні норми-принципи є обов'язковими для дотримання насамперед державою, яка у своїй діяльності, реалізуючи свої функції (політичну, економічну, соціальну, екологічну, інформаційну, оборонну та інші) має створювати оптимальні умови для розвитку місцевої демократії в Україні.

Водночас, проблема ефективного функціонування органів публічної влади та управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційного статусу та засад діяльності місцевого самоврядування.

Останнє десятиліття є свідченням доволі високої активності держави у сфері децентралізації та реформи конституційної моделі місцевого самоврядування, започаткованої схваленням у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[481] та затвердженням у 2015 р. Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», метою якої визначалось впровадження в Україні європейських стандартів життя й одночасно політики у сфері децентралізації, що передбачає відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування[482].

У цьому ж році Президентом України було внесено до Верховної Ради України законопроєкт «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 1 липня 2015 р.[483], підготовлений Конституційною Комісією, утвореною Президентом України[484]. 15 липня цього ж року була внесена нова редакція цього законопроєкту з позначкою «доопрацьований».

Слід зазначити, що відразу після того, як Конституційна Комісія розпочала роботу над проєктом Закону «Про внесення змін до Конституції України», його положення у частині щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків, експертів та спостерігачів тощо. Перебіг

481

[481] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

482

[482] Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.#Text

483

[483] Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України, внесений Президентом України від 01.07.2015 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

484

[484] Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 31 березня 2015 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2015#Text

розробки цього законопроєкту був суперечливим і неоднозначним з огляду на реальні загрози державному суверенітету і територіальній цілісності України, обумовлені не лише масованою «атакою» федералістських ідей та сепаратистських настроїв та, особливо, збройною агресією з боку рф починаючи з 20 лютого 2014 р., що включала тимчасову окупацію Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей. Суттєвий вплив мало й абсолютно різне бачення шляхів модернізації місцевого самоврядування представниками громадянського суспільства, насамперед асоціаціями органів місцевого самоврядування, політиками, експертами з питань місцевого самоврядування та муніципального права тощо.

У силу цих та інших чинників (соціально-політичних, духовно-культурних, інформаційних, національно-безпекових, доктринальних тощо), вкрай неоднозначно оцінювалися як сутність, зміст, обсяг, мета можливих змін до Конституції України у частині щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування, які були запропоновані відповідною робочою групою, так і сам процес розробки та обговорення відповідних пропозицій. Критика (подекуди — конструктивна, справедлива і професійна, іноді — вкрай деструктивна, непрофесійна та малообґрунтована, відверто заангажована, поверхова та політизована) була супутником усіх етапів цього конституцієтворчого процесу. Найбільш дискусійним вбачалося запропоноване Президентом України положення законопроєкту про місцеве самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Зокрема, у фразі «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом» чимало політиків та експертів вбачали надання непідконтрольній Києву частині Донбасу «особливого статусу» та вважали це «капітуляцією» України у російсько-українській війні.

Як відомо, 16 липня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила постанову про направлення до Конституційного Суду України даного президентського законопроєкту[485], а 31 липня 2015 року Конститу-

485

[485] Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законоПроєкту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади і про його направлення до Конституційного Суду України : Постанова Верховної Ради України від 16 липня 2015 року № 622-VIII. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-19#Text

ційний Суд України визнав законопроєкт таким, що відповідає вимогам Основного Закону[486]. Втім, після ухвалення 31 серпня 2015 року відповідного законопроєкту у першому читанні, біля Верховної Ради України відбулися сутички міліції та активістів, які були проти ухвалення запропонованих Президентом України змін до Конституції щодо децентралізації влади. Тоді понад сто людей отримали поранення, а четверо військовослужбовців Національної гвардії загинули. Не випадково, що після трагічних подій 31 серпня 2015 р. процес подальшого розгляду даного децентралізаційного законопроєкту був фактично зупинений.

Після кількарічної паузи у конституційному процесі у частині щодо децентралізації, предметом дискусії став проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 р.[487], підготовлений Комісією з питань правової реформи[488]. 27 грудня 2019 р. Президент України подав до Верховної Ради України частково оновлений текст проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» на заміну тексту від 13 грудня 2019 р.[489].

Втім, і ця оновлена редакція законопроєкту не знайшла підтримки у громадянського суспільства, зокрема, він не був підтриманий Асоціацією міст України, яка зазначила, що «оновлений текст (як і попередній від 13 грудня 2019 р.) було підготовлено без залучення органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, експертного середовища, науковців, а пропоновані зміни до Конституції не

[486] Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законоПроєкту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 року. № 2-в/2015. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15#n196

[487] Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України, внесений Президентом України, від 13.12.2019 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

[488] Про Комісію з питань правової реформи : Указ Президента України від 7 серпня 2019 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421/2019#n13

[489] Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований) : Проєкт Закону України, внесений Президентом України, від 27.12.2019 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування»[490]. Тому законопроєкт від 27 грудня 2019 р. було відкликано для його доопрацювання та проведення «детального обговорення та консультацій з представниками всіх сторін»[491]. За результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» було підготовлено фінальний звіт та проєкт тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 р.[492].

На заваді активного обговорення та ухвалення відповідних змін, запропонованих у даному законопроєкті, стало повномасштабне збройне вторгнення рф 24 лютого 2022 р. та запровадження в Україні правового режиму воєнного стану.

Отже, необхідні зміни до Конституції України щодо децентралізації публічної влади так і не були внесені, що створює проблему конституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування через відсутність відповідного конституційного підґрунтя.

Враховуючи виклики, які існують перед територіальними громадами та органами і посадовими особами місцевого самоврядування в умовах російсько-української війни, а також об'єктивно оцінюючи труднощі післявоєнної відбудови та перспективи послідовного руху на шляху реалізації європейського курсу України, вважаємо за необхідне проаналізувати деякі концептуально-теоретичні та методологічні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, які виникали як напередодні, так і в ході

490[1] 490[2] 491 492

[490] Зміни до Конституції щодо децентралізації — демонтаж автономії місцевого самоврядування. *Асоціація міст України.* URL: https://auc.org.ua/novyna/zminy-do-konstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi-demontazh-avtonomiyi-miscevogo ; Міжнародні партнери України не підтримують швидкого внесення змін до Конституції щодо децентралізації та закликають до широкого обговорення. *Асоціація міст України*. URL: https://auc.org.ua/novyna/mizhnarodni-partnery-ukrayiny-ne-pidtrymuyut-shvydkogo-vnesennya-zmin-do-konstytuciyi-shchodo

[491] Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації (16 січня 2020 р.). *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* URL: https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297

[492] Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проєкт тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf

сучасного конституцієтворчого процесу. Чітка позиція щодо них дозволить уникнути суперечностей, колізій у тексті Конституції та, насамперед, створить міцні конституційно-доктринальні рамки для розвитку та удосконалення поточного муніципального законодавства[493].

По-перше, слід звернути увагу на те, що у силу об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників має відбутися не тільки косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України, а зміна філософії усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має сприйматись, як феномен, який одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами, і, водночас, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави[494].

Отже, насамперед, у контексті реформи необхідно визначитися із всією муніципальною парадигмою та теорією місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального дуалізму тощо), яка має бути покладена в основу його конституційної та майбутньої законодавчої моделі. Відсутність чіткої доктринальної визначеності та системного підходу щодо муніципального правороузміння — одна з причин суперечливості вітчизняного конституційного регулювання та профільного законодавства про місцеве самоврядування.

---

[493] Детально про це: Батанов О. В. Концептуальні проблеми розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2015. № 1. С. 30–33. URL: http://lsej.org.ua/2_2015/8.pdf ; Батанов О. В. Деякі концептуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Публічне право*. 2015. № 2(18). С. 18–25 ; Батанов О. В. Конституційна модель місцевого самоврядування в сучасній Україні: доктринальні та прикладні проблеми модернізації. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2015. № 3. С. 24–31 ; Батанов О. В. Області розширених можливостей. Які зміни слід унести до Конституції, щоб місцеві громади по-справжньому могли впливати на своє життя. Закон і Бізнес. № 22 (1216). 30.05–05.06.2015 ; Батанов О. В. Концепція розвитку конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 82–86 та ін.

[494] Батанов О. В. Доктринальні проблеми розуміння сутності місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. *Правова держава*. Випуск 26. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 176–185.

На необхідність пошуку адекватної національним традиціям концептуальної моделі місцевого самоврядування ми вже тривалий час звертаємо увагу у своїх публікаціях[495].

На наш погляд, проблема муніципального праворозуміння було і залишається однією з найважливіших у контексті удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Попри дискусійність питання у теоретичному аспекті та вкрай неоднозначне ставлення до нього у експертному середовищі, у процесі конституційної модернізації вважаємо за необхідне взяти за основу громадівську теорію місцевого самоврядування, як таку, що найбільш відповідає вітчизняним та європейським муніципальним традиціям.

Адже са́ме громадівське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. — на початку XIX ст. і було обумовлено проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії[496] було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Зокрема, у ст. 31 закріплювалося, що «виключно комунальні або провінційні інтереси регулюються

[495] Батанов О. В. Сучасний муніципалізм та проблеми формування муніципального праворозуміння в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2011. № 2. С. 4–8 ; Батанов О. В. Вплив праворозуміння на становлення та розвиток інститутів сучасного муніципального права. *Альманах права. Праворозуміння та правореалізація: від теорії до практики.* Науково-практичний журнал. Випуск 2. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 56–59 ; Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті основних типів муніципального праворозуміння. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля* : Серія «Юридичні науки». 2011. № 1 (1). С. 28–34 ; Батанов О. В. Муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Зб. наук. праць. Серія «Право». 2011. Випуск 2. С. 71–81 ; Батанов О. В. Громадівське муніципальне праворозуміння як чинник формування сучасного муніципального права в Україні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності :* Збірник наукових праць. 2012. № 1. С. 40–46 ; Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті основних типів муніципального праворозуміння. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія «Право». 2012. Вип. 3–4. С. 68–76.

496

[496] Oorspronkelijke Grondwet van 1831. *De Grondwet voor iedereen.* URL: https://www.belgischegrondwet.be/oorspronkelijke-grondwet-1831

комунальними або провінційними радами відповідно до принципів, встановлених конституцією». Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади».

Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз чинної Конституції Королівства Бельгії[497]. Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Водночас, у даний час реалізація теорії «вільної громади» у практиці муніципального будівництва у Бельгії здійснюється із певними застереженнями, оскільки передбачає політичне протиставлення державної і муніципальної влади.

Згадаємо муніципальний досвід і інших країн сучасної Європи. Так, у даний час у найбільш чистому виді «громадівську» концепцію місцевого самоврядування втілено у законодавстві Австрійської республіки. Так, згідно ст. 116 Конституції Австрійської Республіки 1920 р.[498] громада є територіальною одиницею з правом самоврядування і одночасно адміністративною одиницею. Кожна ділянка території має належати якійсь громаді. Громада визнається самостійною господарською одиницею. Вона має право в межах, встановлених загальними законами Федерації і землі, володіти всякого роду майном, купувати його і розпоряджатися ним, займатися господарським підприємництвом, а також в рамках фінансової системи самостійно визначати свій бюджет і стягувати податки.

Концепція місцевого самоврядування, яка склалася у науці конституційного права Швейцарської Конфедерації, являє собою синтез теорії «вільної громади» та «громадівської (господарської)» теорії місцевого самоврядування. На розвиток концепцій місцевого самоврядування, що панують у державно-правовій доктрині Швейцарської Конфедерації, суттєво вплинули особливості конституційного розвитку даної держави. історичний аналіз процесу формування місцевого управління у Швейцарії свідчить, що це практично єдина європейська держава, створена «знизу вгору», причому в цьому процесі місцеве самоврядування відігравало дуже важливу й навіть багато

497

498

[497] De Belgische Grondwet van 17 februari 1994. Senaat, 2025. URL: https://www.senate.be/doc/20250625_GRONDWET.pdf

[498] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz. *Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS)*. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138

в чому вирішальну роль, що, в остаточному підсумку, й обумовило його повноту і завершеність. За свідченням дослідників, науці відомо зовсім небагато прикладів вибору такого шляху розвитку, одним з яких є приклад муніципальної історії Швейцарії[499].

Особливість даного шляху свідчить і про унікальність швейцарської моделі місцевого самоврядування. У Швейцарії місцеве самоврядування організовано на рівні «природних» територіальних утворень — громад, що обумовлено специфікою історичного розвитку муніципальної системи держави. Громади (чи муніципалітети) є складовими кантонів та являють собою найменші політичні одиниці з різним статусом. Вони об'єднують осіб, що проживають на їх території, а також виконують різні політичні й адміністративні завдання. Протягом тривалого часу швейцарським громадам вдалося зберігати високий рівень автономії в межах кантонів, який можна прирівняти до рівня автономії кантонів у межах федерації.

У концептуальному плані громадівській підхід дозволяє чітко визначити природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспект місцевого самоврядування. Громадівська теорія з моменту її виникнення була пов'язана не тільки із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням ролі територіальних громад у процесах становлення громадянського суспільства, демократії та конституціоналізму.

Ідеологи відповідних громадівських концепцій вперше вказали на роль інституту місцевого самоврядування у процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод. Зокрема А. де Токвіль вказував, що громада є тим «об'єднанням, яке найбільше відповідає самій природі людини, бо скрізь, де збиралися разом люди, громада виникає нібито сама собою. Є королівства та республіки, які створює людина; громада, здається, виходить просто з рук Господніх». На його переконання, «саме в громаді полягає сила свободи народу. Громадські інститути відіграють для встановлення незалежності ту саму роль, що й початкові школи для науки; вони

[499] Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія ; за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. 288 с. ; Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії : монографія. Київ : Вид-во Ліра-К, 2017. 192 с.

відкривають народові шлях до свободи й учать його послуговуватися тією свободою, втішатися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний простір, одначе справжнього духу свободи вона так і не набуде. Скороминущі пристрасті, хвилинні інтереси, випадкові обставини можуть тільки створити видимість незалежності, але деспотизм, загнаний усередину громадського організму, рано чи пізно знову з'явиться на поверхні»[500].

У цьому аспекті процитуємо й Івана Франка, який вказував, що «коли кождий повіт, кождий край, кожда держава складаєся з громад — сільских чи міських то все одно — то перша і найголовнійша задача тих, що управляють державою, краями, повітами повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами як найліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, краєвий і державний не може бути тривкий»[501].

В умовах реального муніципалізму, самоврядування територіальних громад відіграє вагому роль у процесах формування та функціонування громадянського суспільства, враховуючи, що усі права, свободи та колективні види соціально-політичної, господарсько-економічної та духовно-культурної активності, різні недержавні прояви суспільного життя людей зароджуються та зрештою реалізуються насамперед у територіальних громадах, які утворюють соціальну базу громадянського суспільства. Саме громада, за словами Ю. Л. Панейка, «є головним предметом науки про самоврядування» та займає «передове місце у розвитку європейського самоврядування»[502].

По-суті, як зазначається у сучасних філософських дослідженнях, громада є середовищем реалізації сутнісного потенціалу особи та задоволення основних екзистенційних потреб людини, зокрема через:

---

[500] Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці / пер. з франц. Київ : Всесвіт, 1999. С. 63–64.

[501] Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? Франко І. *Зібрання творів* : у 50 т. : Т. 44. Кн. 2 : Економічні праці (1888–1907) / Упоряд. та комент. А. Л. Перковського, Н. О. Тимочко, Є. А. Шаблія, П. В. Юрченка ; Ред. Т. І. Дерев'янкін. Київ : Наук. думка, 1985. С. 175.

[502] Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі : В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. Київ : ВД «Дакор», 2016. С. 215.

налагодження і підтримання міжособистісних зв'язків, піклування про іншого та водночас відчуття стабільності й особистої безпеки, подолання пасивної тваринної природи через соціалізацію, формування індивідуальної ідентичності та колективної відданості. Громада у цьому сенсі є ефективним механізмом поєднання особи (індивідуального) та соціуму (колективного)[503].

Не випадково А. де Токвіль вважав, що «незалежність громади … логічно випливає із самого принципу народовладдя» та порівнював її свободу зі свободою кожної людини: «вона вільна й зобов'язана звітувати в своїх діях тільки перед Господом. Звідси випливає правило, що кожна людина є найбільшим і єдиним суддею в тому, що стосується її власних інтересів, і що суспільство тільки тоді має право спрямовувати її дії, коли цими своїми діями вона може завдати суспільству збитку або ж у тому випадку, коли суспільство змушене вдатися по допомогу цієї людини»[504]. Тобто держава не повинна втручатися у справи громад, якщо вони стосуються їхнього власного життя і нікому не завдають шкоди.

Таке філософське осмислення феномена територіальної громади слугує становленню нових філософських, політологічних та правових дискурсів щодо сутнісного, змістового, аксіологічного, онтологічного, функціонально-телеологічного розуміння сучасного муніципалізму. Незважаючи на велику кількість галузевих досліджень, проблема територіальної громади не вивчалася комплексно, цілісно, що обумовило фрагментарність та розпорошеність уявлень про цей феномен. Проблема оптимального облаштування територіальної громади в сучасному, швидко змінюваному соціумі, і оптимізація взаємин з центральною владою та іншими соціальними суб'єктами заради створення умов для повноцінної життєдіяльності людини є гостроактуальною та вимагає теоретичної концептуалізації. Соціально-філософський аналіз феномена територіальної громади потребує всебічного вивчення її мисленнєвих моделей, що сприятиме вдосконаленню соціальних практик щодо її організації та розвитку. Рефлексія соціально-філософських вимірів феномена територіальної громади як модернізованого інституту традиційної світової та

[503] Цицик О. І. Громада в трансформаційних умовах українського суспільства: філософсько-правова рефлексія : дис. … д-ра філософ. за спец. 081 Право. Львів, 2021. С. 21–22.

[504] Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці / пер. з франц. Київ : Всесвіт, 1999. С. 67.

української культури представляється актуальною та своєчасною в філософських розмислах сьогодення[505].

Тобто, дивлячись на проблеми конституційної регламентації місцевого самоврядування з позиції генезису, сучасного стану та перспектив розвитку муніципалізму, слід виходити з того, що незважаючи на полісуб'єктність муніципальної влади, формоутворюючою основою муніципально-владних відносин є насамперед територіальна громада[506]. Саме територіальна громада є необхідною демократичною противагою центральній владі і сприяє обмеженню виявів свавілля з боку держави. Передача тих чи інших повноважень на рівень територіальних громад дозволяє запобігти зайвій концентрації влади на центральному рівні, переобтяженню центрального апарату місцевими справами[507]. Адже, як зазначав А. де Токвіль, «поділ муніципальної влади, згідно з американською системою, між великим числом громадян зовсім не викликає остраху, що в громаді виникне надто багато посад. У Сполучених Штатах справедливо вважають, що любов до батьківщини є своєрідним культом, що люди тим щиріше його сповідують, чим частіше його справляють. Отже, життя громади не завмирає ні на секунду; воно щоденно виказує себе то у виконанні того чи того обов'язку, то у використанні того чи того права. Постійна причетність до політики викликає в суспільстві безперервний і розмірений рух, активізує його життя, не порушуючи в той самий час його спокою»[508].

Власне кажучи, саме питання щодо розуміння природи територіальної громади, її прав як колективного суб'єкта конституційних відносин, а також соціально-політичної форми реалізації більшості

---

[505] Сосуновський С. В. Територіальна громада: соціально-філософський аналіз : дис. … канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Запоріжжя, 2021. С. 18–19.

[506] Детально про це: Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні та зарубіжних країнах. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2015. № 4. С. 16–25 ; Батанов О. В. Конституційна регламентація статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Юридичний вісник.* 2015. № 3. С. 78–85.

[507] Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2014. С. 1.

[508] Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці / пер. з франц. Київ : Всесвіт, 1999. С. 69–70.

індивідуальних суб'єктивних прав людини, є центральним в історії муніципально-правової думки. З одного боку, у сучасній муніципальній доктрині доведено прямий зв'язок розвитку територіальних громад зі становленням четвертого покоління прав людини, однією з основних цінностей яких є автономність індивіда[509]. З іншого боку, слід розуміти, що лише природно-правове розуміння місцевого самоврядування як історично обумовленої й інституціоналізованої форми самоорганізації людини за місцем проживання є основною формою віддзеркалення взаємовідносин між державою та громадянським суспільством у правовому просторі муніципалізму.

По-друге, у контексті конституційної реформи необхідно визначитися, яка з відомих світовій муніципальній практиці моделей організації місцевого самоврядування переважною мірою має бути покладена в основу його конституційної та законодавчої моделі (наприклад, а. англо-американська (англосаксонська), континентальна (французька, романо-германська, скандинавська), іберійська; б. агентська модель або модель партнерства, в. модель партисипативної демократії або споживацька модель, г. сильний мер — рада; сильна рада — мер, сильна рада — сильний мер, рада — менеджер, комісійна тощо. В останньому випадку пошук варіанту між уніфікованою моделлю на всіх муніципальних рівнях як зараз в Україні або модель плюралізму організаційних форм місцевого самоврядування в залежності від статусу територіальних громад та розмірів населених пунктів) тощо.

Відповідь на це питання важлива з точки зору формування як самої системи суб'єктів місцевого самоврядування, форм і методів взаємовідносин і взаємодії між ними, так і в аспекті модернізації механізму публічної влади в цілому, взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, а також у контексті реформи адміністративно-територіального устрою.

Безумовно, у процесі роботи над проєктом майбутніх змін до Конституції України у частині щодо децентралізації публічної влади можна аналізувати, вивчати та використовувати варіанти муніципального дизайну різних зарубіжних країн (Польща, Франція, Данія, Швеція, Ізраїль тощо). Обговорення позитивних аспектів організації місцевого

[509] Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень». Харків, 2014. С. 7.

самоврядування у цих країнах, а також суперечності відповідних моделей (наприклад, у частині щодо регіонального самоврядування у Польщі, адміністративно-територіального устрою у Франції тощо) є концептуально важливе та корисне з точки зору вибору оптимального варіанту конституційних змін. Втім, безумовно має бути особливий акцент на вітчизняні традиції у частині щодо конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

По-третє, необхідно визначитися, на принципах яких міжнародних стандартів формуватиметься конституційна модель місцевого самоврядування в Україні. На наш погляд, слід було робити випереджальні кроки у відповідності з сучасними світовими тенденціями муніципального розвитку. Адже, окрім Європейської хартії місцевого самоврядування[510], є Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях[511], Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні[512], Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях[513] тощо. Сьогодні необхідно враховувати й ті тенденції, які існують у сучасному світі в цілому, у першу чергу розробку в рамках ООН такого документу, як Всесвітня хартія місцевого самоврядування[514].

---

[510] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

510

[511] Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав–членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Будапешт, Угорська Республіка, 24–25 лютого 2005 року). *Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах* : збірник ; В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. С. 11–13.

[512] Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Страсбург, 5 лютого 1992 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318

512

[513] Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях. Прийнята Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи на 10-й пленарній сесії 21 травня 2003 р. *Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах* : збірник ; В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. С. 178–187.

514

[514] Towards a World Charter of Local Self-Government. Joint Consultation Document — May 1998. Nairobi, 25 May 1998. *GDRC. The Global Development Research Center*. URL: https://www.gdrc.org/uem/mea/local-charter/charter.html

У контексті включення України в євроінтеграційні процеси заслуговує на особливу увагу впровадження політики територіального/просторового розвитку країн ЄС, яка ґрунтується на таких тематичних осях, як політика міського розвитку, згуртованості, просторового планування. Формування цієї політики відбувається з урахуванням глобальних викликів та ініціатив, спрямованих на пошук відповідей, — Порядку денного на XXI століття, Цілей сталого розвитку до 2030 року, конвенцій щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнятих на Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро[515]. Крім того, слід підкреслити наявність та стимулювання взаємодії політики просторового розвитку з іншими секторальними політиками. Тому, у здійсненні децентралізаційних реформ в державах сучасної Європи, у тому числі й в Україні, вагоме значення має Європейська перспектива просторового розвитку (*European Spatial Development Perspective — ESDP*)[516], прийнята в ЄС у 1999 р. Вона проголошує три цілі європейської політики: економічна та соціальна згуртованість, збереження та управління природними ресурсами і культурною спадщиною, більш збалансована конкурентоспроможність європейської території. Надалі зміст цілей розкривається ширше: досягнення поліцентричного та збалансованого просторового розвитку з відповідною увагою до розвитку урбанізованих та сільських територій і забезпечення партнерства між ними; рівномірний доступ до інфраструктури та знань; розумний менеджмент природної та культурної спадщини, зокрема культурних ландшафтів. Для досягнення цілей сформульовано 60 параметрів, відносно рівномірно розподілених за напрямами.

Серед основних аспектів просторового розвитку ЄС у контексті сучасних викликів та тенденцій — міський розвиток, що включає питання появи міських мереж, зміни європейської міської системи та економічних можливостей міст, субурбанізації, зростаючої соціальної сегрегації в містах, поліпшення якості міського середовища. Крім того, розглядаються тенденції розвитку сільських територій, зміни їх ролі і функції, зміни у сільському й лісовому господарстві та

515

516

[515] Сталий розвиток для України. Базові документи. URL: https://sd4ua.org/shho-take-stalij-rozvitok/bazovi-dokumenti/

[516] European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. *European Union.* URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a8abd557-e346-4531-a6ef-e81d3d95027f

відповідні наслідки для економіки і землекористування, транспортні мережі та проблеми їх інтеграції, зростаючі транспортні потоки та навантаження, диспропорції у поширенні знань та інновацій, ризики для водних ресурсів, зростаючий тиск на культурні ландшафти і спадщину тощо.

Також у 2016 р. Генеральною Асамблеєю ООН був схвалений Габітат III (Хабітат III) на Конференції ООН з питань житла та сталого міського розвитку у м. Кіто (Еквадор)[517]. У Новій програмі розвитку міст (*New Urban Agenda*)[518], крім специфічних технократичних рішень для економіки й управління, викладено ідеологічну основу, сформовану навколо кількох ключових ідей — демократичний розвиток і повага до прав людини, зв'язок між довкіллям та урбанізацією, безпека для всіх, хто живе у містах, будь-якого гендеру та віку, зменшення ризиків і міська стійкість, створення глобального механізму моніторингу для відстеження всіх цих питань і проблем. Крім того, в програмі визнаються тренди в урбанізації, що полягають у перетворенні міст в мегарегіони, міські коридори та міста-регіони, при одночасному визнанні, що міста і метрополії, переважно столичні, є основними драйверами національних економік.

На важливу роль у формуванні екологічної складової сучасних децентралізаційних процесів та формуванні стратегічних пріоритетів муніципальної реформи (а без врахування екологічних викликів для територіальних громад внаслідок російсько-української війни взагалі не можливими є їх відновлення та подальший сталий розвиток[519]) вказує Вашингтонська хартія про охорону історичних міст 1987 року[520], один з принципів якої визначає умову дієвості охорони історичних міст і кварталів, а саме — вона має стати невід'ємною

[517] UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development : Habitat III 17–20 October 2016, Quito, Ecuador. URL: https://www.un.org/en/conferences/habitat/quito2016

[518] New Urban Agenda. A/RES/71/256. URL: https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf

[519] Батанов О. В. Екологічний вимір муніципальної реформи в Україні в умовах викликів сьогодення. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : Тези доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 25 серпня 2023 р.). Київ : АПСВТ, 2023. С. 22–29.

[520] Charter on the Conservation of Historic Towns and Urban Areas (Washington Charter 1987). Adopted by International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) General Assembly in Washington, DC, October 1987. URL: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/towns_e.pdf

частиною єдиної політики економічного та соціального розвитку та братися до уваги в територіальних і містобудівних планах на всіх рівнях. Серед цінностей, що підлягають охороні згідно з цілями Хартії, це — зв'язки міста з навколишнім середовищем, природним і створеним людиною.

Ці та інші проблеми мають визначальне значення у процесах розроблення та реалізації політики просторового розвитку, формування територіального капіталу, оцінки впливів на навколишнє середовище для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку територіальних громад, регіонів та держави в цілому, а також децентралізації влади та самоврядування територіальних громад[521].

Закріплення відповідних положень на універсальному та регіональному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів муніципально-правового регулювання, але й в національному (внутрішньодержавному) вимірі, їх роллю у процесах формування національного муніципального законодавства, реалізації прав людини становлення муніципальної влади та ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні.

По-четверте, у процесі удосконалення конституційного статусу місцевого самоврядування доцільно враховувати обмежений обсяг його конституційної регламентації, її структуру, межі та зміст. У ході обговорення конституційних змін у частині щодо децентралізації актуальними є питання щодо кола тих конституційних норми, які потребують корекції, її обсягів.

Питання щодо кількісних параметрів конституційного регулювання місцевого самоврядування може бути вирішено по різному: від збереження існуючого обсягу з змінами змістового характеру до розширення цих обсягів до, наприклад, розмірів розділу що закріплює права людини (такі пропозиції доречи вносилися ще під час конституційно-проєктних робіт на початку 90-х років минулого століття).

Втім головне, конституційна регламентація місцевого самоврядування, попри її традиційно лаконічний за змістом та обмежений за обсягом характер має обов'язково чітко та однозначно визначати, що потрібно зафіксувати саме у Конституції, а що — за її межами,

[521] Маруняк Є. О. Територіальний розвиток України в контексті виконання Угоди про асоціацію України з ЄС. *Вісник Національної академії наук України.* 2021. № 9. С. 21–28.

тільки у законодавстві. Це фактично ключова проблема, яка актуалізує питання щодо змісту та функцій конституційних норм.

П'ятий момент, на який ми хотіли б звернути увагу, пов'язаний саме із суб'єктним складом системи місцевого самоврядування та місцем у ній територіальної громади. Це питання, на нашу думку, має найбільш принципове значення у контексті усієї муніципальної реформи. Адже саме конституювання територіальної громади як первинного суб'єкту локальної демократії, зачіпає глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором конституційно-правової модернізації, яка відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету — побудова демократичної, правової та соціальної держави.

Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають в ньому як жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які проводяться в Україні — політична, економічна, земельна, судова, бюджетно-фінансова — або напряму здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні тощо особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, тим саме посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проєкти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні — створення конституційних умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень. У силу цього, мабуть закономірно, що майже у сучасних конституційно-проєктних та законодавчих ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад.

Слід зазначити, що у різних країнах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо. Також на розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування його англо-американської (англосаксонської), континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та т. зв. радянської моделей; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, реалізація принципів партисипативної демократії та упровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації і деконцентрації публічної влади тощо. Водночас, незаперечним фактом залишається те, що демократичність, стабільність, динамічність, ефективність, функціональність системи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах значною мірою пов'язана із рівнем, способом та формою конституційної регламентації її первинних суб'єктів — територіальних громад.

Так, у ст. 72 Конституції Французької Республіки[522] зазначається, що територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь іншої територіальний колектив створюється законом. Ці колективи вільно управляються виборними органами при дотриманні умов, передбачених законом.

У ст. 140 Конституція Королівства Іспанії[523] закріплено, що Конституція гарантує автономію муніципій. Вони володіють всією повнотою прав юридичної особи. У свою чергу, згідно ст. 141 ці-

522

[522] Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. *CONSEIL CONSTITUTIONNEL*. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur

523

[523] Constitución Española. Cortes Generales de 29 de diciembre de 1978. *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes*. URL: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&fbclid=IwAR0NT-oLXjvlPWqC3FUO4aKuhzVPxfZwrhckoWisf2bqDiA2swKNyIyepc

її Конституції, провінція є місцевим утворенням, яке користується правом юридичної особи. Вона є об'єднанням певної кількості муніципій на підставі територіального принципу для здійснення державної діяльності.

Цікавими є положення Глави IX «Про громади» Конституції Великого герцогства Люксембург[524], у ст. 107 якої закріплено, що громади утворюють на територіальній основі автономні колективи, які мають право юридичної особи та керують своїми органами їх надбанням і в своїх власних інтересах. У кожній громаді є Комунальна рада, що обирається безпосередньо населенням громади; умови, щоб бути виборцем або бути обраним, встановлюються законом.

Так, згідно Конституції Республіки Албанія[525] народ здійснює суверенітет через своїх представників або безпосередньо (ч. 2 ст. 2); у ст. 13 зазначається, що місцеве самоврядування в Республіці Албанія ґрунтується на основі принципу децентралізації влади та будується за принципом місцевої автономії. У Конституції Республіки Албанія є окрема Частина VI «Місцеве самоврядування» у ч. 1–3 ст. 108 якої, зокрема, закріплено, що комуни або муніципалітети та регіони є одиницями місцевого самоврядування, а територіально-адміністративний поділ одиниць місцевого самоврядування встановлюється на основі права та їх взаємних економічних потреб, інтересів та історичних традицій. Їхні кордони не можуть бути змінені без попередньої консультації з думкою населення, яке в них проживає. Комуна та муніципалітет є основними одиницями місцевого самоврядування. Вони виконують усі функції самоврядування, за винятком тих, що покладені законом на інші одиниці місцевого самоврядування. У ч. 1 ст. 111 встановлено, що одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами.

Згідно ч. 1 ст. 2 Конституції Республіки Болгарія[526] Республіка Болгарія — єдина держава з місцевим самоврядуванням. В ній не

524

525

526

[524] Constitution du Grand-Duché de Luxembourg. Version consolidée applicable au 19/05/2020. *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.* URL: https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/constitution/1868/10/17/n1/consolide/20200519

[525] Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. Adoptua më 12 shtatori 1998. *QENDRA E BOTIMEVE ZYRTARE.* URL: https://qbz.gov.al/preview/635d44bd-96ee-4bc5-8d93-d928cf6f2abd

[526] Конституция на Република България. *Народно Събрание на Република България.* URL: https://www.parliament.bg/bg/const

допускаються автономні територіальні утворення. У Конституції Республіки Болгарія є окрема Глава сьома «Місцеве самоврядування та місцеве управління» у ч. 1 ст. 135 якої встановлено, що територія Республіки Болгарія поділяється на громади та області, а ст. 136 передбачено, що громада є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Громадяни беруть участь в управлінні громадою через обрані ними органи місцевого самоврядування, або безпосередньо через референдум або загальні збори населення. Кордони громади визначаються із врахуванням думки населення. Громада є юридичною особою.

У Конституції Грузії[527] також є окрема Глава дев'ята «Місцеве самоврядування», у ч. 1–2 ст. 74 якої закріплено, що громадяни Грузії регулюють справи місцевого значення через представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування. Представницький орган обирається на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні. Виконавчі органи виконують рішення представницьких органів та підзвітні їм. Самоврядна одиниця є юридичною особою публічного права. Рішення про створення, скасування самоврядної одиниці або зміну її кордонів за поданням Уряду приймає Парламент після консультацій з відповідними самоврядними одиницями. У ч. 1-2 ст. 75 встановлено, що повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування розмежовуються. Самоврядні одиниці уповноважені приймати рішення з власної ініціативи та відповідно до законодавства з усіх питань, які не належать до виключної компетенції держави чи автономних республік і які не виключені з повноважень самоврядних одиниць законом.

Такого роду конституційна регламентація місцевого самоврядування у зарубіжних країнах дозволяє зробити висновок про те, що концептуально органи місцевого самоврядування в цих державах не входять до державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади та фундаментальний інститут конституційного ладу. Адже, наприклад, відповідно до ст. 7 Конституції Республіки Польща[528] органи публічної влади діють на основі та у межах права, а у

527

528

[527] Constitution of Georgia. *Parliament of Georgia.* URL: https://parliament.ge/en/legislation/constitution

[528] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.* URL: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm

ст. 16 зазначається, що усі жителі одиниць основного територіального поділу складають, згідно із законом, самоврядну громаду. Місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Місцева влада виконує значну частину покладених на неї законами державних завдань від свого імені та під свою відповідальність. У окремому Розділі 7 Конституції Республіки Польща в ст. 164 встановлено, що основною одиницею місцевого самоврядування є гміна, яка виконує всі завдання місцевого самоврядування, які не покладені на інші органи місцевого самоврядування. У ст. 165 закріплено, що одиниці місцевого самоврядування мають статус юридичної особи.

Відповідно до ст. 8 Конституції Республіки Македонія[529] основоположними цінностями конституційного ладу Республіки є поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також місцеве самоврядування. У Конституції є окрема глава V «Місцеве самоврядування», зокрема, у ст. 114 закріплено, що громадянам гарантується право на місцеве самоврядування. Одиницями місцевого самоврядування є општини. Вказується, що в општинах можуть встановлюватися різні форми місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування керується законом, який приймається двома третинами голосів від загальної кількості депутатів. У ст. 115 закріплено, що в органах місцевого самоврядування громадяни безпосередньо та через представників можуть брати участь у прийнятті рішень з питань місцевого значення, особливо з питань містобудування, комунальної діяльності, культури, спорту, соціального захисту та захисту дітей, дошкільної освіти, базової освіти, базової охорони здоров'я та в інших сферах, встановлених законом. Општина є незалежною у здійсненні повноважень, встановлених Конституцією та законом, а нагляд за законністю його роботи здійснює Республіка.

У Конституції Японії[530] є окрема глава VIII «Місцеве самоврядування» в ст. 92 якої, зокрема, закріплено, що положення щодо організації та діяльності місцевих публічних утворень встановлюються законом відповідно до принципу місцевої автономії. У ст. 93 закріплено, що місцеві публічні утворення створюють збори як свої

[529] Уставот на Република Македонија. *Собрание на Република Северна Македонија.* URL: https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf 529

[530] The Constitution of Japan. Promulgated on November 3, 1946. Came into effect on May 3, 1947. *Prime Minister of Japan and His Cabinet.* URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

дорадчі органи відповідно до закону. Посадові особи всіх місцевих публічних утворень, члени їхніх зборів та інші місцеві посадові особи, які можуть бути визначені законом, обираються прямим народним голосуванням у межах кількох громад, що входять до їхнього складу. Стаття 94 встановлює, що місцеві публічні утворення мають право управляти своїм майном, вести справи та здійснювати адміністративне управління, а також приймати власні нормативні акти в межах закону. У ст. 95 Конституції встановлено, що спеціальний закон, який стосується лише одного публічно-правового утворення, не може бути прийнятий Парламентом без згоди більшості виборців відповідного публічно-правового утворення, отриманої у встановленому законом порядку.

У Конституції Республіки Індонезія[531] є окремий невеликий Розділ VI «Регіональні органи влади», який містить три статті. Так, у ч. 1–3 ст. 18 якої, зокрема, встановлюється, що унітарна держава Республіка Індонезія поділяється на провінції, а ті провінції поділяються на регіони (*kabupaten*) та муніципалітети (*kota*), кожен з яких мають регіональні органи влади, діяльність яких регулюється законом. Регіональні органи влади провінцій, регіонів та муніципалітетів здійснюють управління та управляють своїми справами відповідно до принципів регіональної автономії та обов'язку взаємодопомоги (t*ugas pembant*). допомоги (*tugas pembantuan*). Органи влади провінцій, областей і муніципалітетів включають для кожної з них Регіональну народну палату представників (РНП), члени якої обираються шляхом загальних виборів. Губернатори, регенти (bupati) та мери (*walikota*), відповідно, як голови регіональних провінцій, регентств і муніципалітетів, обираються демократичним шляхом. Стаття 18A регламентує, що відносини між центральним урядом і регіональними органами влади провінцій, регіонів і муніципалітетів або між провінцією та її регіонами і муніципалітетами регулюються законом з урахуванням особливостей і розмаїття кожного регіону. Частиною 2 ст. 18B передбачено, що держава визнає і поважає традиційні громади та їхні традиційні звичаєві права, доки вони існують і відповідають суспільному розвитку та принципам унітарної держави Республіки Індонезія, і регулюються законом.

531

[531] The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. *Jaringan dokumentasi dan informasi Hukum Nasional. Jaringan dokumentasi dan informasi Hukum BAPETEN.* URL: https://jdih.bapeten.go.id/unggah/dokumen/peraturan/116-full.pdf

Оригінальною у контексті регулювання місцевого самоврядування є Конституції Республіки Венесуела[532], у ч. 2 ст. 16 зазначається, що політико-територіальний поділ Республіки Венесуела регулюється органічним законом, який гарантує муніципальну автономію та політико-адміністративну децентралізацію. У ч. 1 ст. 136 Конституції встановлено, що публічна влада розподіляється між муніципальною владою, державною владою і народною владою. Народна публічна влада поділяється на законодавчу, виконавчу, судову, громадянську та виборчу. Кожна з гілок публічної влади має свої власні функції, але органи, відповідальні за її здійснення, співпрацюватимуть один з одним у реалізації цілей держави. Також у Конституції є окремий Розділ IV «Муніципальна публічна влада», який складається з 17 статей. Так, у ст. 168 закріплено, що муніципалітети становлять первинну політичну одиницю національної організації, вони мають правосуб'єктність та автономію в межах цієї Конституції та закону. У ст. 169 зазначається, що місцева влада керується цією Конституцією, нормами, які встановлюють національні органічні закони для розвитку конституційних принципів, а також правовими положеннями, які приймають штати відповідно до них. Законодавство, прийняте з метою розвитку конституційних принципів, що стосуються муніципалітетів та інших місцевих утворень, встановлює різні режими для їх організації, уряду та адміністрації, у тому числі щодо визначення їх повноважень та ресурсів з урахуванням складу населення, економічних можливостей, спроможності мати власні податкові надходження, географічного розташування, історичних та культурних особливостей та інші відповідних факторів. Зокрема, зазначене законодавство може встановлювати різні варіанти організації режиму місцевого самоврядування та управління, які сприятимуть муніципалітетам з корінним населенням. У будь-якому випадку муніципальна організація має бути демократичною і відповідати природі місцевого самоврядування.

Аналогічний розгорнутий підхід до конституційної регламентації муніципально-правових відносин ми зустрічаємо й у Конституції

[532] Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. AÑO CXXXVI—MESV Caracas, jueves 19 de febrero de 2009 N°5.908 Extraordinario. URL: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_enmconstitucion_ven.pdf

Республіки Намібія[533], у якій є окрема Глава 12 «Регіональне та місцеве самоврядування», яка містить 11 статей. Так, у ст. 102 Конституції зазначається, що для цілей регіонального та місцевого урядування Намібія має бути поділена на регіональні та місцеві одиниці, які складаються з таких регіонів та місцевих органів влади, які можуть бути визначені Актом парламенту. Межі регіонів і місцевих органів влади мають бути лише географічними, без жодних посилань на расу, колір шкіри чи етнічне походження мешканців таких територій. Кожен орган регіонального та місцевого самоврядування повинен мати Раду як головний керівний орган, який має бути вільно обраним відповідно до цієї Конституції та Акту Парламенту, згаданого в ч. 1 цієї статті, а також орган із виконавчою та адміністративною владою, яка повинна виконувати всі законні резолюції та політику такої Ради відповідно до цієї Конституції та будь-яких інших відповідних законів. Для цілей цієї Глави місцева влада включає всі муніципалітети, громади, сільські ради та інші органи місцевого самоврядування, визначені та створені Актом парламенту.

Отже, можна зробити висновок що конституційна регламентація місцевого самоврядування у зарубіжних країнах має значні відмінності щодо свого обсягу, змісту та структури. Питання місцевого самоврядування та управління знаходять неоднакове відображення у конституціях різних країн: в одних про це взагалі нічого не говориться та ці питання регулюються лише у спеціальному законодавстві; в інших — основи місцевого самоврядування та управління закріплюються коротко та у самій загальній формі; у третіх (особливо новітніх) — про це йдеться широко та детально з виділенням спеціальних глав, розділів, частин тощо.

Виключеннями є Конституція Норвегії[534], де є, власне, лише одна згадка про муніципалітети з приводу виборів, причому не до самих муніципалітетів, а в тому сенсі, що ці утворення є структурними одиницями виборчої системи до Стортингу. Зокрема, у § 58 зазначається, що вибори проводяться окремо для кожного муніципалітету. На виборчих дільницях голосування подається безпосередньо

533

534

[533] The Constitution of the Republic of Namibia. *Legal Assistance Centre — Fighting for human rights in Namibia*. URL: https://www.lac.org.na/laws/annoSTAT/Namibian%20Constitution.pdf

[534] The Constitution of the Kingdom of Norway. *Stortinget*. URL: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf

за представників до Стортингу разом із їхніми довіреними особами, щоб представляти весь виборчий округ.

В Основоположному Законі Федеративної Республіки Німеччини[535] також встановлюються найбільш загальні принципи самоврядування, яких повинні дотримуватись федеральні землі в своїх конституційних актах. Зокрема, у ч. 2 ст. 28 проголошується, що громадам має бути гарантовано право регулювати у рамках закону під свою відповідальність всі питання територіальної громади. Об'єднання громад також мають право на самоврядування в межах своєї законної компетенції та відповідно до закону. Гарантія самоврядування включає також основи власної відповідальності у фінансовій сфері; ці основи включають податкові джерела, що забезпечують економічну самодостатність громад, з правом збільшувати податкові ставки.

Доволі лаконічною є конституційна регламентація місцевого самоврядування в Народній Республіці Бангладеш, розділ III частини IV якої називається «Місцеве самоврядування» та складається всього з двох невеликих статей. Так, у ст. 59 Конституції Народної Республіки Бангладеш[536] закріплюється, що: (1) місцеве самоврядування в кожній адміністративно-територіальній одиниці Республіки покладається на органи, що складаються з осіб, обраних відповідно до закону. Усі особи, зазначені в частині (1), відповідно до цієї Конституції та будь-якого іншого закону, виконують у відповідній адміністративно-територіальній одиниці функції, визначені законом Парламенту, які можуть включати функції, пов'язані з (a) адмініструванням та роботою публічних службовців; (b) підтриманням громадського порядку; (c) підготовкою та реалізацією планів, що стосуються публічних послуг та економічного розвитку. У ст. 60 цієї Конституції закріплено, що з метою повної реалізації положень статті 59 Парламент законом надає повноваження органам місцевого самоврядування, зазначеним у цій статті, включаючи повноваження встановлювати податки для місцевих цілей, готувати свої бюджети та утримувати фонди. Водночас, у частині II «Фундаментальні

535

[535] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. *Bundesministerium der Justiz.* URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html

536

[536] The Constitution of the People's Republic of Bangladesh. *Laws of Bangladesh. Government of the People's Republic of Bangladesh. Legislative and Parliamentary Affairs Division.* URL: http://bdlaws.minlaw.gov.bd/act-367.html

принципи державної політики» є окрема стаття 23А, в які встановлюється, що держава вживає заходів для збереження і розвитку самобутньої місцевої культури і традицій племен, нечисленних народів, етнічних груп і громад.

Конституція Об'єднаної Республіки Танзанія[537] також включає окремий лаконічний Розділ Восьмий «Місцеві органи влади», який складається з двох статей. Так, згідно ст. 145 у кожній області, районі, місті, селищі і селі в Об'єднаній Республіці створюються відповідні органи місцевого самоврядування, які повинні бути відповідного виду і призначення, встановленого законом, який має бути прийнятий Парламентом або Палатою представників. Парламент або Палата представників, залежно від обставин, приймають закон, що встановлює порядок формування органів місцевого самоврядування, їх структуру і склад, джерела доходів, порядок здійснення ними своєї діяльності. Частиною 1 ст. 146 встановлюється, що метою створення органів місцевого самоврядування є передача влади народові. Органи місцевого самоврядування мають право і спроможність брати участь у плануванні і реалізації програм розвитку на відповідних територіях і в цілому по всій країні та включати населення у вирішення цих питань. Встановлюється, що без шкоди для загального характеру ч. 1 цієї статті, орган місцевого самоврядування, відповідно до положень закону про його створення, виконує такі функції: (a) здійснювати функції місцевого самоврядування в межах своєї території; (b) забезпечувати дотримання законності та громадської безпеки населення та (c) зміцнювати демократію на своїй території та застосовувати її для прискорення розвитку суспільства.

На цьому фоні фундаментальною за обсягом та змістом виглядає конституційна регламентація місцевого самоврядування у Королівстві Іспанія[538]. Зокрема, у його Конституції є окремий Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави», який містить три глави: «Загальні положення», «Про місцеву адміністрацію» та «Про

[537] The Constitution of the United Republic of Tanzania. *United Republic of Tanzania. Parliament of Tanzania.* URL: https://www.parliament.go.tz/uploads/documents/publications/en/1475140028-The%20Constitution.pdf

538 [538] Constitución Española. Cortes Generales de 29 de diciembre de 1978. *Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.* URL: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&fbclid=IwAR0NT-oLXjvlPWqC3FUO4aKuhzVPxfZwrhckoWisf2bqDiA2swKNyIyepc

автономні співтовариства», які містять 22 статті. Об'ємною також є відповідна частина Конституції Італійської Республіки[539], у якій виділяється глава V «Регіони, провінції, комуни», яка наразі складається з 15 статей. Аналогічний підхід властивий Конституції Колумбії[540], в якій є Глава XI «Організація території», яка складається з чотирьох розділів — «Загальні положення», «Управління департаментами», «Управління муніципалітетами» та «Особливий режим», які об'єднують 47 статей.

Оригінальною є конституційна регламентація місцевого самоврядування у Південно-Африканській Республіці, інтерес до якої обумовлений специфікою правових принципів, на яких засновується місцевого самоврядування у цій державі. Основними з них є принципи децентралізації і девелопменталізму. При цьому, принцип децентралізації, як одне із основних понять, крізь призму якого розглядається вся сучасна теорія муніципального права, є загальновідомим у практиці муніципалізму усіх демократичних країн, у ПАР набуває самостійного змісту, будучи не в останню чергу зумовленим унікальною політичною та конституційною історією становлення та розвитку місцевого самоврядування в даній країні. Насамперед йдеться про прагнення народу ПАР подолати централістську та авторитарну за своєю природою систему влади, засновану на експлуатації більшої частини населення правлячою меншістю, що виникла в період європейської окупації та існування ПАР, як колоніальної держави, і зумовила сучасне соціально-економічне стан суспільства та держави.

У свою чергу, абсолютно унікальним та специфічним є принцип девелопменталізму, який знаходиться в основі проведення всієї конституційної реформи місцевого самоврядування у ПАР. За своєю сутністю принцип девелопменталізму змістовно полягає у наділенні місцевого самоврядування статусом інституту публічної влади, що відіграє визначальну роль у забезпеченні стабільного соціального та економічного розвитку населення та покращення якості життя

[539] Costituzione della Repubblica Italiana. *Presidente della Repubblica.* URL: https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione.pdf

539

[540] Constitución Política de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015. *Edición especial preparada por la Corte Constitucional. Bogotá*, D. C., Colombia, 2015. 125 p. URL: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf

громад. В аспекті здійснення публічного управління принцип девелопменталізму має орієнтуючу роль і обумовлює специфіку процесів децентралізації. З погляду регулюючого значення на основі цього принципу завдається і визначається перелік та зміст питань місцевого значення, специфіка повноважень органів місцевого самоврядування, а також їх взаємовідносин із органами інших сфер публічної влади.

На рівні конституційного тексту принцип девелопменталізму в ПАР найбільш яскраво проявляється у положеннях Конституції ПАР[541], в якій є окремий Розділ 7 «Місцеве самоврядування», який складається з 14 статей. Зокрема, у ст. 151 «Статус муніципалітетів» визнається, що сфера місцевого управління складається з муніципалітетів, які повинні бути утворені на всій території республіки. Виконавча та представницька влада муніципалітету належить його муніципальній раді. Муніципалітет здійснюючи місцеве самоврядування має право управляти за власною ініціативою публічними справами своєї громади відповідно до національного та провінційного законодавства, як це передбачено Конституцією. Національний або провінційний уряд не мають права скасовувати місцеве самоврядування або перешкоджати праву муніципалітету здійснювати свої функції та повноваження. Статтею 152 встановлено, що об'єктами місцевого самоврядування є: (a) забезпечення демократичного та підзвітного управління для місцевих громад; (b) забезпечення надання послуг громадам на стабільній основі; (c) сприяння соціальному та економічному розвитку; (d) сприяння безпечному та здоровому середовищу; і (e) заохочення залучення громад та громадських організацій у справи місцевого самоврядування. Муніципалітет зобов'язаний прагнути, у межах своїх фінансових та адміністративних можливостей, до досягнення цілей, викладених у цій статті.

Отже, як ми бачимо, у конституціях зарубіжних країн багато уваги приділяється питанням місцевого самоврядування, хоча це не є загальною тенденцією. Так, наприклад, у конституціях деяких країн Карибського басейну взагалі немає положень, які б встановлювали статус місцевого самоврядування. Прикладом тому, зокрема, є

[541] Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996. *Department of Justice and Constitutional Development of South Africa.* URL: SAConstitution-web-eng.pdf (justice.gov.za)

Конституція Співдружності Багамських Островів[542], Конституція Барбадоса[543], Конституція Гренади[544] та ін.

Наведені ілюстрації конституційної регламентації статусу територіальних громад у зарубіжних країнах свідчать про особливу роль, яку відводить конституціедавець цьому питанню. Попри різні підходи, термінологію, обсяг та зміст відповідних конституційних правоположень, загальною тенденцією у сучасній Європі є зміцнення статусу первинних суб'єктів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, дискусії щодо статусу територіальних громад в України та його конституційної регламентації розвиваються у контексті загальноєвропейських та, врешті решт, у цілому світових процесів муніципалізації конституційного життя та децентралізації публічної влади.

Позитивно оцінюючи досвід сучасних демократій щодо розгорнутого конституційного регулювання відносин у сфері організації та функціонування муніципальної влади та реалізації і захисту муніципальних прав людини, зазначимо, що відповідний досвід безумовно матиме колосальне значення у контексті удосконалення Конституції України у частині щодо децентралізації публічної влади. Адже післявоєнне відновлення та конституційне будівництво однозначне поверне на порядок денний внесення до Конституції України відповідних змін або, можливо, прийняття нової Конституції.

У цьому плані доволі цікавим є конституційний досвід багатьох зарубіжних країн, зокрема, варті уваги окремі елементи муніципального дизайну не лише Польщі, Франції, Данії або Швеції, а й країн Південної Америки. Втім безперечним має бути акцент на вітчизняні традиції у частині щодо конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Адже механічна рецепція муніципального досвіду однієї країни (наприклад, виключно Польщі або Франції) певною мірою спрощуватиме та динамізуватиме конституційний процес, але без врахування багатьох факторів, у першу чергу таких як особливості правової,

[542] The Constitution of The Commonwealth of The Bahamas. *The Government of Bahamas.* URL: https://www.bahamas.gov.bs/wps/portal/public/About%20The%20Bahamas/Constitution/

[543] Constitution of Barbados. *Official Website of the Barbados.* URL: https://www.gov.bb/Government/barbados-constitution

[544] The Grenada Constitution. *The National Portal of the Government of Grenada.* URL: https://www.gov.gd/index.php/government/the-constitution

543

544

політичної, господарсько-економічної, соціально-культурної та інших систем суспільства у їх синергетичній єдності, може мати серйозні негативні наслідки.

У процесі повоєнної конституційної модернізації вкрай важливою є послідовна та системна рецепція міжнародних муніципальних стандартів, особливо фундаментальних принципів місцевого самоврядування на яких має засновуватися та формуватися конституційна модель місцевого самоврядування в Україні, насамперед, у частині щодо визначення поняття місцевого самоврядування, його суб'єктно-об'єктного складу, фінансово-економічної основи, закріплення принципів субсидіарності, повсюдності та судового захисту тощо.

Особливо актуальними є питання щодо посилення конституційної регламентації правосуб'єктності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, насамперед, шляхом її визнання юридичною особою публічного права, а також характерного для європейського континентального муніципального права принципу закріплення компетенції місцевого самоврядування за формулою «дозволено усе, що не заборонено», тобто так званого негативного регулювання компетенції.

Також, зокрема, активно пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування по суті здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів — областей і районів воно носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства.

Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їхньої муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів.

Зокрема, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам як органам регіонального представництва інтересів територіальних

громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи у самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування.

Втім, найбільш складним та суперечливим залишається питання щодо конституціоналізації територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, наповнення їх статусу реальним змістом, у першу чергу з точки зору визнання за ними усіх прав юридичної особи та наділення їх реальними самоврядними функціями. На наш погляд, не викликає сумніву, що місцеве самоврядування є правом і спроможністю місцевих жителів — членів територіальних громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо так і через органи місцевого самоврядування. При цьому, використання інших термінів (наприклад, муніципалітети[545] або жителі громади) замість наявного у чинній Конституції іменування «територіальна громада» або трансформація змісту її статусу, не тільки значною мірою знецінює, як в цілому феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб'єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспекті або його значення з точки зору генезису місцевого самоврядування, враховуючи, що саме територіальна громада знаходиться у витоків муніципалізму в Україні.

Насамперед, зміна понять (а по суті — підміна) може стати причиною фактичної ліквідації самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин — суб'єкта, права якого як основного носія функцій та повноважень місцевого самоврядування визнані та гарантовані державою (ст. 7 у її генетичному зв'язку із ст. 140 Конституції України). Адже, наприклад, «жителі громади» та сама «територіальна громада» це різні за своєю політико-правовою природою, завданнями, функціями та місцем у системі місцевого самоврядування

545[1]

545[2]

545[3]

[545] Див., наприклад: АМУ запропонує свою Концепцію змін до Конституції в частині місцевого самоврядування. *Асоціація міст України*. URL: https://auc.org.ua/novyna/amu-zaproponuye-svoyu-koncepciyu-zmin-do-konstytuciyi-v-chastyni-miscevogo-samovryaduvannya ; Асоціація міст України представила Концепцію змін до Конституції щодо децентралізації під час публічних обговорень у Харкові. *Асоціація міст України*. URL: https://auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-predstavyla-koncepciyu-zmin-do-konstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi ; Данко С., Нитка В. Муніципалітети, повіти та префекти: що очікувати від реформи? *Голос України*. 2020. 22 квітня. URL: https://www.golos.com.ua/article/330212 та ін.

та конституційно-правових відносинах суб'єкти: жителі — це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, які можуть реалізовувати його як особисто, так і колективно, а територіальна громада — це колективний суб'єкт конституційного права, соціальна спільність, наприклад, так саме як народ, національні меншини, корінні народи. Так саме, наприклад, як «громадяни усіх національностей» утворюють такий суб'єкт як Український народ — первинний та конституюючий суб'єкт всієї політичної системи, так і жителі утворюють свою територіальну громаду — первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, залишаючись при цьому самостійними суб'єктами права.

З цієї точки зору, визнаючи в цілому прогресивний характер змін, які запропоновані в останньому законопроєкті щодо змін до Конституції України у частині щодо децентралізації публічної влади та розвитку місцевого самоврядування[546], зазначимо, що запропонована модель конституційно-правового статусу територіальних громад залишається незавершеною, фрагментарною як з точки зору закріплення базових дефініцій, встановлення принципів муніципальної діяльності, так і визначення чіткої моделі регламентації завдань і функцій територіальних громад.

На наш погляд, вразливість та суперечливість сучасних конституційно-проєктних пропозицій у частині щодо децентралізації[547] значною мірою пов'язана із тим, що фундаментальною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямків розвитку як виду публічної влади — муніципальної влади.

У тексті Конституції доцільно послідовно встановити принцип, згідно якого місцеве самоврядування — це самостійний вид

546

547[1]

547[2]

[546] Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований): Проєкт Закону України, внесений Президентом України, від 27.12.2019 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

[547] Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проєкт Закону України, внесений Президентом України, від 01.07.2015 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 ; Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований) : Проєкт Закону України, внесений Президентом України, від 27.12.2019 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

публічної влади, який не входить до системи державної влади, який функціонує на основі субсидіарності та здійснюється територіальною громадою в порядку, визначеному законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Такого роду норма-принцип створювала б конституційні умови для формування в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі — на законодавчу, виконавчу та судову, а й вертикалі — державну та муніципальну.

Необхідно було посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, при чому із посиланням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим законом (відповідний Проєкт був розроблений експертами Асоціації міст України ще у 2007 р.[548]). Також у тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення, що держава гарантує усі права територіальних громад, при цьому зробити акцент на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи.

Не менш важливого значення, як у концептуально-конституційному, так і прикладному аспектах, набуває питання щодо компетенції місцевого самоврядування та його суб'єктів, способів та обсягів її конституційно-правової регламентації, форм співвідношення власних та делегованих, обов'язкових та факультативних компетенцій, змісті компетенції тощо.

Дискусії щодо внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади об'єктивно актуалізують та вимагають звернення до аналізу сучасного вітчизняного та зарубіжного досвіду конституційної регламентації місцевого самоврядування та його компетенції.

З точки зору способу визначення компетенції найбільш істотні відмінності пов'язані з специфікою правових систем (сімей). Англосаксонське право виходить з принципу суверенітету парламенту; інші суб'єкти публічної влади отримують нормативні повноваження в силу делегування. Даний підхід застосовується й до муніципальної влади: в англосаксонських країнах діє позитивне регулювання компетенції муніципалітетів та визначення кола питань місцевого значення. Дії суб'єктів місцевого самоврядування правомочні тільки

[548] Батанов О. В. Територіальні громади та проблеми становлення правових основ їх діяльності в Україні (про Проєкт Закону України «Про самоврядування територіальної громади»). *Вісник Асоціації міст України та громад.* 2007. січень–лютий. № 30. С. 21–24.

у випадку, якщо вони безпосередньо вказані у законі. Тоді місцеві влади діють intra vires, в рамках повноважень. Будь-яка дія, право на яку у тексті закону не закріплене, автоматично рахується дією *ultra vires*, поза повноважень. Концептуально британська модель компетенції місцевого самоврядування будується за принципом: місцеві органи є публічними корпораціями і як такі зобов'язані своїм існуванням виключно законодавству. Отже, будь-яка дія місцевого органу має бути виправдана відсилкою на відповідний акт парламенту.

Водночас, дію принципу *ultra vires* щодо місцевих органів в країнах англосаксонського права, в цілому, не слід абсолютизувати. Наскільки б деталізованим не було б законодавство, яке регулює повноваження місцевого самоврядування, воно природно не може передбачити усі питання місцевого значення, які можуть виникнути перед тією чи іншою територіальною громадою. Так, канадським муніципалітетам в інтересах населення час від часу доводиться здійснювати дії, прямо не передбачені законом, оскільки виборці навряд чи можуть бути задоволені бездіяльністю місцевих влад у вирішенні життєвих проблем із посиланням на відсутність у них необхідних повноважень. Тому канадські муніципалітети на практиці проводять різницю між двома видами незаконних дій: тими, що безпосередньо заборонені законом, і тими, що прямо не дозволені законом.

Принцип позитивного регулювання отримав певне розповсюдження в країнах з іншими правовими системами. В Ізраїлі, наприклад, місцеві органи можуть здійснювати лише такі повноваження, які ним безпосередньо надані законом. Іноді позитивне регулювання може поєднувати з визнанням загальної компетенції місцевих влад у питаннях місцевого значення. Так, наприкінці 1990-х років принцип загальної компетенції виборних органів був визнаний ірландським законодавцем у зв'язку з підписанням Європейської хартії місцевого самоврядування. Разом з тим позитивне регулювання зберігається: загальна компетенція тут є скоріше потенційною, аніж реально існуючою в рамках позитивного права.

У країнах континентальної Європи та державах, які сприйняли континентальну правову систему, принцип загальної компетенції отримує безпосереднє підтвердження на рівні найбільш загальних норм права. У цих країнах компетенція місцевого самоврядування визначається через негативне регулювання питань місцевого значення: місцеві влади можуть здійснювати будь-які дії,

які не заборонені законом та які не входять до сфери виключної компетенції інших органів влади. Так, наприклад, згідно ст. 118 Конституції Австрійської Республіки[549] сферу компетенції громади складають її власні повноваження і повноваження, передані їй Федерацією або землею. Сфера власної компетенції громади, крім повноважень, зазначених у статті 116, абзаці 2 (згідно цього абзацу, громада є самостійною господарською одиницею; вона має право в межах, встановлених загальними законами Федерації і землі, володіти всякого роду майном, купувати його і розпоряджатися ним, займатися господарським підприємництвом, а також в рамках фінансової системи самостійно визначати свій бюджет і стягувати податки — *авт.*), включає в себе всі питання, що стосуються виключно або переважно місцевих інтересів громадян, що входять в громаду, і за умови, що необхідні з цих питань заходи можуть бути прийняті громадою в межах її територіальних кордонів. У законах повинні бути точно перераховані ті повноваження, які належать до сфери власної компетенції громади.

Згідно ст. 80 Конституція Князівства Андорра[550] у рамках своєї адміністративної та фінансової автономії громади мають повноваження, що визначаються спеціальним законом. Зокрема, в їх компетенцію входять наступні питання: a) перепис населення; b) ведення виборчих списків; участь в організації та проведенні виборів на умовах, передбачених законом; c) народні консультації; d) торгівля, промисловість і професійна діяльність; e) визначення меж території громади; f) приватне і публічне майно громади; g) природні ресурси; h) кадастр; i) містобудівна діяльність; j) дороги та вулиці; k) культура, спорт та громадська діяльність; l) публічні громадські служби.

При дотриманні виняткових повноважень держави, зазначається у Конституції Князівства Андорра, той же спеціальний закон визначає правомочності, які визнані за громадами для здійснення їх повноважень в економічній і фіскальній сферах. Вони поширюються, зокрема, на доходи та експлуатацію природних ресурсів, традиційні податки і надходження від комунальних послуг, адміністративні

549

550

[549] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Bundes-Verfassungsgesetz. *Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS)*. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138

[550] The Constitution of the Principality of Andorra. *Casa de la Vall, the twenty-eighth day of April of 1993. Andorramania.* URL: https://www.andorramania.com/constit_gb.htm

дозволу, дозвіл торговельної, промислової та професійної діяльності, а також на нерухому власність. Повноваження, що належать державі, можуть бути передані законом парафіям.

Заслуговують на увагу також положення статей 83 та 84 Конституції Князівства Андорра, згідно яких громади мають право законодавчої ініціативи і мають право звертатися зі скаргами про неконституційність на умовах, передбачених Конституцією. Закони приймаються з урахуванням традицій і звичаїв при визначенні компетенції громадівських територіальних одиниць та їх відносин з громадами.

У ст. 177 Конституції Сербії[551] дається визначення повноважень. Закріплюється, що суб'єкти місцевого самоврядування повинні мати повноваження з тих питань, які можуть бути ефективно реалізовані в межах суб'єкта місцевого самоврядування, а автономні провінції з тих питань, які можуть бути ефективно реалізовані в межах автономних провінцій, які не повинні потрапляти в компетенцію Республіки Сербія. Питання, які мають бути республіканського, провінційного або місцевого значення, повинні визначатися законом.

Згідно ст. 113 Конституції Республіки Албанія[552] ради комун, муніципалітетів і округів: a) самостійно регулюють та управляють місцевими справами в межах своєї юрисдикції; b) здійснюють права власності, самостійно розпоряджаються отриманими доходами та мають право здійснювати господарську діяльність; c) мають право збирати та витрачати доходи, необхідні для виконання своїх функцій; ç) мають право встановлювати відповідно до закону місцеві податки, а також їх рівень; d) визначають правила своєї організації та функціонування відповідно до закону; dh) запроваджують символіку місцевого самоврядування, а також місцеві почесні звання; e) виступають з ініціативами з місцевих питань перед органами, визначеними законом.

У ст. 129a Конституції Республіки Хорватія[553] закріплюється, що органи місцевого самоврядування здійснюють управління справами

551

552

553

[551] Устав Републике Србије. *Република Србија Уставни суд.* URL: https://ustavni.sud.rs/ustav-rs-i-propisi/ustav-republike-srbije

[552] Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë. Adoptua më 12 shtatori 1998. *QENDRA E BOTIMEVE ZYRTARE.* URL: https://qbz.gov.al/preview/635d44bd-96ee-4bc5-8d93-d928cf6f2abd

[553] Ustav Republike Hrvatske. 15. siječnja 2014. *Ustavni sud Republike Hrvatske.* URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf

місцевого характеру, за допомогою яких безпосередньо задовольняються потреби громадян, зокрема справами, пов'язаними з організацією населених пунктів і житлового господарства, зонуванням і містобудуванням, комунальним господарством, охороною дитинства, соціальним забезпеченням, первинною медичною допомогою, дошкільною і початковою освітою, культурою, фізичною культурою і спортом, технічною культурою, захистом прав споживачів, охороною і поліпшенням стану навколишнього середовища, протипожежним захистом і цивільною обороною.

Органи регіонального самоврядування здійснюють управління справами регіонального значення, зокрема справами, пов'язаними з освітою, охороною здоров'я, зонуванням та містобудуванням, економічним розвитком, транспортом та транспортною інфраструктурою, а також плануванням та розвитком мережі закладів освіти, охорони здоров'я, соціального та культурного призначення.

Питання, віднесені до відання місцевого та регіонального самоврядування, регулюються законом. При вирішенні таких питань пріоритет надається органам, які є найбільш наближеними до громадянина.

При визначенні компетенції органів місцевого та регіонального самоврядування враховуються обсяг і характер справ, а також вимоги ефективності та економії.

Статтею 130 Конституції Республіки Хорватія встановлено, що в управлінні справами, віднесеними до їхньої компетенції, органи місцевого та регіонального самоврядування є автономними і підлягають лише перевірці на предмет конституційності та законності з боку уповноважених державних органів.

Заслуговують на увагу й положення ст. 104 Конституція Чеської Республіки[554]. У ній закріплено, що компетенція представництва може бути визначена тільки законом. Представництво громади приймає рішення з питань самоврядування, якщо законом на це не уповноважене представництво територіальної самоврядної одиниці вищого рівня. Представництва в межах своєї компетенції можуть приймати загальнообов'язкові постанови. Також, як зазначено у ст. 105 цієї Конституції, здійснення функцій державної адміністрації може бути доручено органам самоврядування лише у випадках, встановлених законом.

554

[554] Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992. Poslanecká sněmovna. *Parlament České republiky.* URL: https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування свідчить, що в Україні регулювання питань місцевого значення є доволі суперечливим та концептуально неузгодженим із принципом визнання та гарантування місцевого самоврядування як права територіальної громади — первинного суб'єкта муніципальної влади. Це призвело до ряду суперечностей у законодавстві про місцеве самоврядування та негативних наслідків у практичній діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Насамперед, відсутність законодавчого визначення «питань місцевого значення» як основного об'єкта діяльності територіальних громад призвело до того, що в Україні компетенція місцевого самоврядування закріплена за традиційно-галузевим принципом. Цей підхід спрямований не на територіальну громаду, тобто не на жителів, як цього вимагає Конституція України, а на сфери місцевого життя в яких є компетентними органи цих територіальних громад та їх повноваження: виключні, власні (самоврядні), делеговані.

Дві останні групи носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних публічних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування, зокрема, в залежності від чисельності жителів — членів територіальних громад. Так, однакові сфери місцевого життя та відповідні ним повноваження закріплюються за територіальними громадами невеликих сіл та міст-мегаполісів.

Ст. 140 чинної Конституції України визнає право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Визнання на конституційному рівні наявності «питань місцевого значення» безумовно сприяє територіальним громадам, їх органам в активному відстоюванні своїх прав. Саме специфічним змістом питань місцевого значення місцеве самоврядування зобов'язане своїм виникненням та існуванням. А ефективне вирішення питань місцевого значення, створення сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів — це і є реалізація одного з ключових прав людини і громадянина, яке гарантується демократичною державою — права на гідне життя.

Доводиться констатувати, що в Україні зроблено вибір на користь моделі регулювання питань місцевого значення за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом». Адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися в рамках Конституції та

законів України (ст. 140 Конституції України). Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» значною мірою є своєрідним каталогом функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. По суті це не закон про місцеве самоврядування, не закон про територіальні громади, а закон про органи та посадових осіб місцевого самоврядування, їх функції та повноваження.

Територіальним громадам як «первинним суб'єктам місцевого самоврядування, основним носіям його функцій та повноважень» (ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») уваги фактично не приділяється, принаймні чітко не визначена сфера їх виключної прерогативи, у т. ч. не встановлено що таке «питання місцевого значення», а слід і виникають проблеми перерозподілу функцій та повноважень місцевого самоврядування «основного їх носія», яким є територіальна громада, на користь інших суб'єктів. Важко розподіляти ті функції та повноваження суб'єкта, про які немає чіткої уяви у законодавця.

Звернемо увагу й на те, що у цьому аспекті чинне законодавство не відповідає міжнародним стандартам місцевого самоврядування. Вітчизняний принцип закріплення функцій та повноважень місцевого самоврядування суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування[555], яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р. без будь-яких застережень. У відповідності з цим документом, «головні (тобто навіть не всі — *авт.*) повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Враховуючи, що після ратифікації Хартія стала частиною національного законодавства, тобто вона має силу закону, в механізмі регулювання питань місцевого значення та визначення функцій та повноважень територіальних громад існують серйозні колізії компетенційного характеру.

555

[555] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

Звертають на себе увагу й інші проблеми компетенційного характеру, зокрема, відсутність поділу повноважень місцевого самоврядування на обов'язкові та факультативні, уніфікованість компетенції для всіх територіальних громад, обсяг, зміст та механізм передачі делегованих повноважень тощо.

Аналіз муніципального досвіду зарубіжних країн, а також вітчизняної муніципальної практики в аспекті визначення засад компетенції місцевого самоврядування, дозволяє нам висловити своє бачення щодо викладення окремих положень Конституції України. На наше переконання, у Конституції України необхідно було б закріпити положення про те, що місцеве самоврядування є визнаним та гарантованим державою правом та реальною спроможністю територіальної громади самостійно, у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в межах Конституції та законів України.

Така конституційна формула значною мірою сприяла б посиленню конституційно-правового статусу територіальних громад та створювала б ґрунтовні підвалини для розвитку компетенції місцевого самоврядування. Адже важливий акцент, який робиться у цій пропозиції — це об'єкти місцевого самоврядування — питання місцевого значення, які носять не абстрактно-декларативний характер, а знаходять своє втілення у конкретних функціях та повноваженнях суб'єктів місцевого самоврядування та, насамперед, правах людини в конкретних сферах муніципального життя.

У цьому контексті у Конституції необхідно чітко закріпити, що головною метою та обов'язком здійснення місцевого самоврядування є утвердження та забезпечення прав людини, сталого розвитку територіальної громади в інтересах жителів громади. При цьому, забезпечення прав людини у процесі здійснення місцевого самоврядування гарантується системою безпосереднього волевиявлення територіальної громади та жителів громади, публічним захистом прав жителів, поділом функцій і повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування, їх чітким відмежуванням від функцій і повноважень органів державної влади тощо.

Спираючись на положення Європейської хартії місцевого самоврядування[556], вважаємо за доцільне чітко та однозначно закріпити

556

[556] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

положення, про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за виключенням тих, які покладені на органи державної влади цією Конституцією та законами України. Також пропонуємо закріпити норму, згідно якої перелік окремих функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб, який встановлюється у законах України не може тлумачитися як обмеження їхніх функцій і повноважень та прав і свобод жителів — членів територіальної громади.

Такого роду пропозиції базуються на тому, що в Україні відбулося лише конституційно-декларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування за схемою «дозволено лише те, що передбачено законом». До того ж в основу існуючого на сьогодні порядку встановлення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування покладено традиційно-галузевий, фактично радянський, принцип законодавчої фіксації. Фактично муніципальна влада первинно «зорієнтована» на сфери місцевого господарства, а не власне питання місцевого значення.

На наш погляд, впровадження на конституційному рівні в Україні відомого світовій муніципальній практиці методу негативного регулювання компетенції місцевого самоврядування — «дозволено усе, що не заборонено», — створить конституційно-правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад та включення до питань місцевого значення широкого кола суспільних відносин, які виникають на локальному рівні, сприятиме децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій.

На наш погляд, підготовка на зазначених засадах законопроєкту про внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування та його прийняття сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування територіальних громад.

Спираючись на відповідні норми, територіальні громади на конституційному рівні відчують себе первинним суб'єктом місцевого

самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політичну та економічну правосуб'єктність та вирішувати під свою відповідальність широке коло питань місцевого значення.

Розділ 7

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, його системи, засад організації і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх функції, повноважень, відповідальності та гарантій можна охарактеризувати як вкрай суперечливий, у якому спостерігаються діаметрально протилежні тенденції. З одного боку, у свідомості українських громадян, багатьох представників публічної влади та наукових кіл досі переважають застарілі, сформовані десятиріччями стереотипи з питань організації владних структур. Ще досі жива традиція жорсткого централізованого управління, остаточно неподоланий синдром відчуження населення та окремої людини від публічної влади, що не створює достатніх передумов для соціальної включності громадян у проблеми територіальних громад.

З іншого боку, поступово звільняючись від цього ілюзорно-ідеологічного сприйняття місцевого самоврядування як деякої самоцілі, пов'язаної з вирішенням завдань «поголівного залучення» населення до управління державними та суспільними справами, ми захворіли новими, не менш ілюзорними, принаймні, для сьогоднішніх нас, ідеями, зорієнтованими на побудову системи публічної влади у вигляді місцевого самоврядування. Формально-ритуальне всебічне визнання державою місцевого самоврядування, його кон'юнктурне проголошення як панацеї від усіх бід без адекватного механізму реалізації та гарантування, штучно змушує суспільство повертатися в минуле, стимулює використання застарілими стереотипами та підходами, створює нові серйозні політичні, соціально-економічні, психологічні та інші бар'єри на шляху формування реалістичної моделі місцевого самоврядування та становлення в Україні муніципальної влади.

З одного боку, ми бачили позитивне ставлення — визнання місцевого самоврядування та прав територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування на конституційному рівні, державне розуміння ролі місцевого самоврядування як «особливо важливого фактору становлення громадянського суспільства», а його розвитку як одного з найпріоритетніших напрямів державної політики України»[557], з іншого, — більш ніж двадцятирічна відсутність державної волі та бажання у проведенні широкомасштабної реформи у сфері децентралізації та адміністративно-територіального

557

[557] Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text

устрою, наявність патерналістських підходів, порушення прав людини з боку державної влади та навіть відверте прагнення в імперативному порядку «забезпечити керованість» місцевим самоврядуванням та «нормалізувати життєдіяльність» деяких територіальних громад[558]. При цьому, наприклад, слід звернути увагу на відсутність терміну «права людини» у перших фундаментальних державних програмних документах про місцеве самоврядування[559] тощо. У свою чергу у перших аналогічних документах про права людини майже не приділялось уваги питанням місцевого самоврядування[560].

У цьому контексті, з одного боку, не можна не звернути увагу на позитивні зрушення, які знайшли своє закріплення у Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2021 року[561], метою якої проголошується «забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника у процесі формування та реалізації державної політики, здійснення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування». З іншого боку, в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.[562] констатувалося, що «функціонування органів

---

[558] Про забезпечення керованості місцевими органами влади у місті Ялті та нормалізації життєдіяльності міста : Указ Президента України від 30 січня 1998 р. Г*олос України*. 1998. 3 лютого ; Про забезпечення керованості процесами життєдіяльності міста Василькова Київської області : Указ Президента України від 23 лютого 2000 р. *Урядовий кур'єр*. 2000. 26 лютого ; Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності міста Мукачевого Закарпатської області : Указ Президента України від 25 грудня 2003 р. *Урядовий кур'єр*. 2003. 30 грудня.

[559] Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text

[560] Про Засади державної політики України в галузі прав людини : Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 35. Ст. 303.

[561] Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24 березня 2021 року. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537

[562] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях».

Такого роду проблем, які існували та існують наразі перед муніципальною демократією в Україні багато. Найбільш небезпечними та глобальними з них є: патерналістське ставлення та вкрай суперечлива державна політика у сфері місцевого самоврядування та прав людини; безсистемне, позбавлене єдиного ідеологічного стрижня законодавство про місцеве самоврядування та права людини; соціально-психологічні проблеми у місцевому соціумі, зокрема пошук розумного балансу індивідуалізму та колективізму у місцевому самоврядуванні; слабкість та архаїчність наукових основ місцевого самоврядування тощо.

Так, видання Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади» від 6 грудня 2018 року[563] обумовлювалось необхідністю «поглиблення та успішного проведення структурних реформ із децентралізації влади, зміцнення спроможності та ефективності місцевого самоврядування і завершення процесу об'єднання територіальних громад, усунення спорадичності в реалізації політики розвитку регіонів».

Про наявність інших системних проблем свідчать результати досліджень щодо ключових пріоритетів законодавчого регулювання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2023–2024 роки, проведених громадською організацією «ДЕСПРО» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», презентовані у серпні 2023 року. Серед них: низька мотивація кваліфікованих кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування через невисокі посадові оклади; недостатня кількість робочих місць у громаді; недостатня спроможність органів місцевого самоврядування на здійснення власних та делегованих повноважень; неналежне

563 [563] Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади : Указ Президента України від 6 грудня 2018 року. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* URL: https://www.president.gov.ua/documents/4122018-25710?fbclid=IwAR3dBdtVOp0vzm1HBFJ6TdJ03cotvQfJPk-TZ92QPWVffA5PY3CxllEX0iw

виконання функції щодо адміністрування місцевих податків і зборів податковими органами; нечіткість у розмежуванні повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади; залишення без змін реверсної дотації через сплату військового ПДФО й зміну локацій військових частин — законодавче вирішення цих та інших викликів потребують органи місцевого самоврядування для ефективного виконання їхніх повноважень[564].

Незважаючи на важливість конституційного забезпечення муніципальних процесів та відповідних міжнародних муніципальних стандартів і норм, слід усвідомлювати, що ні норми Конституції, ні відповідних міжнародних договорів, попри їх колосальне, а подекуди і доленосне значення, не можуть охопити своїм регулюванням всієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у процесі діяльності держави у сфері місцевого самоврядування. Для цього потрібні ще закони з найважливіших питань організації і діяльності суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування. Так, наприклад, у ч. 1 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування[565] проголошується, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом.

Саме тому, наявність законів є свідченням наявності цілісної системи нормативно-правових основ місцевого самоврядування як джерел муніципального права. Тому основним видом загальнодержавних джерел муніципального права є, звичайно, закони про місцеве самоврядування — загальний і спеціальні (територіальні або галузеві). Це безпосередньо випливає із ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[566], в якій, зокрема, зазначається, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону.

---

[564] Ключові пріоритети законодавства щодо реформи децентралізації. У Києві презентували результати досліджень. *Децентралізація*. URL: https://decentralization.gov.ua/news/17065

564

[565] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

565

[566] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170

До законів, що регламентують відносини у сфері місцевого самоврядування в Україні слід віднести закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»[567], «Про столицю України — місто-герой Київ»[568], «Про органи самоорганізації населення»[569], «Про службу в органах місцевого самоврядування»[570], «Про статус депутатів місцевих рад»[571], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»[572], «Про міжнародне територіальне співробітництво України»[573], «Про асоціації органів місцевого самоврядування»[574], «Про співробітництво територіальних громад»[575], «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[576] тощо.

Загальним і основним Законом в галузі місцевого самоврядування в Україні є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до положень Конституції України щодо місцевого самоврядування визначає систему місцевого самоврядування, засади організації і діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, їх функції, повноваження і відповідальність та гарантії місцевого самоврядування.

Найбільш повно в Законі визначаються форми безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування

---

[567] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170

[568] Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79

[569] Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254

[570] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175

[571] Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290

[572] Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232

[573] Про міжнародне територіальне співробітництво України : Закон України від 24 квітня 2024 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 30. Ст. 213

[574] Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст. 534

[575] Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167

[576] Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91

(місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо), повноваження представницьких органів місцевого самоврядування — сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, сільського, селищного і міського голови, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування.

Вельми важливими новелами цього Закону є визначення в ст. 1 основних термінів, які використовуються у відповідному Законі, основних принципів місцевого самоврядування (ст. 4), системи місцевого самоврядування (ст. 5), основних форм безпосереднього волевиявлення територіальними громадами (ст. 7-9, 13), організаційно-правових, матеріальних, фінансових та інших основ місцевого самоврядування (ст. 16), тобто механізму його здійснення, системи відносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, та відносин цих органів з підприємствами, установами і організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, гарантій місцевого самоврядування, відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прикінцеві та перехідні положення і ряд інших.

Найбільш знаковими для сучасного муніципального права є такі інституційні закони, як Закон України «Про органи самоорганізації населення», який визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення, Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», який визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради, а також Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Вагоме значення у процесах формування вітчизняного муніципалізму відіграє Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який визначає правові засади організації і діяльності

асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів.

Серед спеціальних нормативно-правових актів в галузі місцевого самоврядування слід виділити, наприклад, Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», який визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України.

Щодо найбільш важливих та знакових законів в галузі місцевого самоврядування, прийнятих останнім часом, слід виділити, наприклад, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, а також Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Констатуючи в цілому позитивну роль кожного з цих законів у процесах законодавчого забезпечення організації і діяльності місцевого самоврядування, його функцій, повноважень, відповідальності та гарантування прав територіальних громад, необхідно усвідомлювати, що більшість з них, як і в цілому муніципальне законодавство України, потребують суттєвого оновлення. Насамперед йдеться про зміцнення правосуб'єктності територіальних громад, в т. ч. як юридичних осіб публічного права, удосконалення регламентації сфери компетенції місцевого самоврядування та механізмів його взаємовідносин з виконавчою владою на місцях, здійснення адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням та створення сучасних форм правового захисту територіальних громад, в т. ч. запровадження інституту муніципального омбудсмана тощо.

Слід зазначити, що в зарубіжних державах питання законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування визначаються по-різному, втім центральне місце у системі законодавства про місцеве самоврядування (окрім конституції) займає саме відповідний профільний закон. Прикладом тому є, зокрема, Закон Республіки Болгарія

«Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію»[577], Закон Республіки Вірменія «Про місцеве самоврядування»[578], Закон Республіки Сербія «Про місцеве самоврядування»[579], Закон Республіки Словенія «Про місцеве самоврядування»[580], Закон Республіки Молдова «Про місцеве публічне управління»[581], Закон Швейцарської Конфедерації «Про громади»[582], Муніципальний закон Королівства Швеція[583] тощо.

Безумовно, базовим законом муніципальне право у цих країнах не обмежується і законів про місцеве самоврядування декілька. Так, у Республіці Польща правову основу місцевого самоврядування переважно становлять закони, прийняті в ході реформування територіальної організації влади в державі, проведеної протягом останніх десяти років XX століття: «Про ґмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р.[584], «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р.[585], «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р.[586], «Про пря-

577

578

579

580

581

582

583

584

585

586

[577] Закон за местното самоуправление и местната администрация. В сила от 17.09.1991 г. Отразена деноминацията от 05.07.1999 г. *Българският правен портал*. URL: https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865

[578] The Law of the Republic of Armenia «On local self-government». Adopted 07.05.2002. *Legislation: National Assemly of RA*. URL: http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=eng

[579] Zakon o lokalnoj samoupravi. («Sl. glasnik RS», br. 129/2007, 83/2014 — dr. zakon, 101/2016 — dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 — dr. zakon). *Pravna baza Paragraf Lex*. URL: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html

[580] Zakon o lokalni samoupravi — ZLS (Uradni list RS, št. 72/93 z dne 31. 12. 1993). *Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (PISRS)*. URL: https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO307

[581] Lege Nr. 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală. Publicat: 09-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. 116. *Ministerul Justiției Republica Moldova. Registrul de stat al actelor juridice.* URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107461&lang=ro

[582] Gemeindegesetz (GG). 16 März 1998. *LexFind*. URL: https://www.lexfind.ch/tolv/122887/de

[583] Kommunallag (2017:725). Utfärdad: 2017-06-22. *Sveriges Riksdag*. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725/#K2

[584] Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095

[585] Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.* URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578

[586] Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.* URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576

мі вибори войта, голови бурмістра, голови міста» від 20 червня 2002 р.[587], «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві» від 23 січня 2009 р.[588] тощо. У контексті польського досвіду особливий інтерес для України становить практика законодавчої регламентації у базових законах окремих рівнів місцевого самоврядування: ґміна, повіт, воєводство.

Слід констатувати, що процес прийняття законів про місцеве самоврядування в Україні за останні роки є ілюстрацією доволі суперечливих підходів до регулювання інститутів муніципальної демократії. По суті, сьогодні, у законодавстві та особливо практиці державотворення відверто реалізується ідея державницького начала місцевого самоврядування.

Патерналізм та бажання контролювати територіальні громади з боку урядових інституцій десятиліттями є визначальним інструментом у взаємовідносинах між державою та громадянським суспільством. У багатьох законопроєктних ініціативах дуже рельєфно проглядається намагання під прикриттям цінностей муніципальної демократії та свободи, побудувати таку систему взаємозв'язку територіальних громад та держави, яка б забезпечувала державну єдність не на балансі централізму та децентралізму, а на переважному розвиткові державного централізму. На небезпечність та ризикованість відповідних процесів ми неодноразово звертали увагу[589].

У цьому контексті можна говорити про посилення тенденції рецентралізації (редецентралізації) інституту місцевого самоврядування[590], тобто його розвитку всупереч конституційним принципам місцевого самоврядування у зворотному напрямі, у бік централізації, звуженням

587 [587] Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20021130984

588 [588] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20090310206

[589] Батанов О. В., Пухтинський М. О. Самоврядування територіальних громад і Конституція — пошук консенсусу чи концептуальний переворот? *Юридична Україна.* 2020. № 1. С. 47–53.

[590] Пухтинський М. О. Проблеми ре-централізації у територіальному врядуванні України. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості :* Тези доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ : АПСВТ, 2022. С. 46–48.

його автономного від державної влади статусу, прагненням одержавити його, інтегрувати в державно-управлінські публічні відносини як з точки зору організації, так і функціонування[591]. При цьому, якщо у зв'язку із проблемами оптимізації та раціоналізації організації та функціонування публічної (як державної, так і муніципальної) влади в умовах воєнного стану та в цілому російсько-української війни, зокрема щодо утворення спочатку військово-цивільних адміністрацій, а потім — військових адміністрацій, відповідні процеси мають своє обґрунтування[592], то у частині звуження фінансових повноважень органів місцевого самоврядування та здійсненні адміністративних послуг, спроб проведення містобудівної реформи, прийняття низки судових рішень щодо позбавлення права обіймати посаду міських голів, ліквідації-реанімації-реорганізації Міністерства розвитку громад та територій України логічних пояснень цьому не має.

Слід зазначити, що впроваджуючи комплекс реформ децентралізації, відомий як Концепція нової моделі управління територіальною громадою 4 D «Діалог. Довіра. Демократія. Добробут», ряд держав Європи переживали кризи, оскільки єдині стандарти децентралізації не завжди забезпечували очікуваний ефект, як правило через дисфункціональність субнаціональних рівнів влади або управління. У цьому плані рецентралізація стала свого роду реактивною політикою на проблеми ефективності децентралізації з боку центрального управління, коли регіони або територіальні громади не впоралися з організаційними чи фінансовими труднощами. Частково через рецентралізацію в певних обсягах або в сферах пройшли ряд держав

[591] Батанов О. В. Тенденції розвитку муніципального права в умовах викликів сьогодення. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : Тези доповідей Шостої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 23 грудня 2022 р.). Київ : АПСВТ, 2022. С. 46–48.

[592] Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 вересня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 45. Ст. 2043 ; Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87 ; Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250 ; Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text ; Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text тощо

Європи. Втім на заваді відповідним процесам завжди було сильне та зріле громадянське суспільство, асоціації органів місцевого самоврядування, експертне середовище тощо.

Так, наприклад, спробу рецентралізації в Італії зупинив референдум[593], який відхилив зміни до Конституції, ініційовані урядом в 2016 році. Проєкт змін до Конституції Італії передбачав дві основні зміни. По-перше, це зменшення впливу Сенату, вищої палати італійського парламенту та, по-друге, посилення централізації та значне зменшення впливу регіонів на рішення у сферах інфраструктури, транспорту, охорони здоров'я тощо, повноваження в яких наразі поділені між Римом та регіонами. Фактично Рим отримав би право втручатися в рішення регіонів і в інших сферах «заради національних інтересів». Прихильники змін вважали, що централізація допомогла би чітко поділити відповідальність між центром та регіонами і з часом вирівняти розвиток регіонів, що є значною проблемою в Італії з її поділом на багатшу Північ та бідніший Південь. Іншими словами, ці зміни підсилювали виконавчу владу.

Конституційна історія Італії свідчить, що традиційно зміни до конституції в ній ухвалюють на основі консенсусу, а не шляхом жорсткого продавлювання певної позиції. До того ж сучасна Конституція Італії передбачає численні гарантії, щоб перешкодити поверненню тоталітарних політиків на кшталт Муссоліні. Більш того, експертні оцінки показували, що конституційна реформа не розв'язала би головних проблем Італії — нестачі структурних реформ, а натомість підвищила би загрозу надмірної концентрації влади та односторонніх рішень.

Більш серйозні виклики децентралізації спостерігаються в сучасній Угорщині. Після децентралізації 90-х років Конституційна реформа 2012 р. та прийнятий на її основі «Закон про місцеве самоврядування» фактично визначили тенденцію рецентралізації.

Свідченням того, що ситуація у цьому плані є доволі критичною, є те, що в 2021 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи закликав Угорщину відмовитись від відповідної політики[594]. Се-

593

[593] Referendum, domande e risposte. *Corriere della Sera.* URL: https://www.corriere.it/referendum-costituzionale-2016/cards/referendum-domande-risposte/vero-che-d-alema-il-voto-lascia-politica.shtml

594

[594] Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary. Report CG-FORUM(2021)01-03final. 12 February 2021. Marc Cools, Belgium (L, ILDG), Jean-Pierre Liouville, France (R, SOC/G/PD). *Congress of Local and Regional Authorities.* URL: https://surl.li/aagcpn

ред недоліків місцевого самоврядування, на які зверталася увага доповідачами, це відсутність ефективних публічних консультацій, значне втручанням центрального уряду в муніципальні функції, брак фінансових ресурсів, доступних місцевим органам влади, їхня неспроможність наймати кваліфікований персонал тощо. Висловлювалась стурбованість тим, що в Угорщині не існує справжнього регіонального рівня самоврядування, оскільки повіти майже не мають значних повноважень і не користуються фінансовою автономією. Конгрес місцевих і регіональних влад закликав національні органи влади Угорщини відмовитися від «чіткої тенденції до рецентралізації»[595], забезпечити справедливий і ефективний процес консультацій відповідно до ч. 6 статті 4 Хартії, обмеживши при цьому втручання центрального уряду. Також висловлювалась рекомендація, щоб національна влада виділяла достатньо фінансових ресурсів місцевим органам влади, дозволяючи їм встановлювати місцеві податки тощо.

Зарубіжний досвід рецентралізаційних процесів, зокрема Угорщини в умовах правління Уряду Орбана, свідчить, що даний процес несе в собі низку потенційних загроз, серед яких насамперед те, що під гаслом «оптимізації» може відбуватися процес адміністративної централізації, створення простору для необмеженого маневрування центральної влади, включаючи приховування та замовчування публічної інформації та встановлення авторитарного режиму в цілому[596]. Аналогічні процеси на початку 2000 р. вже відбулися в Російській Федерації (так звана «рецентралізація від Путіна»), наслідки якої виявились катастрофічними.

Саме тому у концептуальному плані вкрай важливим є компаративний вимір муніципальної реформи, який дає уяву про зарубіжні моделі та форми муніципально-правового регулювання. У кожній країні відповідно до законів суспільно-політичного розвитку формується та діє національна система муніципального права. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку цих країн, їх демократичні

[595] Hungary: Time to reverse «clear trend towards recentralization», according to new Council of Europe monitoring report. *Congress of Local and Regional Authorities*. URL: https://www.coe.int/en/web/congress/-/hungary-time-to-reverse-clear-trend-towards-recentralisation-according-to-new-council-of-europe-monitoring-report

595

[596] Неприцька Т. І., Неприцький О. А., Києнко-Романюк Є. С. Рецентралізація в Угорщині: наслідок становлення авторитарного режиму чи економічно обґрунтований крок? *Політичне життя*. 2018. № 3. С. 42–46.

традиції, форма правління та державний устрій впливають на розмаїття цих систем. Зарубіжний досвід свідчить, що кожна система муніципального права базується на засадах, тією чи іншою мірою притаманних більшості демократичних країн: верховенство права, організаційна, правова та фінансова автономія, статутне право, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо. Втім, зрозуміло, є різниця між муніципально-правовими системами країн класичної демократії та країн перехідної демократії.

Також необхідно мати на увазі, що механічна рецепція муніципального досвіду однієї країни під час демократичних перетворень певною мірою спрощує та динамізує процес, але без врахування багатьох факторів, у першу чергу таких як особливості правової, політичної, господарсько-економічної, соціально-культурної та інших систем суспільства у їх синергетичній єдності, може мати й негативні наслідки.

За таких умов особливої актуальності набуває рецепція позитивного зарубіжного муніципального досвіду насамперед країн Європи, які мають багатовікову історію успіху в запровадженні принципу децентралізації під час реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. У даному випадку рецепція, як «конституційно-правовий феномен і процес міждержавної політико-правової взаємодії, який має кростемпоральний характер та полягає у можливості чи необхідності сприйняття, впровадження і засвоєння зарубіжного конституційно-правового матеріалу або міжнародно-правової норми національною системою конституційного права з метою її модернізації та розвитку»[597], спрямована на модернізацію муніципально-правових відносин та системи місцевого самоврядування, особливо в контексті інноваційних тенденцій розвитку інституційно-системних механізмів сприйняття новітніх правових ідей, принципів, норм із поступовим їх впровадженням, що базується на використанні нових науково-технічних винаходів в процесі підвищення ефективності функціонування окремих муніципально-правових інститутів[598].

[597] Верлос Н. В. Рецепція у конституційному праві України : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2021. С. 15.

[598] Верлос Н. В. Рецепція у муніципальному праві. *Право України*. 2020. № 10. С. 110–122.

У зв'язку з цим вкрай важливим з точки зору теорії та практики муніципального права стає ініціювання підготовки всесвітнього огляду розвитку демократії на місцевому рівні та децентралізації у вигляді періодичної «Всесвітньої доповіді про демократію на місцевому рівні та децентралізації». Цей Проєкт, який було започатковано в 2008 році, має на меті реалізацію рішень Виконавчого бюро UCLG про організацію глобального моніторингу розвитку демократії на місцевому рівні і децентралізації (GOLD). Виконавче бюро UCLG засноване у травні 2004 р. як інституціональний орган Об'єднання муніципальних і місцевих органів влади (UCLG). Це громадська організація, яка на сьогодні є провідним захисником демократичних принципів місцевого самоврядування у світі. Її штаб-квартира знаходиться в Барселоні і вона є найбільшим у світі об'єднанням органів місцевого управління. Представляючи населення більш ніж половини земної кулі, UCLG має своїх членів у більш ніж 120 державах ООН майже усіх регіонів світу. Більше тисячі міських муніципалітетів безпосередньо є членами UCLG. Учасниками UCLG також є 112 національних асоціацій муніципальних і місцевих органів влади. UCLG поставило перед собою за мету стати основним міжнародним джерелом інформації про місцеве самоврядування, місцеві органи влади та міжнародне співробітництво.

Всесвітня доповідь про розвиток демократії на місцевому рівні і децентралізацію спрямована на реалізацію цих цілей. Зокрема періодична Всесвітня доповідь покликана відобразити плюралістичний та позапартійний підхід всесвітньої мережі органів місцевого самоврядування, яку представляє UCLG. Вона базується на добре документованому аналізі та охоплює ті питання, які мають великий інтерес для посадових осіб місцевого самоврядування та політичних діячів[599].

[599] Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008 / United Cities and Local Governments. Washington, DC : World Bank, 2009. 345 p. ; Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy Edward Elgar Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA. GOLD II, 2010. 378 p. ; Basic services for all in an urbanizing world. Third Global Report of United Cities and Local Governments on Local Democracy and Decentralization. GOLD III. Executive Summary. UCLG. Barcelona, 2013. 122 p. ; Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy. Co-creating the urban future. The agenda of metropolises, cities and territories. UCLG. Barcelona, 2016. 221 p. ; The Localization of the Global Agendas. How local action is transforming territories and communities. Fifth Global Report on Decentralization and Local Democracy. UCLG. Barcelona, 2019. 442 p.

Розвиток і модернізація сучасних систем місцевого самоврядування спричинили проведення муніципальних реформ як у багатьох державах–членах Європейського Союзу, так і в Україні, що стало початком упровадження нових правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, серед яких формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Сучасні процеси формування ефективного місцевого самоврядування в Україні обумовлені цілим комплексом обставин, пов'язаних із сучасним процесом європейської міждержавної інтеграції, що знайшло своє формально-юридичне відображення в положеннях Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо підстав і цінностей внутрішньодержавних трансформацій системи місцевого самоврядування з урахуванням, зокрема, таких принципів, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права, повага до прав людини й основоположних свобод[600].

З огляду на це прихильники децентралізації в Україні все частіше апелюють до успішного досвіду реформ такого роду саме в Європі[601]. Свідченням тому є зокрема ґрунтовний огляд «Правосуб'єктність на місцевому рівні — стислий виклад прикладів 11 країн», підготовлений Центром експертизи доброго врядування Ради Європи в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Даний огляд ґрунтується на детальних тематичних звітах по 11 країнах, які були підготовлені у вересні 2021 року Програмою «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав

[600] Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах–членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2020. С. 1.

[601] Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування». Харків, 2010. 20 с. ; Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Львів, 2008. 20 с. ; Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. ; Швейцарсько-український Проєкт «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. Київ : ТОВ «Софія». 2012. 128 с. ; Лендьел М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с. ; Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка та А. Берлінгуера. Київ : Вид-во «Основа», 2020. 672 с. та ін.

і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку»: Франція, Німеччина, Італія, Польща та Словенія; Шведсько-українським Проєктом «Підтримка децентралізації в Україні»: Латвія та Швеція; Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»: Албанія, Греція, Молдова та Румунія[602].

Підведення проблеми децентралізації у ранг державної політики[603], змушує нас у першу чергу звернутися до аналізу світових моделей централізації, децентралізації та деконцентрації публічної влади. На вибір тієї чи іншої моделі впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо.

Також на розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування його англо-американської (англосаксонської), континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та т. зв. радянської моделей; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, реалізація принципів партисипативної демократії та упровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації і деконцентрації публічної влади тощо.

У зв'язку з цим, наприклад, враховуючи досвід Республіки Польща у частині щодо регламентації ґмінного самоврядування, слід підкреслити доцільність детального закріплення в конституційному законодавстві статусу територіальних громад. Зокрема, пропозиції щодо необхідності прийняття спеціального Закону «Про самоврядування територіальної громади» тривалий час вносяться

[602] Правосуб'єктність на місцевому рівні — стислий виклад прикладів 11 країн. Центр експертизи доброго врядування Ради Європи. Страсбург, 30 вересня 2021 р. CEGG/PAD(2021)13. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/864/Legal_Personality_at_Local_Level_-_11_cases.pdf

602

[603] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

603

вітчизняними експертами з питань децентралізації. Це зумовлено необхідністю мати вихідну правову базу, на основі і в межах якої має здійснюватися конкретизація їх правового становища.

Прикладом існування подібного закону у зарубіжній практиці є Закон Швейцарської Конфедерації «Про громади» від 16 березня 1998 року[604]. Цей доволі об'ємний за обсягом закон містить 164 статті, які об'єднані у 9 розділів, регулює основні засади організації та фінансового устрою громад, їх співробітництво та кантональний нагляд за громадами (ст. 1). Попри те, що цей закон має доволі широку сферу застосування та поширюється на муніципалітети, громадські корпорації, змішані громади, парафії національних церков, загальні парафії національних церков, муніципальні об'єднання, регіональні конференції та інших суб'єктів (ч. 1 ст. 2), він, поряд із відповідними положеннями Конституції Швейцарської Конфедерації[605], створює міцну правову основу організації та діяльності місцевого самоврядування у цій країні. Зокрема, законом встановлено, що громади є публічно-правовими органами з власною правосуб'єктністю (ч. 2 ст. 2). Автономія громад гарантується, обсяг якої визначається кантональним та федеральним правом. Кантональне право надає громадам якомога ширші можливості для дій (ст. 3). Також гарантуються склад, територія та майно громад. установлюється, що скасування або зміна території муніципалітету вимагає його згоди (ст. 4) тощо. Стаття 61 цього ж закону визначає, що компетенція громад може охоплювати всі питання, які не закріплені виключно за Конфедерацією (федеральною владою), кантоном або іншими організаціями (за принципом «дозволено все що не заборонено», хоча при цьому громади підлягають кантональному нагляду (ст. 85). Громади мають значний вплив на рішення на рівні кантонів. Та навіть більше — пріоритетне право приймати рішення в багатьох питаннях мають навіть не органи місцевого самоврядування, а самі мешканці через референдуми.

Слід зазначити, що питання щодо існування та повноцінного функціонування первинних суб'єктів місцевого самоврядування — територіальних громад завжди було і залишається однією з

604

605

[604] Gemeindegesetz (GG). 16 März 1998. *LexFind*. URL: https://www.lexfind.ch/tolv/122887/de

[605] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. vom 18. April 1999. *Der Bundesrat admin.ch.* URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de

ключових проблем конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні та наукових дискусій навколо неї[606]. Саме нівелювання та неадекватне відтворення конституційного принципу щодо первинності територіальної громади у системі місцевого самоврядування призводить до номінальності цього інституту, «другорядності» територіальних громад та декларативності муніципальної влади, зростанню її залежності і підконтрольності органам державної влади.

Конституювання територіальної громади як первинного суб'єкту локальної демократії, зачіпає глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором децентралізації публічної влади та переслідує глобальну мету — формування європейської моделі місцевого самоврядування та реального муніципалізму в Україні.

Слід констатувати, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проєкти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому, на думку багатьох експертів з питань муніципального права, актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні — створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень.

У наслідок цього, мабуть закономірно, що у сучасних конституційно-проєктних ініціативах, попри діаметрально протилежні доктринальні позиції, спостерігається відповідна тенденція щодо унормування статусу територіальних громад. При цьому найбільш

[606] Альошина Н. М. Територіальна громада як суб'єкт права : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень». Харків, 2014. 20 с. ; Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. 512 с. ; Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с. ; Олексюк В. П. Територіальна громада як суб'єкт адміністративних правовідносин : дис. … д-ра філос. за спец. 081 «Право». Київ, 2023. 169 с. ; Сосуновський С. В. Територіальна громада: соціально-філософський аналіз : дис. … канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Запоріжжя, 2021. 189 с. ; Цицик О. І. Громада в трансформаційних умовах українського суспільства: філософсько-правова рефлексія : дис. … д-ра філософ. за спец. 081 Право. Львів, 2021. 227 с. та ін.

дискусійним було і залишається питання щодо визнання територіальної громади юридичною особою публічного права[607].

Будучи послідовним прибічником запровадження конституційної моделі правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи[608], аргументуємо свою позицію насамперед посиланням на історичний досвід[609].

---

[607] Батанов О. В. До проблеми визнання територіальної громади юридичною особою публічного права: історія, теорія, практика. *Європейський вектор розвитку муніципальної влади України* : Тези доповідей та наукових повідомлень Всеукраїнського круглого столу 4 грудня 2024 р. / За заг. ред. О. Ю. Лялюка. Харків : Видавництво Іванченка І. С., 2024. С. 3–7 ; Батанов О. Доктрина територіальної громади як юридичної особи: генезис, обґрунтування, перспективи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : Тези доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.). Київ : АПСВТ, 2025. С. 19–29 ; Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду: монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с. ; Ключковський Ю. Категорія «юридична особа» з точки зору публічного права. *Український часопис конституційного права.* 2023. № 4. С. 3–36 ; Куян І. А. Питання конституційно-правового статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (23 травня 2025 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів, 2025. С. 154–158 та ін.

[608] Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2000. С. 173 ; Батанов О. В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. С. 205 ; Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. С. 409 ; Батанов О. В. Територіальні громади та проблеми становлення правових основ їх діяльності в Україні (про Проєкт Закону України «Про самоврядування територіальної громади»). *Вісник Асоціації міст України та громад*. 2007. січень-лютий. № 30. С. 21–24 ; Батанов О. В. Конституційна регламентація статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 78–85 ; Батанов О. В. До проблеми визнання територіальної громади юридичною особою публічного права: історія, теорія, практика. *Європейський вектор розвитку муніципальної влади України* : Тези доповідей та наукових повідомлень Всеукраїнського круглого столу 4 грудня 2024 р. / За заг. ред. О. Ю. Лялюка. Харків : Видавництво Іванченка І. С., 2024. С. 3–7 ; Батанов О. Доктрина територіальної громади як юридичної особи: генезис, обґрунтування, перспективи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : Тези доповідей Десятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 17 січня 2025 р.). Київ : АПСВТ, 2025. С. 19–29.

[609] Батанов О. В. Генетичні витоки муніципального права у доктрині та практиці муніципалізму. *Правова держава* : Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Випуск 36. Київ, 2025. С. 258–270.

Традиційно витоки правосуб'єктності територіальних громад вбачають у вітчизняній історії місцевого самоврядування починаючи з часів України-Руси[610]. Втім, на наше переконання, інституціоналізація конституційної правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи у сучасній Європі значною мірою пов'язана із рецепцією римського приватного та публічного права. Адже саме поняття «муніципальний» з'явилось ще до нашої ери у Стародавньому Римі та застосовувалося щодо громад, які раніше були самостійними, підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*munera*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін «муніципальний» (такі громади називалися *municipia*). Аналізуючи римський етап розвитку місцевого самоврядування, зазначимо, що у вказаний період в процесі утворення та територіального розширення Римської імперії був сформульований та здійснений на практиці новий підхід до місцевого самоврядування. Створення муніципії як потенційного учасника публічних і цивільних правовідносин почалося ще у IV ст. до н. е. в результаті реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (civitates), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність та опинилися під владою Стародавнього Риму. Внутрішня автономія цих громад серйозно обмежувалася, а для управління ними з Риму надсилалися спеціальні чиновники — префекти[611].

Після того як влада Риму розповсюдилася на всю Італію, був прийнятий загальний муніципальний закон — Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н. е., який регулював деякі моменти муніципального життя в Італії, зокрема, уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування у місцевих справах. На рівні місцевих громад існували як представницькі органи — народні збори, так і виконавчі — сенати. Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери — куратори, до функцій яких входив лише

[610] Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. С. 13–66.

[611] Баймуратов М. О. Роль римських муніципій в становленні сучасного місцевого самоврядування: порівняльно-історичне дослідження. *Порівняльно-правові дослідження*. 2007. № 1/2. С. 189–198.

фіскальний контроль, а потім, з розширенням їх компетенції, загалом урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати даний інститут і для захисту інтересів населення у відношенні муніципальної верхівки.

Отже, Римська епоха по праву була епохою міської громади. Якщо у часи Стародавньої Греції не всі міста були полісами, і не всі поліси були містами[612], то в часи Римської республіки саме значення міста — згідно формули архаїчного Римського права *Civis sum Romanus* — стало парадигматичним. Відмінність римського *civitas* від грецького *polis* власне і полягала у сакралізації належності до міської громади. Ці обидва терміни означали не просто політичне утворення, а містили чітку семантичну відсилку на громадівський (муніципальний) спосіб життя, «цивілізованість» майже в сучасному сенсі цього терміну. Власне аристотелівський *zoon politikon* (політична тварина) — це істота, «придатна для життя у полісі»[613]. Ця ж традиція була успадкована Римом, в якому місто стало джерелом і права, і чеснот, і легітимності.

Таким чином, активне становлення римських муніципій як суб'єктів не лише публічних, а й приватних відносин в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм, у результаті дії яких, власне, і відбувається становлення муніципальної влади. У цьому сенсі варто розуміти вплив муніципального права на процес формування багатьох інститутів публічного права в цілому, який, по суті, є сумірним із роллю римського приватного права у формуванні сучасного цивільного права[614].

Концептуальне розуміння генетичних витоків феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади й інституційної та функціонально-телеологічної основи децентралізаційних процесів має колосальне доктринальне та праксеологічне

[612] Davies J. The 'Origins of the Greek Polis': Where should We be Looking? *The Development of the Polis in Archaic Greece* / Lynette G. Mitchell and P. J. Rhodes (ed.). London and New York : Routledge, 1997. P. 14.

[613] Pagden A. Europe: Conceptualizing a Continent. *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union* / ed. by Anthony Pagden. Cambridge et al. : Woodrow Wilson Center Press ; Cambridge University Press, 2002. P. 40.

[614] Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 35.

значення у контексті сучасних процесів розвитку, реалізації та удосконалення конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. Філософський, політологічний, соціологічний, економічний та, особливо, конституційно-правовий аналіз людиновимірності правосуб'єктності територіальних громад повинен здійснюватися не лише за формально-атрибутивними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її територіально-географічні розміри), а й за змістовими. Зокрема, з точки зору децентралізаційних процесів «територіальна громада» означає не просто сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які вступають у певні юридично значущі зв'язки один з одним.

Власне кажучи, саме питання щодо розуміння природи територіальної громади, її прав як колективного суб'єкта конституційних відносин, а також соціально-політичної форми реалізації більшості індивідуальних суб'єктивних прав людини, є центральним в історії та теорії муніципально-правової думки. З одного боку, у сучасній муніципальній доктрині доведено прямий зв'язок розвитку територіальних громад правами людини. З іншого боку, слід розуміти, що лише природно-правове розуміння місцевого самоврядування як історично обумовленої й інституціоналізованої форми самоорганізації людини за місцем проживання є основною формою віддзеркалення взаємовідносин між державою та громадянським суспільством у правовому просторі муніципалізму.

Саме людиноорієнтовані територіальні громади та, відповідно муніципальне право, зміст та спрямованість діяльності суб'єктів якого визначають суб'єктивні муніципальні права людини, оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми життєдіяльності людини — жителя села, селища або міста (індивідуальний вимір муніципального права) та територіальних громад (колективний вимір муніципального права), так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку (глобалізаційний вимір муніципального права). В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності — усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання,

навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть — у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

В основі зазначеної тенденції в муніципальному праві закладена філософська сентенція «людина є мірою всіх речей», що трансформується в парадигму управлінської та нормотворчої діяльності держави через розробку і легалізацію конституційно-правового інституту прав, свобод і обов'язків людини (особистості) і громадянина, встановлення, формування, розвитку і вдосконалення відповідного конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина (включаючи і інші правові стани людини — іноземство, апатридство, біженство тощо), що визначає суттєві аспекти взаємодії людини і держави, а також демонструє реальне відношення держави до людини. А, з іншого боку, такі прояви антропологізації та антропоцентризму в конституційному праві виступають як основоположна тенденція розвитку та вдосконалення інституту прав і свобод людини (особистості), а також конституційно-правового статусу людини, особистості та громадянина завдяки діяльності держави, що сфокусована на задоволенні інтенцій, устремлінь, потреб, інтересів, атитюдів людини, що проявляються на локальному рівні функціонування державно-організованого соціуму, в межах територіальної громади, в умовах місцевого самоврядування та в стані повсякденності[615].

Також необхідно враховувати колосальний зарубіжний досвід конституційного регулювання суспільних процесів в цілому та муніципальних відносин, зокрема, його унікальний концептуальний та прагматичний потенціал з точки зору формування правосуб'єктності територіальної громади як юридичної особи[616].

Наведені раніше приклади конституційної регламентації статусу територіальних громад у зарубіжних країнах свідчать про особливу

[615] Бойченко І. І., Гуменюк В. В., Боярський В. О. Антропологізація та антропоцентризм в конституційному праві як основна тенденція розвитку та вдосконалення конституційно-правового статусу людини, особи та громадянина. *Соціальний Калейдоскоп*. 2021. № 2(5). С. 75–93.

[616] Батанов О. В. Конституційна регламентація статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 78–85 ; Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с. та ін.

роль, яку відводить конституцієдавець цьому питанню. Попри різні підходи, термінологію, обсяг та зміст відповідних конституційних правоположень, загальною тенденцією у сучасній Європі є зміцнення статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, у т. ч. шляхом визнання їх юридичними особами публічного права.

У цьому контексті, за свідченням вітчизняних експертів, зокрема, потребують уваги питання юридичних осіб публічного права, вироблення критеріїв розмежування юридичних осіб приватного й публічного права та безпосередньо правового статусу територіальних спільнот. При цьому необхідно брати до уваги, що однією з ключових кваліфікуючих ознак юридичних осіб публічного права має бути мета діяльності відповідних суб'єктів права. Безперечно вони діють для реалізації (задоволення) певних публічних інтересів[617]. Тому, найбільш доцільним і наближеним до практичних потреб, на їх думку, вбачається правове регулювання створення, діяльності, припинення юридичних осіб публічного права, у тому числі територіальних громад, на рівні окремих законів. Але в будь-якому разі необхідно внормувати на законодавчому рівні адміністративно-територіальний устрій та оновити базове законодавство про місцеве самоврядування[618].

Саме у силу відповідних історичних, доктринальних, компаративно-конституційних, праксеологічних та інших факторів, особливо актуалізується питання щодо прийняття спеціального Закону України «Про самоврядування територіальної громади»[619], головна мета якого, на наш погляд, полягає у визначенні відповідно до Конститу-

[617] Клименко О. М., Куян І. А., Нецька Л. С. Проблеми правового статусу юридичних осіб публічного права в контексті оновлення Цивільного кодексу України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 51–66.

[618] Парламентське дослідження «Проблеми законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні». Документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України С. 17. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32298.pdf

618

[619] Батанов О. В. Територіальні громади та проблеми становлення правових основ їх діяльності в Україні (про Проєкт Закону України «Про самоврядування територіальної громади»). *Вісник Асоціації міст України та громад.* 2007. січень-лютий. № 30. С. 21–24 ; Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.

ції України основних засад самоврядування територіальної громади в Україні, забезпеченні її конституювання та юридизації як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Вважаємо, що основним завданням Закону України «Про самоврядування територіальної громади» є системне законодавче визначення статусу територіальної громади, реалізація якого мала б знайти своє відображення в наступних основних положеннях:

– формування законодавчих умов для становлення територіальних громад шляхом врегулювання їх статусу як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначення у т. ч. й насамперед особливостей її правосуб'єктності як юридичної особи;

– визначення основних принципів самоврядування територіальної громади та розроблення механізму їх реалізації та захисту;

– визначення основних функцій та повноважень держави та органів державної влади у сфері самоврядування територіальних громад, у т. ч. з т. з. адміністративного нагляду за діяльністю громад та їх органів;

– визначення особливостей реалізації прав людини та громадянина у процесі самоврядування територіальних громад в Україні (муніципальних прав людини), встановлення критеріїв належності до територіальної громади та розмежування прав жителів і громадян України як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування територіальної громади;

– визначення форм та гарантій участі членів територіальних громад у здійсненні завдань, функцій та компетенції самоврядування територіальних громад;

– визначення правових, територіальних, матеріальних, фінансових та інших основ самоврядування територіальних громад;

– визначення юрисдикції територіальних громад та системи послуг у сфері місцевого самоврядування через встановлення їх компетенції (виключної та делегованої) тощо.

На наш погляд, доцільність прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади» не викликає сумніву та полягає у створенні законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. принципів, згідно яких в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада.

Саме територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування найбільш оптимально розкриває сутність та призначення місцевого самоврядування, концентрує у собі його ціннісно-смисловий зміст (базові демократичні цінності, місце та значення у громадському та конституційному механізмі). До того ж це повністю відповідає національним історичним традиціям України та міжнародно-правовим стандартам місцевого самоврядування.

Існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проєкти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку місцевого самоврядування, були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання статусу територіальних громад (закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад» тощо).

Прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади» сприяло б процесу становлення та самоусвідомлення територіальних громад, всебічної юридизації їх статусу, а його принципи, інноваційні положення, зміст та структура могли би стати фундаментом абсолютно нової за сутністю доктрини українського муніципального права, в основі якої має бути покладено філософію людиноцентризму та громадоправства, а також нової за змістом системи законодавства про місцеве самоврядування, побудованої на принципах визнання територіальної громади юридичною особою.

Найбільш важливі концептуальні позиції, які, на наш погляд, обов'язково мають знайти своє закріплення у майбутньому Законі України «Про самоврядування територіальної громади», пов'язані із чітким визначенням його місця у системі законодавства про місцеве самоврядування. Це може бути зроблено на кшталт того, як це зокрема передбачено у ст. 24 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., у ч. 1–2 якої зазначається, що «Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. Правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь». Тобто цими нормами фактично визнано, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. є свого роду «конституційним», а не звичайним «ординарним», зако-

ном (попри те, що відповідної градації законів Конституцією України не передбачено) та займає «більш високе» особливе (спеціальне) місце у системі національного законодавства про місцеве самоврядування.

У цьому аспекті звернемо увагу на те, що за умовою прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади» практично втрачає сенс існування окремого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у редакції 1997 р., враховуючи, що значна частина його положень природно ставатиме складовою Закону України «Про самоврядування територіальної громади». У такому випадку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» міг би:

– бути у перспективі (в ідеалі — одночасно з Законом «Про самоврядування територіальної громади») прийнятим в абсолютно новій за метою та змістом редакції у формі закону про загальні принципи місцевого самоврядування в Україні, або

– діяти лише у частині, що не врегульована Законом України «Про самоврядування територіальної громади» та не суперечить йому (що є доволі сумнівним варіантом, який нівелюватиме функціональну роль засадничого (профільного, титульного, базового) закону), або

– взагалі втрачати свою юридичну силу у зв'язку з прийняттям Закону України «Про самоврядування територіальної громади», який набував би відповідного засадничого статусу. Принаймні з точки зору загальних принципів та вимог нормопроєктувальної техніки нормативно-правовий акт не повинен містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах.

Попри те, що останній варіант є найбільш доцільним та реальним (в т. ч. з т. з. особливостей мети, завдань та функцій Закону України «Про самоврядування територіальної громади»), залишатиметься «безпритульною» певна частина положень чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо правосуб'єктності районних та обласних рад, що актуалізуватиме прийняття спеціального законодавства із врахуванням сучасних викликів та особливостей організації та функціонування відповідних субрегіональних та регіональних структур місцевого самоврядування (як це, наприклад, зроблено у Республіці Польща) в умовах децентралізації влади (з часом — конституційних змін) та реформи адміністративно-територіального устрою.

Також вкрай важливою (попри її доволі суперечливий характер) складовою чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є положення щодо юридичної (в т. ч. і насамперед — конституційно-правової (муніципально-правової)) відповідальності у системі місцевого самоврядування, що, у свою чергу, має стати предметом особливої уваги законодавця.

Також колосальне концептуальне значення має усунення колізій, породжених чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині реалізації його положення про право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні (ст. 3 Закону), а саме: «1. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних громад. 2. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються».

Адже, ч. 1 ст. 140 Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У зв'язку з цим закономірно виникає питання щодо необхідності послідовної та чіткої (а не абстрактно-символічної, як це зроблено у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні») реалізації правосуб'єктності територіальної громади, саме як права «жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» та визначення особливостей реалізації прав людини та прав громадянина у процесі самоврядування територіальних громад в Україні, встановлення критеріїв належності до територіальної громади та розмежування прав жителів і прав громадян України як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування територіальної громади та, на основі цього, визначення форм та гарантій участі членів територіальних громад саме як жителів у здійсненні завдань, функцій та компетенції самоврядування територіальних громад.

На наш погляд, необхідно не тільки чітко закріпити принцип, згідно якого правосуб'єктність територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, носія його функцій і

повноважень базується на визнаному та гарантованому Конституцією України праві жителів громади на місцеве самоврядування, визначається цим (Законом України «Про самоврядування територіальної громади») та іншими законами України, а також статутом територіальної громади — основним місцевим нормативно-правовим актом жителів громади, а й встановити вимоги щодо складу жителів — членів територіальної громади та критерії членства у ній.

Зокрема, можна було б встановити, що членами територіальної громади (жителями громади) визнаються всі фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці), які постійно або переважно проживають в громаді, володіють у ній певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки та збори тощо та місце проживання яких в громаді зареєстровано у встановленому законом порядку. При цьому, іноземці, особи без громадянства, біженці, що перебувають в Україні та проживають в громаді на законних підставах, визнаються членами територіальної громади та користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України — жителі як члени територіальної громади, — за винятками встановленими Конституцією України та законами України.

З точки зору реалізації конституційних політичних прав громадян, важливим є те, що жителі — члени територіальної громади, які є громадянами України, досягли 18 річного віку та відповідають вимогам чинного виборчого законодавства, повинні визнаватися свого роду активними членами територіальної громади. Лише вони мають право обирати органи та посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до цих органів або на відповідні посади, брати участь у місцевих референдумах та користуються іншими, передбаченими (виключно для громадян України) Конституцією України та законами України політичними правами і свободами в сфері місцевого самоврядування. У свою чергу всі інші права на участь у здійсненні місцевого самоврядування жителів — членів територіальної громади, які не перебувають у громадянстві України, мають визначатися та реалізуватися відповідно до Конституції та закону. Наприклад, йдеться про органи самоорганізації населення, загальні збори жителів, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Принаймні у визначенні правосуб'єктності жителів — членів територіальної громади які не є громадянами України не повинно бути абстрактних декларацій та правової невизначеності

щодо можливостей їх участі у місцевому самоврядуванні громад, в яких вони проживають.

При цьому, слід мати на увазі, що Радою Європи прийнято Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Страсбург, 5 лютого 1992 року)[620], якою передбачений широкий кадастр прав іноземців — членів відповідних територіальних громад та встановлюється принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах. Так, згідно частини першої ст. 6 цього документу передбачається зобов'язання держав-учасників Конвенції надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам. Також встановлюється, що ценз осілості, передбачений у статті 6, може становити і менший період (ст. 7). Враховуючи виклики, які постали перед Україною в умовах російсько-української війни, Конвенцією встановлено особливості реалізації відповідних принципів під час війни або іншого надзвичайного стану в державі, який загрожує життю нації, права (ст. 9).

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у вимірі громадянського суспільства: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування — з мешканцями. Держави–члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

У зв'язку з визнанням територіальної громади юридичною особою, природно виникають інші концептуальні проблеми, зокрема, щодо визначення її виключної компетенції, майнових прав, власних

620

[620] Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Страсбург, 5 лютого 1992 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_318

фінансових ресурсів, та, пов'язаних із цим питань реалізації її цивільної, трудової, фінансової, процесуальної правоздатності і дієздатності. Зрозуміло, що на територіальні громади як юридичні особи мають поширюватися загальні положення Цивільного кодексу, Кодексу законів про працю, Бюджетного Кодексу України і процесуальних кодексів України про цивільну, трудо-правову, фінансову і процесуальну правоздатність і дієздатність.

Так, на думку І. А. Куян, статус територіальної громади як юридичної особи публічного права створить більше можливостей забезпечення та захисту прав територіальних громад, сприятиме згуртованості жителів територіальної громади як відповідальних членів публічно-правової корпорації, ширшого використання форм прямої демократії, як на приклад, загальних зборів, для вирішення питань місцевого значення, посилення відповідальності як органів і посадових осіб місцевого самоврядування, так і жителів громади. Такий статус, на її переконання, створить більше можливостей захисту інтересів територіальних громад у відносинах з органами виконавчої влади, а також у відносинах між самими територіальними громадами щодо добровільного об'єднання, територіального співробітництва, участі у міжнародному територіальному співробітництві тощо[621].

Тому ми вважаємо, що на рівні Закону України «Про самоврядування територіальної громади» слід послідовно втілити принцип громадоправства, який означає насамперед конституційне визнання територіальної громади первинним суб'єктом муніципальної влади, основним носієм прав на місцеве самоврядування, його функцій і повноважень, в силу чого громада має конституційну та муніципальну правосуб'єктності, а також інші, галузеві правосуб'єктності, за допомогою яких вона реалізує свій конституційний та муніципальний статус як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

У силу цього, всі існуючі територіальні громади мають визнаватися юридичними особами публічного права не стільки на підставі Закону України «Про самоврядування територіальної громади»,

[621] Куян І. А. Питання конституційно-правового статусу територіальних громад як юридичних осіб публічного права. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (23 травня 2025 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів, 2025. С. 154–158.

скільки в силу конституційного визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України) як права територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140 Конституції України).

Отже, попри те, що територіальні громади мають цивільну, трудо-правову, фінансову і процесуальну правоздатність і дієздатність і на них поширюються загальні положення Цивільного кодексу, Кодексу законів про працю, Бюджетного кодексу і процесуальних кодексів України, відповідні норми цивільного, трудового, бюджетного, процесуального, а також житлового, підприємницького, адміністративного, земельного та інших галузей права, не змінюючи своєї первинної галузевої належності, у частині щодо забезпечення прав територіальних громад мають враховувати принципи, встановлені Законом України «Про самоврядування територіальної громади», а не навпаки.

У даному випадку фактично норми відповідних галузевих законів попадають у поле дії норм муніципального права, які встановлені Законом України «Про самоврядування територіальної громади», перетворюючись у засоби муніципального регулювання.

Іншими словами, у сфері місцевого самоврядування муніципальне право набуває відносно норм інших галузей (за виключенням конституційного права) роль керуючої, орієнтуючої системи. У цьому проявляється особлива загальноправова функція муніципального права та головна особливість методу (режиму) муніципального регулювання суспільних відносин.

Муніципальне право (насамперед на рівні й у формі Закону України «Про самоврядування територіальної громади» та іншими законами про місцеве самоврядування) виконує це різними шляхами, зокрема:

по-перше, шляхом закріплення правосуб'єктності громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування на основі конституційних норм цінностей, цілей та принципів місцевого самоврядування (ст. 7, 140–146 Конституції України);

по-друге, встановлення базових категорій та конструкцій, які мають міжгалузеве значення (наприклад, так як це зроблено у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою встановлено основні терміни, використані в цьому Законі), при цьому визначатися саме нормами муніципального, а не іншого галузевого законодавства. У

цьому аспекті, у майбутньому Законі України «Про самоврядування територіальної громади» необхідно встановити основні терміни, використані в цьому Законі та зазначити, що їх тлумачення та розуміння має юридичне значення для всіх законодавчих актів, якими регулюються відносини у сфері місцевого самоврядування, в т. ч. й насамперед галузевих, зокрема й для Цивільного кодексу, Кодексу законів про працю, Бюджетного кодексу і процесуальних кодексів України;

по-третє, встановлення функцій та компетенції громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування;

по-четверте, встановлення колізійних правил, які визначають пріоритет дії одних норм перед іншими у сфері місцевого самоврядування (наприклад, як це передбачено ст. 24 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., у ч. 1 якої однозначно зазначається, що «Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону») тощо[622].

Особливе концептуальне значення має проблема основних принципів місцевого самоврядування, його організації та функціонування насамперед йдеться про принципи самоврядування територіальних громад. Наразі питання регламентації у чинному законодавстві принципів місцевого самоврядування[623] та, особливо, принципів муніципального права є вкрай суперечливим[624]. Так, наприклад, у

---

[622] Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 169.

[623] Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад. Львів : ПАІС, 2005. 207 с. ; Маліков С. В. Принципи місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право». Маріуполь, 2012. 225 с. ; Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні : монографія. Кременчук : ПП Щербатих О. В., 2010. 183 с. ; Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / ред. Ю. П. Лебединський. Київ : МАУП, 2003. 568 с. ; Панасюк С. А. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та актуальні проблеми їх імплементації в законодавство України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право». Маріуполь, 2015. 214 с. та ін.

[624] Батанов О. В. Принципи муніципального права як галузі права: дискусійні питання теорії. *Український часопис конституційного права.* 2024. № 2. С. 3–23 ; Галіахметов І. А. Загальноправові принципи в нормах муніципального права України. *Науковий вісник Ужгородського університету.* Серія ПРАВО. 2011. Випуск 15. С. 101–104 ; Галіахметов І. А. Принципи муніципального права: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Зб. наук. праць. Серія «Право». 2011. № 2. с. 92–98 ; Демиденко В. О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної

ст. 8 Конституції України наголошується, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Цей принцип відноситься як до загальноправових та конституційних принципів, так і до числа принципів муніципального права. Проте реальне застосування зазначеного принципу в сфері муніципально-правових відносин, як ми вже зазначали, досі відбувається на недостатньому рівні та вкрай суперечливо. Подекуди це може пов'язуватися також з тим, що законодавець не завжди закріплює цей принцип в юридичних актах.

Зокрема, особливо у контексті прагнення України приєднатися до європейських демократичних стандартів, дивною виглядає ситуація, коли у числі принципів місцевого самоврядування, передбачених у чинному Законі України «Про місцеве самоврядуванні в Україні»[625] такі принципи як верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування взагалі не згадуються. Парадоксальність цієї ситуації вбачається принаймні тому, що саме на рівні місцевого самоврядування, у конкретних територіальних громадах реалізуються практично всі права людини. Втім, у першому в історії України Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»[626] закріплювався принцип захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості. У свою чергу, не лише принцип верховенства права, а й принципи гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина передбачено у

реформи в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2017. № 1. С. 40–44 ; Ключковський Ю. До проблеми принципів муніципального права. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : Тези доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.). Київ : АПСВТ, 2024. С. 217–221 ; Павелків С. Р. Європейські принципи муніципального права. *Наука і техніка сьогодні.* (Серія «Педагогіка», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Фізико-математичні науки», Серія «Техніка»)» : журнал. 2023. № 11 (25). С. 140–152 ; Падалко Г. В. Принципи місцевого самоврядування, принципи муніципального права та принципи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми співвідношення та взаємодії. *Альманах права. Основоположні принципи права як його ціннісні виміри.* Науково-практичний юридичний журнал. Випуск 3. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 387–391 та ін.

[625] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. ст. 170.

[626] Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 7 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.

Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»[627], тоді як принцип верховенства права, як це знову ж таки не парадоксально, не було закріплено у таких важливих у розвитковi муніципального права та знакових для практики місцевого самоврядування законах України «Про органи самоорганізації населення»[628], «Про асоціації органів місцевого самоврядування»[629], «Про співробітництво територіальних громад»[630], «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[631] та інших законах про місцеве самоврядування. У такому важливому не лише з точки зору муніципального права, а і конституційного, адміністративного, трудового та інших галузей права, законі як Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»[632] взагалі слово принцип відсутнє.

Водночас, принципи верховенства права, визнання людини, її прав та свобод найвищими цінностями закріплюються у якості основних принципів адміністративного судочинства[633], а також засад діяльності Кабінету Міністрів України[634], місцевих державних адміністрацій[635], комітетів Верховної Ради України[636] та інших органів публічної влади.

---

[627] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

[628] Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 48. Ст. 254.

[629] Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. Ст. 534.

[630] Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

[631] Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 13. Ст. 91.

[632] Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 15. Ст. 232.

[633] Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

[634] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 13. Ст. 222.

[635] Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20–21. Ст. 190.

[636] Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 19. Ст. 134.

Так, у Кодексі адміністративного судочинства України даний принцип знайшов своє закріплення у ст. 2 та розширене тлумачення у ст. 6, згідно якої, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Причому, як зазначається у частині четвертій цієї статті, забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Також, принцип верховенства права закріплений і в інших законах, зокрема, «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів»[637], «Про протимінну діяльність в Україні»[638], «Про верифікацію та моніторинг державних виплат»[639] тощо.

Попри те, що всі ці закони (у тому числі у сфері місцевого самоврядування) були прийняті у різні часи, сумнівно, що такий стан «вибіркової» нормативної регламентації принципу верховенства права (як і низки інших принципів, зокрема гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина) в Україні є свідченням еволюції поглядів законодавця у його ставленні до верховенства права та прагненні закріпити загальновизнані конституційні цінності. На наш погляд, така непослідовність та хаос у вітчизняному законодавстві (у тому числі у сфері місцевого самоврядування) щодо закріплення принципів права в цілому та принципу верховенства права зокрема є свідченням безсистемності всієї законопроєктної та законодавчої діяльності. Принаймні відсутність принципу верховенства права серед загальних засад організації та діяльності місцевого самоврядування є вельми симптоматичним в аспекті ставлення української держави до місцевого самоврядування в цілому.

Наразі надії щодо усунення багатьох системних недоліків у законопроєктуванні та законодавчій діяльності пов'язуються із Законом

---

[637] Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів : Закон України від 5 листопада 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 8. Ст. 28.

[638] Про протимінну діяльність в Україні : Закон України від 6 грудня 2018 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 6. Ст. 39.

[639] Про верифікацію та моніторинг державних виплат : Закон України від 3 грудня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 11. Ст. 63.

України «Про правотворчу діяльність»[640], який було прийнято «з метою впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України». Так, згідно цього Закону серед принципів правотворчої діяльності у числі інших закріплені: «верховенство права, що включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності …; пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини; … системності».

Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом у 2014 році[641] та її ратифікація[642], закріплення у Конституції України стратегічного курсу України на набуття членства в Європейському Союзі у 2019 році[643], а також, в умовах повномасштабного вторгнення Путінської Московії в Україну, подання заявки на вступ до Європейського Союзу у лютому 2022 року, її підтримка та отримання Україною статусу кандидата у члени Європейського Союзу у червні 2022 року[644], врешті-решт — рішення Ради

640

[640] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2#w1_1

641

[641] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

[642] Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

[643] Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 9. Ст. 50.

644[1]

[644] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union Brussels, 17.6.2022. COM(2022) 407 final. *Представництво Європейського Союзу в Україні.* EEAS. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf ; Conclusions. European Council meeting (23 and 24 June 2022). General Secretariat of the Council. Brussels, 24 June 2022. EUCO 24/22. CO

Європейського Союзу розпочати переговори щодо вступу України до Європейського Союзу у грудні 2023 році[645], надзвичайно загострили теоретичні проблеми комплексного оновлення змісту, значення, класифікації, нормативного закріплення та практики застосування принципів права в усіх галузях національної системи права, у тому числі у галузі муніципального права, правовими засобами якої забезпечується регулювання суспільних відносин які виникають в процесі визнання, становлення, організації та здійснення муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав людини.

Розробка доктринальних засад оновлення змісту, значення, класифікації принципів муніципального права, їх взаємозв'язку з сучасними стандартами прав людини та принципами організації і діяльності місцевого самоврядування є актуальною проблемою не тільки теоретичного, але й практичного характеру. Адже її розв'язання дозволить вирішити низку важливих проблем, пов'язаних з удосконаленням не тільки основоположних засад функціонування та організації системи місцевого самоврядування, але й з наповненням новим змістом існуючих та формуванням якісно нових муніципально-правових інститутів, модернізацією правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення та якісним наданням муніципальних послуг, докорінною зміною ідеології муніципального законодавства, формуванням нової людиноцентристської доктрини муніципального права й удосконаленням підходів до викладання відповідного предмету у закладах вищої освіти юридичної спрямованості тощо.

Проведення комплексної муніципальної реформи в Україні потребує й розробки подальших пріоритетних напрямів реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням європейських принципів і стандартів муніципальної демократії, зокрема таких основоположних принципів місцевого самоврядування, як принципи субсидіарності, повсюдності, децентралізації, верховенства права та людиноцентризму, що до цього часу не отримали адекватної розробки у муніципальній

644[2]

EUR 21. CONCL 5. *Представництво Європейського Союзу в Україні. EEAS*. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf

645

[645] European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms. 14 December 2023. *European Council. Council of the European Union.* URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/

доктрині та системного запровадження у вітчизняному законодавстві та практиці муніципального громадоправства.

Виходячи з цих концептуальних позицій, у сучасній доктрині муніципального права послідовно стверджується та справедливо доводиться, що модернізація системи місцевого самоврядування має на меті оновлення або створення нових інституцій, які б створювали умови для перетворення суспільних відносин на локальному рівні згідно сучасним засадам визначення європейських принципів децентралізації, демократії та прав людини. Ця мета повинна відповідати стратегічному завданню модернізації місцевого самоврядування — створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, наданню жителям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Виходячи з цього, Ю. В. Камардіна пропонує розглядати муніципальну реформу як вид правової реформи, певний комплекс організаційно-правових заходів, які призводять до суттєвих змін у системі місцевого самоврядування, що обумовлюються суспільними потребами формування за європейськими стандартами та принципами (децентралізації й субсидіарності) ефективного місцевого самоврядування з метою задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальної громади[646].

У цьому зв'язку, вважає В. О. Демиденко, «доктринальне усвідомлення принципів муніципального права, їх всебічне втілення в процесі муніципально-правового регулювання створить можливість проводити муніципальну реформу в Україні цілеспрямовано, комплексно, послідовно, системно та, до певної міри, мінімізувавши політичну складову її проведення. Адже повноцінна реалізація принципів муніципального права зменшить залежність муніципальної реформи від політичної кон'юнктури. Принципи муніципального права створюють передумови для проведення муніципальної реформи в нашій країні в інтересах народу України, територіальних громад, а не певної політичної партії, фінансово-промислової групи,

[646] Камардіна Ю. В. Муніципальна реформа в Україні та державах–членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2020. С. 32, 39.

окремого політика з їх ситуативними меркантильними інтересами. Принципи муніципального права виступають своєрідним вектором розвитку муніципального права держави»[647].

Стосовно значення принципів муніципального права України також заслуговує на підтримку позиція І. А. Галіахметова, який вважає, що вони є «підґрунтям права, виступають активним центром у формуванні й розвитку муніципального права України. Принципи в узагальненому вигляді виражають природу муніципального права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання муніципально-правової діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи муніципального права є вираженням об'єктивних суспільних потреб на місцевому рівні територіального управління, які народ України пред'являє до регулювання діяльності держави. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян і є взаємопов'язані»[648].

На думку С. А. Панасюка, «вирішення проблем «справжньої муніципалізації» публічної влади в Україні на засадах принципів Європейської хартії місцевого самоврядування є запорукою подальших кроків України щодо європейської інтеграції та можливості її активних дій на європейській та світовій аренах в процесах формування єдиного політичного, економічного та правового простору в якості рівноправного «гравця»». Зокрема, вважає він, «сприйняття законодавством України таких принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, як захист території місцевих співтовариств, цілісність їх кордонів, чітке законодавче закріплення процедури їх зміни, обов'язкове проведення консультацій з місцевими жителями щодо питань зміни меж території — спрямоване на створення ефективного законодавчого матеріально-процесуального механізму, є важливою запорукою інтенсифікації процесів розвитку як самостійного громадянського суспільства, так й демократичної, правової, соціальної держави»[649].

---

[647] Демиденко В. О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2017. № 1. С. 40–41.

[648] Галіахметов І. А. Загальноправові принципи в нормах муніципального права України. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія ПРАВО.* 2011. Випуск 15. С. 102.

[649] Панасюк С. А. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та актуальні проблеми їх імплементації в законодавство України : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2015. С. 192–193.

Схожу позицію займає С. Р. Павелків, який стверджує, що передусім європейські принципи муніципального права зосереджені у Європейські хартії місцевого самоврядування. Він вказує, що метою Хартії є встановлення загальних і вимірюваних європейських стандартів захисту прав місцевої влади та обраних представників місцевих громад, щоб дати громадянам можливість брати участь у процесах ухвалення рішень, які стосуються їхнього безпосереднього життєвого простору. Принциповим моментом щодо Хартії є те, що дотримання принципу самостійності місцевих органів самоврядування трактується як один із провідних критеріїв демократії, отож функціональне навантаження Хартії — це практичне забезпечення демократичних цінностей й захист прав людини. Сприйняття принципів Європейські хартії місцевого самоврядування як принципів муніципального права дозволяє останнє трактувати як правовий засіб реалізації функціонального навантаження Хартії»[650].

У фокусі формування кадастру муніципальних прав людини можна розглядати принципи Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях 2005 р.[651], з поміж яких, насамперед, принцип інноваційності та відкритості до змін, який дозволятиме територіальними громадам знаходити ефективні шляхи вирішення проблем та використовувати сучасні методи надання послуг, реалізовувати пілотні та випробовувати нові програми і вивчати досвід інших, створювати сприятливий клімат для змін задля досягнення кращих результатів.

Так, мегатрендом сучасного європейського муніципалізму є принцип сталого розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь. Потреби майбутніх поколінь беруться до уваги в поточній діяльності місцевого самоврядування. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові,

[650] Павелків С. Р. Європейські принципи муніципального права. *Наука і техніка сьогодні*. (Серія «Педагогіка», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Фізико-математичні науки», Серія «Техніка»)»: журнал. 2023. № 11 (25). С. 145.

[651] Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-йсесії Європейської Конференції міністрів держав–членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Будапешт, Угорська Республіка, 24–25 лютого 2005 року). *Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах* : збірник ; В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. С. 11.

економічні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку.

Як зазначається у Декларації, ефективна демократія та добре врядування на місцевому і регіональному рівнях є важливими для забезпечення високого рівня надання послуг населенню та, як наслідок, створення громад «сталого розвитку». Такі громади — це території, де люди бажають жити і працювати як сьогодні, так і в майбутньому. Вони відповідають різноманітним вимогам існуючих та потенційних резидентів, здійснюють охорону природного середовища та роблять відповідний внесок у підвищення якості життя громадян. Ці громади є безпечними та самодостатніми. Вони забезпечують високий рівень якості послуг, які надаються громадянам. У цьому контексті особливе звучання має рішення учасників цієї Декларації вважати «забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування» глобальним завданням, яке має бути досягнуто країнами–членами Ради Європи з метою реагування на виклики, які постали перед європейським співтовариством, та забезпечення законних інтересів громадян.

Отже, як засвідчує досвід проведення муніципальних реформ країн–членів Європейського Союзу, необхідність врахування відповідних принципів для забезпечення спроможності територіальних громад, що є необхідною передумовою для взаємодії, по-перше, в конституційно-правовому просторі місцевого самоврядування, який в умовах правової глобалізації трансформується в простір дії не тільки національних правових нормативів, а й в простір формування, розвитку та вдосконалення міжнародних правових стандартів місцевого самоврядування[652], та, в силу останнього, по-друге, виконання зобов'язань, пов'язаних із членством в Раді Європи та, з часом, в Європейському Союзі.

[652] Баймуратов М. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування як простір формування, реалізації конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина, охорони та захисту прав людини. *Соціальний Калейдоскоп.* 2022. Том 2. № 3–4. С. 8–26; Баймуратов М., Кофман Б. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України: параметральні ознаки та роль у становленні локальної демократії. *Scientific Collection «InterConf»*, (128) : with the Proceedingsof the 13th International Scientific and Practical Conference «Science and Practice : Implementation to Modern Society» (October16–18, 2022 ; Manchester, Great Britain) by the SPC «InterConf». Peal Press Ltd., 2022. P. 115–124.

Також, особливо за умовою прийняття Закону України «Про самоврядування територіальної громади», вважаємо за можливе доповнити існуючий перелік традиційних принципів місцевого самоврядування шляхом закріплення у цьому Законі як першого та найважливішого у ієрархії принципів місцевого самоврядування — принципу визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування (по суті — принципу громадоправства).

Цей принцип — ціннісна основа конституційної моделі місцевого самоврядування та титульна засаднича ідея майбутнього Закону України «Про самоврядування територіальної громади». Його закріплення означає, що територіальна громада не лише формально проголошується основним носієм прав на місцеве самоврядування, його функцій і повноважень, а й те, що держава зобов'язана створювати правові, організаційно-кадрові, матеріально-фінансові та інші умови для формування в Україні самоврядування територіальних громад у відповідності із усіма іншими принципами, встановленими Конституцією України, цим та іншими законами України.

Також варто закріпити у переліку принципів самоврядування територіальних громад принцип людиноцентризму в основі якого ідея визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головної мети місцевого самоврядування, що вимагає спрямованості безпосередньої діяльності місцевого самоврядування як найближчого до жителів рівня публічної влади передусім на захист прав людини.

Можливо доцільно кожному з принципів присвятити окремі статті та дати їх розгорнуте тлумачення, як це зроблене у деяких кодексах, наприклад, КАС, а також закріпити, що означені принципи мають пряму дію у сфері організації, формування та функціонування місцевого самоврядування. Переважній більшості принципів місцевого самоврядування надане ґрунтовне тлумачення у відповідних міжнародних стандартах місцевого самоврядування. Водночас чинне законодавство не лише не дає цим принципам адекватного пояснення, а й взагалі не згадує їх (наприклад, субсидіарність, повсюдність).

Також доволі сумнівно згадувати серед принципів (навіть як данину конституційним традиціям та стереотипам попередньої законодавчої практики) принцип народовладдя як доволі абстрактний та абсолютно декларативний у контексті загальних процесів функціонування територіальних громад. У даному випадку відповідне

аксіологічне, онтологічне, функціонально-телеологічне значення має принцип первинності територіальної громади у системі місцевого самоврядування (громадоправство, громадоцентризм, громадовладдя).

Наведені доктринальні позиції свідчать, що реформаційні процеси щодо статусу територіальних громад в України та його конституційної регламентації мають розвиватися у контексті загальноєвропейських процесів муніципалізації конституційного життя та децентралізації публічної влади, а не у зворотному напрямку нівелювання їх функціональної ролі та правосуб'єктності. Про це свідчить генезис ідеї та практики європейського муніципалізму та сучасний досвід організації та функціонування муніципальної влади в країнах ЄС.

Так, наприклад, обираючи своєрідним зразком муніципальної організації польську модель місцевого самоврядування, варто вказати на перспективність та доцільність прийняття в Україні окремих законів «Про самоврядування на рівні області», «Про самоврядування на рівні району», «Про статус сільського, селищного, міського голови», ідея розробки проєктів яких висувалася ще у 1996-1997 роках, але з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вона не отримала більш-менш логічного втілення. Втім, як свідчить зокрема досвід Республіки Польща, системне упорядкування норм про організацію та діяльність публічної влади на районному рівні і, відповідно, на обласному, залишається актуальним і сьогодні.

По-перше, це дозволить зняти конкуренцію повноважень між відповідними органами місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівня та відповідними органами виконавчої влади, деталізувати засади їх взаємовідносин тощо. Так, наприклад, основним завданням Закону України «Про статус сільських, селищних, міських голів в Україні» мало б стати подолання існуючих прогалин у регламентації статусу сільських, селищних, міських голів, більш чітке закріплення завдань, функцій і повноважень сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад, встановлення ефективних засобів, способів їх реалізації та захисту, визначення форм їхньої роботи тощо.

По-друге, це дозволить запобігти так званій законодавчій інфляції у сфері муніципально-правового регулювання, насамперед, зменшити перманентні зміни до профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (таких змін лише у 2024 році було 14)

та інших законів про місцеве самоврядування, особливо у частині повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування в окремих сферах суспільного життя, як-то наприклад, соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін, будівництва і архітектури, освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності тощо або пов'язаними із процесами цифровізації, боротьбою із пандемією COVID 19 або мобілізацією в умовах викликів російсько-української війни. У даному випадку йдеться не про звичайне збільшення законодавчого масиву, обумовлене об'єктивними чинниками, а саме його необґрунтоване розширення шляхом прийняття значної кількості галузевих законів, в кожному з яких містяться положення про повноваження органів місцевого самоврядування у відповідній сфері, подекуди разом із повноваженнями місцевих органів виконавчої влади і без належного розмежування та диференціації.

Така законодавча інфляція зумовлена значною кількістю об'єктивних та суб'єктивних детермінант, серед яких: ускладнення або поява нових відносин, які потребують правового регулювання, дефекти законодавчого процесу, наявність так званого законопроєктного спаму, відсутність концепції законотворчої діяльності, у тому числі й в сфері муніципального права, тощо. Подолання цих вад законодавчого процесу значною мірою сприяло б децентралізації публічної влади та реформування адміністративно-територіального устрою, створювало б ґрунтовні підвалини для розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування та самоорганізації територіальних громад в Україні.

По-третє, це значною мірою знімало б з порядку денного проблему прийняття Муніципального Кодексу України, ініціативу щодо розробки якого озвучив Президент України В. О. Зеленський[653]. Адже, це доволі громіздке та вкрай складне завдання, яке потребує не лише колосальних інтелектуальних, матеріальних, часових та політичних ресурсів, а й потребуватиме не лише упорядкування, а й масштабної ревізії чинного законодавства про місцеве самоврядування.

653 [653] Глава держави створює Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові, першим завданням якого стане розробка Муніципального кодексу України. *Офіційне інтернет представництво Президента України*. URL: https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-stvoryuye-kongres-miscevih-ta-regionalnih-vla-66785

Питання кодифікації муніципального права, як і кодифікації будь-якої іншої нової галузі права, завжди було одним з найбільш проблемних у процесі формування системи законодавства України. Сучасні кодифікаційні процеси в Україні постійно стикаються з значним колом проблем як науково-теоретичного, так і прагматичного характеру. Звідси, зокрема, з одного боку, полярність думок щодо доцільності кодифікації муніципального права, з іншого — внутрішньо неузгоджена система законодавства про місцеве самоврядування, повільний законотворчий процес у цій сфері, багаторічне ігнорування державою місцевих справ та в цілому вкрай суперечлива державна муніципальна політика тощо, що, в свою чергу, породжує відповідні ініціативи.

Головним мотивом ідеї кодифікації муніципального права — «визначити чіткі і зрозумілі правила гри»[654]. Адже множинність та фрагментарність окремих законів, їх вузька тематика — істотній недолік законодавства, який буде ставати більш явним у міру розвитку та ускладнення відносин у галузі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, деякі вітчизняні вчені неодноразово порушували питання щодо перспектив прийняття єдиного систематизованого законодавчого акту — Муніципального кодексу України[655].

В цілому проблема кодифікації муніципального законодавства України не є абсолютно новою не тільки у теорії, а й у законо-

---

[654] Тьомін І. Громади чекають на чіткі й зрозумілі правила гри. *Голос України*. 2021. № 73 (7573). 17 квітня. URL: https://www.golos.com.ua/article/344845

[655] Батанов О. В. Кодифікація муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. *Правова держава.* Щорічник наукових праць. 2003. Вип. 14. С. 154–166 ; Батанов О. В. Перспективи кодифікації муніципального права в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Альманах права. Феномен реалізації права в контексті сучасного наукового дискурсу* : Випуск 16. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. С. 116–122 ; Можаровська К. В. Муніципальний кодекс України: за чи проти? Право і суспільство. 2015. №. 2. С. 33–38 ; Орзіх М. Проєкт Муніципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії). *Юридический вестник.* 2001. № 2. С. 105–137 ; Стешенко Т. В., Болдирєв С. В. Проблемні питання прийняття Муніципального кодексу України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2021. № 2. С. 387–398 ; Тарасюк В. Кодифікація законодавства про місцеве самоврядування: теоретичні питання. *Право України*. 2000. №11. С. 71–74 ; Трачук П. А., Качмар О. Б. Кодифікація муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 80–81 ; Трачук П. А., Качмар О. Б. Кодифікація і реформування муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 27. С. 115–117 та ін.

проєктній практиці. Так, ще у 2000 р. народними депутатами України Г. Антоньєвою, І. Плющем, Л. Кравчуком, Ю. Іоффе було винесено на обговорення проєкт Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України)[656].

Структурно цей Проєкт складався із Загальної та Особливої частин, 5 книг та 35 розділів, що містять понад тисячу статей. До Загальної частини входила Книга перша «Загальні засади місцевого самоврядування». Особлива частина складалася з чотирьох книг: «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування», «Повноваження органів місцевого самоврядування по сферах діяльності», «Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування» та «Порядок розв'язання спорів. Відповідальність за порушення норм Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні та Перехідні положення».

Це була фактично перша не лише в Україні, а й у країнах Східної Європи та на пост-радянському просторі спроба масштабної систематизації муніципального права, предметом якої було намагання врегулювати широке коло муніципальних та тісно пов'язаних з ними суспільних відносин.

Не заперечуючи оригінальності та багато у чому й революційності ідеї такої кодифікації для 2000 року, насамперед, звернемо увагу на відсутність з визначеністю найменування кодексу. Першим наводиться найменування «Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні», після цього у дужках — найменування «Муніципальний кодекс України». Якщо суб'єкти законодавчої ініціативи — автори Проєкту — не змогли визначитись з найменуванням, це може свідчити про недостатньо повне розуміння ними або масиву правового регулювання майбутнього кодексу, або його істотних відмінностей від чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Навіть при наявності інших міркувань, «подвійне» найменування Проєкту закону не є типовим для законотворчої діяльності в Україні, і ця невизначеність та двозначність є аргументом «проти», а не «за» прийняття Муніципального кодексу України[657].

656

[656] Проєкт Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). Реєстр. номер 6287 від 13.12.2000. Внесений народними депутатами України Г. Антоньєвою, І. Плющем, Л. Кравчуком, Ю. Іоффе. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491

[657] Можаровська К. В. Муніципальний кодекс України: за чи проти? *Право і суспільство*. 2015. №. 2. С. 34. С. 33–38.

Також слід відзначити певну концептуальну невизначеність, структурну та термінологічну неузгодженість проєкту як на рівні розділів та книг, так і окремих статей. Зокрема, в проєкті не враховувалась конституційна концепція місцевого самоврядування в Україні. Адже первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень визнається територіальна громада. Однак, навіть у порівнянні з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», запропонована у ньому регламентація статусу територіальних громад мала вкрай усічений вигляд. Поза увагою ініціаторів проєкту залишились питання муніципальних прав людини як жителя — члена територіальної громади та їх захисту.

Втім головний концептуальний недолік проєкту полягав у тому, що в ідеалі такий кодекс не повинен бути механічною компіляцією усього масиву законодавства про місцеве самоврядування. Документ, який містить тисячу статей апріорі повинен бути внутрішньо самодостатнім, концептуально узгодженим, збалансованим, динамічним, функціональним та легким у користуванні. З одного боку, він не повинен бути переобтяженим муніципально-правовим матеріалом, з іншого — містити якомога менше банкетних норм. Робота щодо розробки такого кодексу вимагає одночасного аналізу всієї системи законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування з метою виявлення та вичленування норм, які обов'язково мають міститися у основному муніципальному акті — кодексі, а які залишатимуться у галузевому законодавстві. Такий кодекс також не повинен дублювати положення інших галузевих кодексів, зокрема Цивільного кодексу, Бюджетного кодексу, станом на сьогодні — Виборчого кодексу тощо.

Як і будь-який кодекс, такий нормативний акт повинен містити реальний внутрішній механізм своєї реалізації, а не вимагати прийняття для цієї мети системи інших законів, постанов тощо. У цьому плані, профільне законодавство має бути відносно стабільним та збалансованим, чим однозначно воно не характеризується у сфері місцевого самоврядування. Так, як ми зазначали раніше, лише у 2024 р. до базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено14 змін, а в цілому таких змін було майже 200.

Відповідні тенденції свідчать про високу динаміку законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування. Як зазначає В. Д. Бар-

віненко, така кількість змін може бути інтерпретована як прояв інституційного пошуку оптимальної моделі функціонування місцевої влади в умовах воєнного стану, адаптації до нових викликів безпеки, а також прагнення до більшої прозорості, цифровізації та підвищення підзвітності місцевих органів. Утім, численні та фрагментарні законодавчі втручання також породжують ризики зниження стабільності правового регулювання, ускладнюючи практику правозастосування на місцевому рівні[658].

У цьому аспекті варто звернути увагу на правову позицію Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, відповідно до якої «кодифікація нестабільних галузей (підгалузей) права є недоцільною, оскільки досить великою є небезпека подальшого внесення перманентних змін до кодифікованих актів»[659].

Також, не заперечуючи позитивного доктринального потенціалу запропонованого проєкту з точки зору оцінки тогочасного етапу формування національної моделі муніципального права, вважаємо, що спочатку необхідно було за обов'язкової участі науковців — фахівців у галузі муніципального права розробити концепцію Муніципального кодексу. Врешті решт доцільно було детально вивчити відповідний зарубіжний досвід кодифікаційних робіт у сфері муніципального права.

Ці питання фактично не були вирішені під час відповідних кодифікаційно-проєктних робіт, а сама ініціатива так і зупинилась на стадії ознайомлення народними депутатами України.

Звертаючись до зарубіжного досвіду кодифікації муніципального законодавства на загальнодержавному рівні, слід вказати на поширеність законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування з назвою «кодекс» у практиці деяких зарубіжних країн. Зокрема,

---

[658] Барвіненко В. Д. Тенденції правового регулювання місцевого самоврядування в Україні у 2024 році. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2025. Том 36 (75). № 3. С. 37.

659[1]

[659] Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на Проєкт Виборчого Кодексу (реєстр. № 4234 від 19.03.2009 р.). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34 ;

659[2]

Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на Проєкт Виборчого Кодексу (реєстр. № №4234-1 від 14.04.2009 р.). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34_1

кодифікованим є законодавство про територіальні колективи у Франції[660], Сенегалі[661], Буркіна Фасо[662], Камеруні[663] тощо.

Одним з прикладів масштабної кодифікації актів про місцеве самоврядування на загальнодержавному рівні є Муніципальний кодекс ПАР 2000 р.[664], завданням якого є «забезпечення основних принципів, механізмів та процесів, необхідних для того, щоб муніципалітети могли поступово рухатися до соціального та економічного піднесення місцевих громад, а також забезпечення загального доступу до основних послуг, доступних для всіх».

Також цікавим є досвід кодифікації законодавства у сфері місцевого самоврядування Філіппін 1991 року[665], метою прийняття якого «проголошується політика держави, згідно з якою територіальні та політичні підрозділи держави мають користуватися справжньою та суттєвою місцевою автономією, щоб дати їм змогу досягти свого найповнішого розвитку як самодостатніх громад і зробити їх більш ефективними партнерами в досягненні національних цілей. З цією метою держава повинна забезпечити більш чутливу та підзвітну структуру місцевого самоврядування, засновану через систему децентралізації, згідно з якою місцеві органи отримують більше влади, повноважень, відповідальності та ресурсів» (ст. 2). Установлюється,

---

[660] Code général des collectivités territoriales. Version en vigueur au 10 mars 2024. *Legifrance. Le service public de la diffusion du droit.* URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006088000/#LEGISCTA000006088000

[661] Republique du Senegal. Loi № 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. *Gouvernement du Sénégal.* URL: https://www.sec.gouv.sn/sites/default/files/2022-04/Loi%20n%C2%B0%202013-10%20du%2028%20d%C3%A9cembre%202013%20portant%20Code%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20des%20Collectivit%C3%A9s%20locales.pdf

[662] Burkina Faso. Code général des collectivités territoriales. Loi № 055-2004/AN du 21 décembre 2004. *DROIT-AFRIQUE.* URL: https://www.droit-afrique.com/uploads/Burkina-Code-2004-collectivites-territoriales-MAJ-2018.pdf

[663] Republique du Cameroun. Loi № 2019/024 du 24 dec 2019 portant Code general des Collectivites territoriales decentralisees. *MINDDEVEL. Ministre de la Décentralisation et du Développement Local.* URL: https://www.minddevel.gov.cm/wp-content/uploads/2022/08/LOI_N%C2%B0_2019_024_DU_24_DECEMBRE_2019_PORTANT_CODE_GENERAL_DES_COLLECTIVITES.pdf

[664] Local Government: Municipal Systems Act, 2000. *SAFLII. Southern African Legal Information Institute.* URL: https://www.saflii.org/za/legis/consol_act/lgmsa2000384/

[665] The Local Government Code of the Philippines: Republic Act No. 7160. October 10, 1991. *The LawPhil Project.* URL: https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1991/ra_7160_1991.html

що при тлумаченні положень цього Кодексу застосовується принцип, згідно якого будь-яке положення щодо повноважень органу місцевого самоврядування має вільно тлумачитися на його користь, а у випадку сумніву будь-яке питання щодо нього має бути вирішене на користь передачі повноважень та нижчого органу місцевого самоврядування. Будь-який справедливий і обґрунтований сумнів щодо наявності повноважень повинен тлумачитися на користь відповідної місцевої влади» (ст. 5). Заслуговують на увагу й положення ст. 7 Кодексу щодо створення та перетворення одиниць місцевого самоврядування. Закріплюється, що, як правило, створення органу місцевого самоврядування або його перетворення з одного рівня на інший має базуватися на перевірених показниках життєздатності та прогнозованої спроможності надавати послуги, а саме: (a) дохід, який має бути достатнім, базуючись на прийнятних стандартах, для забезпечення всіх основних публічних об'єктів і послуг, а також спеціальних функцій, які відповідають чисельності населення, як очікується від відповідної місцевої влади; (b) населення, яке визначається як загальна кількість жителів у межах територіальної юрисдикції відповідної одиниці місцевого самоврядування; і (c) площа території, яка має бути суміжною, якщо вона не складається з двох або більше островів або не відокремлена одиницею місцевого самоврядування, незалежною від інших; належним чином визначеної мети та межі з технічним описом; і достатнього для забезпечення таких базових послуг і засобів для задоволення потреб свого населення. Відповідність вищезазначеним показникам має бути засвідчено Департаментом фінансів (DOF), Національним статистичним управлінням (NSO) та Бюро управління земельними ресурсами (LMB) Департаменту навколишнього середовища та природних ресурсів (DENR).

Варто згадати і Кодекс про місцеве самоврядування Грузії[666], який за своїм предметом є близьким до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак навряд чи доцільно використати його як приклад для кодифікації вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування оскільки він отримав доволі негативну оцінку не лише з боку європейських інституцій, які звертають увагу на проблеми «узгодження галузевого законодавства з політикою

666

[666] Organic Law of Georgia Local Self-Government Code. 5 February 2014. *Legislative Herald of Georgia*. URL: https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/2244429?publication=80

децентралізації»[667], а і грузинських експертів, які вказують на його невідповідність духу Європейської хартії місцевого самоврядування[668].

Враховуючи цей досвід, а також стан муніципальної доктрини та практики муніципальної правореалізації, частина вітчизняних вчених-конституціоналістів[669], доволі критично ставляться до цієї ідеї, вказуючи на практичну відсутність потреби у розробці та прийнятті Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального Кодексу України) та рекомендуючи під час проведення кодифікації муніципального законодавства України за обсягом охоплюваного кодифікацією нормативного матеріалу віддати перевагу здійсненню інституційної кодифікації шляхом подальшого вдосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Поділяючи відповідний критичний погляд на перспективи кодифікації муніципального права в умовах сучасних викликів, водночас вважаємо дискусійною та малообґрунтованою позицію теоретиків права, які висувають у числі так званих «додаткових критеріїв» для розмежування галузей права (поряд з предметом і методом) такий показник як «єдиний кодифікований акт»[670]. На наш погляд, відсутність Муніципального кодексу жодною мірою не є перешкодою динамічного розвитку українського муніципального права як галузі права, яке на сучасному етапі потребує, насамперед, вироблення нової доктрини, заснованої на принципі людиноцентризму.

Окрім філософського контексту, вважає В. Г. Кремень, «людиноцентризм акцентує увагу на розвитку самосвідомості людини, відкриває нові погляди на розуміння її сучасної сутності. Вона не залишається стабільною, а постійно змінюється під впливом соціальних, економічних і технологічних процесів. Як засвідчує історія

[667] Report CG35(2018)18final7 November 2018 Local and regional democracy in Georgia. *Congress for Local and Regional Authority*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e551a

667

[668] Svanishvili A. The Local Self-Government Code of Georgia, the Issue of Self-Organization, and the Concept of Self-Government According to the European Charter of Local Self-Government. *Journal of Politics and Democratization.* 2016. 4 (1–1). URL: https://gipa.ge/uploads/files/Svanishvili%201-1.pdf

668

[669] Можаровська К. В. Муніципальний кодекс України: за чи проти? *Право і суспільство.* 2015. №. 2. С. 33–38 ; Мішина Н., Головко К. Тенденції систематизації муніципального права України. *Право України*. 2020. № 10. С. 97–109.

[670] Крестовська Н. М., Матвєєва Л. Г. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести : підручник. Київ : Юринком Інтер, 2015. С. 310.

суспільства, домінантний образ людини, що існував в різні часи, стверджувався в тих чи інших національних або регіональних модифікаціях, виступав персоніфікацією тієї чи іншої епохи. З огляду на це відігравав значну роль у самовизначенні суб'єктів історичної, соціальної і культурної творчості, ставав головним фактором на шляху розвитку людської цивілізації. У цьому зв'язку потрібно розглядати образ людини не на метатеоретичному рівні філософської антропології, а в просторі життєвого світу. Людиноцентризм і відповідає параметрам життєвого світу в його багатомірності»[671].

Висвітлюючи концепцію Конституції України, Ю. С. Шемшученко зазначав, що принцип людиноцентризму має пронизувати усі розділи Конституції. Йдеться, зокрема, як про безпосереднє конституційне закріплення даного принципу, так і про змістовне збагачення і подальшу гуманізацію правового статусу людини і громадянина, посилення гарантій реалізації відповідних прав і свобод, розширення та поглиблення форм участі громадян в управлінні державою, становлення громадянського суспільства, удосконалення місцевого самоврядування тощо[672]. На місці й ролі ідеології людиноцентризму в конституційно-правовій доктрині України та сучасному конституційному процесі наголошує й О. В. Скрипнюк[673]. Людиноцентризм як парадигма конституційної реформи, стверджує В. Г. Воронкова, досліджує антропологічні засади економічної, політичної і соціальної сфери; осмислює умови створення гуманного суспільства, в якому повинні бути реалізовані імперативи справедливого і солідарного суспільства, реабілітовані такі поняття, як «гуманне суспільство», «гуманні відносини», «гуманна людина», «гуманістичне управління»[674].

---

[671] Кремень В. Г. Філософія людиноцентризму в системі сучасних цінностей. Доповідь на церемонії присвоєння титулу доктора Honoris Causa в Академії спеціальної педагогіки імені Марії Гжегожевської (м. Варшава, Польща), 24 травня 2023 р. *Вісник НАПН України.* 2023. № 5(1). С. 2–3.

[672] Шемшученко Ю. С. На шляху до оновлення Конституції України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 4–5.

673

[673] Людиноцентризм: контекст наукових реалій. Виступ О. В. Скрипнюка на міжнародній науково-практичній конференції. «Людиноцентризм в праві: теоретико-прикладні аспекти» 16 травня 2017 р. (Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України). *Голос України.* 2017. 23 травня. URL: https://www.golos.com.ua/article/289180

[674] Воронкова В. Г., Зуєва В. О. Антропологічні засади сучасного державотворення у контексті конституційної реформи. *Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і*

Виходячи з цього, ідея людиноцентризму стає одним з основних методів вирішення концептуальних проблем сьогодення, що синергетично пов'язаний із творчим мисленням, пропонуючи власний варіант методології розуміння й пояснення феноменів політики, права, культури, освіти, науки тощо. У муніципально-правовому вимірі філософія людиноцентризму виступає методологічною основою розуміння й пояснення таких феноменів як муніципальна влада, муніципальні вольності та муніципальні права, муніципальне право як галузеве правове утворення, система наукових уявлень про сучасний муніципалізм та інноваційна освітня технологія у сучасній юриспруденції, муніципальна культура, муніципальна правосвідомість тощо[675], що, у свою чергу, має важливе концептуальне значення у процесах розвитку, удосконалення та реформування конституційної моделі місцевого самоврядування та, на цій основі, профільного муніципального законодавства.

Слід наголосити на необхідності системного втілення європейських принципів муніципального права, а людиноцентризм — це основа європейської моделі місцевого самоврядування, у процесах конституціоналізації та муніципалізації суспільного життя та демократичного устрою, у ході формування муніципального права та нормативного регулювання організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Визнання та рецепція європейських муніципальних стандартів та цінностей є умовою та фактором підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотності європейського курсу України. Адже інтеграція України у світове співтовариство накладає на державу певні обов'язки щодо реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й в процесі здійснення внутрішньої політики. Звідси, як доводить Н. В. Камінська, «муніципальне право розвивається не відокремлено, автономно чи абстрактно, як і інші галузі права, а в контексті та з урахуванням тенденцій глобалізації, європейського регіоналізму, міжнародно-правових зобов'язань конкретної держави, правотворчої і правозастосовної діяльності міжнародних організацій, їх держав–

перспективи : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 лют. 2016 р.) / Національний авіаційний університет. Тернопіль : Вектор. 2016. Т. 1. С. 58–60.

[675] Батанов О. В. Теорія муніципального права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 27.

членів», що і дозволяє їй говорити про існування європейського муніципального права[676].

У цьому контексті необхідно звернути увагу на Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 року[677], в яких зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини. У цьому ж документі закріплено, що, по-перше, місцеві і регіональні органи влади повинні виконувати ті обов'язки, пов'язані з правами людини, які випливають з міжнародних зобов'язань держав–членів, при цьому тільки в рамках своїх місцевих/регіональних повноважень; по-друге, місцеві та регіональні органи влади є не тільки представниками центрального уряду — вони забезпечують права людини одночасно з тим, як вони здійснюють місцеве самоврядування; по-третє, ефективне управління є таким управлінням, яке засноване на дотриманні прав, при цьому виконання обов'язків, пов'язаних з правами людини, є тим викликом, подолання якого може зміцнити демократію на місцевому рівні; по-четверте, необхідно забезпечувати, щоб місцевим і регіональним органам влади виділялися такі фінансові ресурси, рівень яких дозволить цим органам влади належним чином дотримуватися прав людини і при цьому розглядати і розвивати свою власну діяльність для дотримання цих прав; по-п'яте, необхідно залучати представників місцевих і регіональних органів влади до підготовки національних стратегій, політики та індикаторів в галузі прав людини для того, щоб використовувати їх внесок і прагнути усвідомлення ними відповідальності щодо дотримання прав людини; по-шосте, необхідно заохочувати місцеві і регіональні органи влади до того, щоб сприяти дотриманню прав людини через ініціативи просвітницького характеру, а також завдяки здійсненню місцевих і регіональних планів дій; по-сьоме, необхідно сприяти створенню незалежних механізмів розгляду скарг на місцевому та регіональному рівні, і, зокрема, ство-

[676] Камінська Н. В. Європейське муніципальне право: pro et contra. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2014. № 3. С. 61–68.

[677] Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини (переглянута) від 19 жовтня 2011 року. *Досвід децентралізації у країнах Європи* : зб. док. Пер. з іноз. мов. Заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 200–202.

рювати незалежні органи, такі як місцеві чи регіональні омбудсмани або уповноважені, здатні знайти відповіді в тих випадках, коли права людини повною мірою не дотримуються, зокрема, при наданні публічних послуг на місцевому рівні тощо. У даних Рекомендаціях Конгрес особливо наголошує, що найважливіше значення для поліпшення становища в галузі прав людини в Європі на всіх рівнях має освіта і прийняття відповідних стандартів. Зокрема, рекомендується заохочення систематичного багатоступеневого діалогу між політичними рівнями всіх держав–членів Ради Європи для того, щоб посилювати правозахисний вимір у сфері місцевого самоврядування, а також посилення поваги до прав людини завдяки професійній підготовці місцевих і регіональних виборних представників і їх співробітників тощо.

У зв'язку з цим, зокрема, доцільно на законодавчому рівні запровадити інститут муніципальних омбудсманів. Це можна зробити або у вигляді окремого Закону, або у передбачити у Законі «Про самоврядування територіальної громади». Наразі це можна зробити навіть шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Особливість правового статусу омбудсманів, який робить їх роботу ефективною, полягає, насамперед, в тому, що дві базові цінності — права людини і відповідальність влади — виступають системоутворюючими факторами їх діяльності. Традиційно вони виступають пов'язуючою ланкою між громадянським суспільством і владою, здійснюючи моніторинг дій органів публічної влади з позиції їх відповідності принципам і нормам національного та міжнародного права в галузі прав людини.

У цьому плані, ідея щодо запровадження інституту муніципальних омбудсманів не є новою[678]. Вона полягає у визначенні відпо-

[678] Детально про це див.: Батанов О. В., Голяк Л. В. Служби захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування (інститут муніципального омбудсмана): досвід компаративного аналізу : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 340 с. ; Батанов О. В., Сметана В. В. Конституційно-правове забезпечення правозахисної діяльності у сфері місцевого самоврядування: досвід компаративного аналізу : монографії. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 316 с. ; Говоров В. С. Місцеві та регіональні омбудсмани: світовий досвід організації і діяльності : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2012. 19 с.; Нєдов І. М. Місцевий омбудсман як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 20 с. та ін.

відно до Конституції України однієї з основних гарантій права жителів — членів територіальних громад на участь у здійсненні місцевого самоврядування — запровадження посади муніципальних омбудсманів як уповноважених територіальних громад з прав людини, визначення їх завдань і функцій, форм діяльності, порядку призначення на посаду та звільнення з неї, форм взаємовідносин з іншими суб'єктами місцевого самоврядування та громадянського суспільства, з правозахисними та правоохоронними органами тощо.

Основним завданням законодавства щодо запровадження інституту муніципальних омбудсманів має стати законодавче визначення статусу муніципальних омбудсманів як одного з гарантів реалізації прав жителів на участь у самоврядуванні територіальних громад, що має знайти своє відображення в наступних основних положеннях:

– формування правових умов для становлення незалежного муніципального контролю за додержанням права місцевих жителів на участь у місцевому самоврядуванні, інших прав людини у сфері місцевого самоврядування, утворення ефективної субсидіарної (додаткової щодо загальнодержавної) позасудової системи захисту прав людини на рівні територіальних громад;

– визначення основних принципів правового статусу муніципальних омбудсманів та розроблення механізму їх реалізації та захисту;

– визначення основних функцій та повноважень муніципальних омбудсманів у сфері здійснення муніципального контролю та захисту прав людини на рівні територіальних громад, а також правових форм їх реагування, у випадку виявлення порушень цих прав з боку держави та органів державної влади, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– визначення особливостей та напрямів діяльності муніципальних омбудсманів у різних сферах здійснення місцевого самоврядуванні, серед яких участь у виборах депутатів представницьких органів територіальної громади та сільських, селищних, міських голів; участь у місцевих референдумах; участь у загальних зборах жителів; ініціювання розгляду будь-якого питання, віднесеного до предметів відання місцевого самоврядування; участь у громадських слуханнях; особистий прийом жителів та робота із зверненнями жителів до органів та посадових осіб місцевого самоврядування; участь у роботі органів місцевого самоврядування тощо;

– визначення форм та гарантій участі муніципальних омбудсманів у розробці та прийнятті актів органів та посадових осіб

місцевого самоврядування у частині, що зачіпають права жителів — членів територіальних громад тощо.

Основна концептуальна ідея запровадження інституту муніципальних омбудсманів обумовлена, по-перше, тим, що в умовах формування громадянського суспільства та соціально-правової держави необхідно визнавати реальну можливість самим громадянам брати активну участь у забезпеченні та самозахисті своїх прав, у тому числі і через інститути місцевого самоврядування у якому вони виступають як жителі — члени територіальних громад.

По-друге, загальновідомо, що діяльність омбудсмана дозволяє усунути існуючі суперечності між державою і громадянським суспільством, легітимізувати владу, гарантувати громадянам право на належне управління з боку державо-владних структур. Втім особливо ця специфіка проявляється в роботі місцевих та регіональних омбудсманів, що дозволяє зробити висновок, що інститут омбудсмана «виростає» із держави і громадянського суспільства, логічно вписується в існуючу систему органів та установ, виконуючи по суті роль індикатора щодо ситуації з правами людини і роль правозахисної інституції.

По-третє, цінність регіональних та місцевих омбудсманів полягає в тому, що вони доступні проживаючим в регіоні (адміністративно-територіальній одиниці) громадянам, не пов'язані відомчими інтересами, незалежні в системі органів публічної влади, відкриті у своїй діяльності, що визначає їх визнання не тільки з боку громадян, суспільства, а й держави.

По-четверте, це вирішення проблеми забезпечення прав людини в Україні на місцевому та регіональному рівнях шляхом запровадження регіональних та місцевих омбудсманів, які будуть більш доступні громадянам і більш налаштовані на вирішення їх правових проблем у повсякденних взаємовідносинах з регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, їх посадовими особами, що сприятиме удосконаленню механізму захисту прав людини на місцевому та регіональному рівнях.

Нарешті, по-п'яте, важливе те, що застосування будь-яких силових методів впливу протиприродні для регіональних та місцевих омбудсманів. Головна їх зброя — це оприлюднення незаконних дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, головний метод роботи — переговори,

переписка і сприяння усуненню причин порушень прав людини та їх наслідків. Являючись посередником між громадянином та державою в особі її органів, регіональні та місцеві омбудсмани, виступають в якості «третейських суддів», рекомендації яких можуть бути виконані в силу їх авторитета, професіоналізму, аргументованості доказів і т. ін. цьому плані прийняття такого законопроєкту сприяло б процесу зміцнення правового статусу людини у місцевому самоврядуванні та всебічного гарантування її прав[679].

Ще однією проблемою, яка системно пов'язана із питаннями правосуб'єктності територіальної громади та визнання за нею усіх прав юридичної особи, є недостатня розробленість та визначеність у законодавстві положень щодо комунальної (муніципальної) власності. Публічна природа комунальної власності має знайти відповідне відображення у правовому режимі належного територіальним громадам майна і відповідних прав членів громади. Це питання потребує комплексного підходу та унормування права власності територіальної громади в окремому законі. У концептуальному плані такий закон мав би чітко визначити зміст понять комунальної власності (особливості цієї форми власності), права комунальної власності, суб'єктів та об'єктів права комунальної власності, правовий режим майна комунальної власності та правомочності суб'єктів місцевого самоврядування, спільну власність територіальних громад у частині визначення самого цього поняття й видів спільної власності — сумісної і часткової. Крім того, важливими є питання представлення спільних інтересів територіальних громад районними радами та управління останніми об'єктами спільної власності територіальних громад. Зокрема, у законодавстві мають бути уточнені підстави та критерії передачі майна територіальними громадами в управління районних рад, зміст та обсяг їх управлінських правомочностей, має бути визначений інституційний механізм управління об'єктами спільної власності[680].

---

[679] Говоров В. С. Місцеві та регіональні омбудсмани: світовий досвід організації і діяльності : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право». Харків, 2012. С. 4–5.

680

[680] Парламентське дослідження «Проблеми законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні». Документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України С. 7. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32298.pdf

Також важливим питанням муніципальної теорії та практики є формування дефінітивної (категоріальної) основи реформи місцевого самоврядування, що базується на здатності сучасного українського муніципального права виокремлювати унікальну систему категорій сучасного муніципалізму.

На труднощі у розумінні таких терміно-понять, як «муніципалізація», «субсидіарність», «децентралізація», «централізація», «деконцентрація», неточності у їх визначенні та використанні звертають увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Так, наприклад, досліджуючи проблеми централізації та децентралізації в умовах унітарної держави, Дж. Т. Діковіч доводить, що найбільш проблемною особливістю дебатів щодо децентралізації є їх концептуальна нечіткість. «Децентралізація» в останні роки використовується для опису абсолютно різних концепцій. На його думку, «краща специфікація понять — це не просто академічна вправа. Насправді, нездатність прийти до загальних визначень може мати драматичні наслідки для політики, надання державних послуг та участі громадян в країнах, що розвиваються»[681].

У цьому контексті, з точки зору децентралізаційних процесів дефініція та феномен «територіальна громада» означають не просто сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які вступають у певні юридично значущі зв'язки один з одним. Підтвердженням тому є позиція І. М. Гринчишина, який, досліджуючи актуальні проблеми забезпечення добробуту територіальних громад в умовах поглиблення соціально-економічної диференціації, доводить, що «синтезом різних теоретичних конструкцій, теорій та концепцій є імперативи високого рівня та якості життя, можливостей людського розвитку жителів територіальної громади незалежно від місця проживання. З огляду на це громадоцентричний та диференційований підходи обґрунтовані потребою у встановленні спільної відповідальності органів місцевого самоврядування і жителів громади за забезпечення добробуту з одного боку, та забезпечення збалансованого розвитку територіальних громад — з іншого, що у підсумку сприятиме

[681] Dickovick J. Tyler. Centralism and «decentralization» in unitary states: a comparative analysis of Peru and Senegal. *Journal of Public and International Affairs.* Volume 14(1)/Spring. 2003. pp. 40–63.

послабленню суперечності між соціальною справедливістю та економічною ефективністю»[682].

Найбільш яскравою ілюстрацією не лише доктринальної важливості, а й практичної значущості, дефінітивних конструкцій у муніципальному праві є конституційне закріплення та законодавче визначення понять «жителі» та «громадяни України» у контексті організації та функціонування місцевого самоврядування.

На наш погляд, різниця цих двох статусів особи полягає у відмінностях публічно-правового зв'язку людини з владою, державою, суспільством або іншим суб'єктом суспільних відносин у які вона вступає, територіальними межами прояву її життєво важливих цілей та функцій, джерелом прав та свобод, які обумовлюють ці статуси тощо.

У цьому контексті слід зазначити, що тема конституційного (конституційно-правового) статусу особи є однією з визначальних для конституційного права України (як і пострадянського конституційного права загалом). У сучасних виданнях з конституційного права підкреслюється, що за попередньою радянською традицією правовий статус тривалий лишався «знелюдненим», який розглядали як «догматичне поняття, відірване від реальних потреб й інтересів людини, її прав і свобод, що, своєю чергою, зумовлено відповідним підходом до його інтерпретації»[683]. Лише останнім часом у конституційній доктрині намітилися тенденції щодо подолання відповідних догматичних стереотипів[684] При цьому під конституційним статусом особи, як правило, розуміється «становище особи в державі, сукупність її прав, їхніх гарантій та обов'язків, відображених і закріплених в конституції». Конституційний статус вважається «ядром

[682] Гринчишин І. М. Бюджетні механізми забезпечення добробуту територіальних громад в умовах соціально-економічної диференціації : дис. … д-ра економ. наук : спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка; 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». Львів, 2021. С. 382.

[683] Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, А. А. Мелешевич. Київ : Ваіте, 2021. С. 205.

[684] Кофман Б. Я. Роль конституційного права в забезпеченні правового статусу людини, особистості і громадянина в умовах глобалізації: питання теорії та практики : монографія. Київ : Вид-во «Людмила», 2019. 355 с. ; Основні права людини: німецько-український правовий вимір : монографія / за ред. Мельника Р. С. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.

правового статусу особи, що за своїм змістом ширший й охоплює всю сукупність прав і обов'язків, і який закріплено актами нормативного змісту різних галузей права. Права і обов'язки, зафіксовані в конституції, надалі конкретизують та розвивають в інших галузях права. Тому конституція визначає лише засади правового статусу особи, формулюючи основні принципи». В свою чергу, принципи конституційного статусу особи, формулюють як «вихідні засади, які визначають спрямованість правового регулювання статусу особи, на підставі яких визначають її місце й значення в державі та суспільстві, реалізуються права, свободи та обов'язки особи»[685].

Тобто, як з точки зору конституційної доктрини, так і практики, конституційний статус людини і громадянина характеризується не просто правоволодінням громадянина, його пасивним станом, а й активною взаємодією з державою — носієм юридичних обов'язків щодо своїх громадян. Такий статус реалізується у складному за своїм змістом всеосяжному конституційному правовідношенні, у якому знаходять своє вираження прямі та зворотні зв'язки громадянина з державою та суспільством. Первинним джерелом, яке визнає або встановлює ті чи інші елементи конституційно-правового статусу людини і громадянина, традиційно вважається держава. Опосередковує ці відносини характер правового зв'язку між людиною, владою та державою, а саме: громадянство, безгромадянство, іноземство. Адже громадянство або його відсутність виступає правовою передумовою участі або неучасті людини в управлінні державними та громадськими справами, тобто з ним пов'язуються можливості бути учасником (суб'єктом) управлінських відносин із політико-правовими якостями особи як громадянина.

Відомо, що громадянство характеризує правові зв'язки людини із державою; їхня природа визначається суверенним характером державної влади та її специфічними можливостями державно-владного впливу на особу як громадянина даної держави. Стверджується, що «стан громадянства є передумовою наявності в особи всієї сукупності прав, адже окремі права можуть бути реалізовані тільки через реалізацію права на громадянство», «наявність громадянства — юридична передумова набуття особою різних правових статусів:

[685] Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, А. А. Мелешевич. Київ : Ваіте, 2021. С. 205, 207.

громадянина, іноземного громадянина, апатрида, що породжує різні правові наслідки, впливає на сукупність прав і обов'язків особи, а отже, на її конституційно-правовий статус»[686].

Між тим немає ніяких підстав автоматично переносити державно-владні характеристики правових зв'язків громадянина з державою на рівень переважною мірою недержавних за своєю природою та змістом муніципальних (публічно-самоврядних) відносин. Останні слід визначати як суспільні відносини, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів муніципального права в процесі визнання, становлення, організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації і захисту муніципальних прав людини, пов'язані насамперед та у першу чергу із вирішенням питань місцевого значення, породжують права і обов'язки учасників цих відносин у сфері місцевого самоврядування, частково носять публічно-владний характер та регулюються комплексом норм права публічно-приватного характеру.

Такі відносини у першу чергу є атрибутом та основою громадянського суспільства, асоційованими членами якого є (можуть виступати) не тільки громадяни, але й особи без громадянства та іноземці, які постійно або переважно проживають у даному локальному соціумі. Тому у концептуальному плані правосуб'єктність людини як учасника муніципальних (публічно-самоврядних) відносин необхідно пов'язувати не з її правовою належністю до держави (за допомогою та в силу інституту громадянства), а з її належністю до громадянського суспільства через членство у територіальній громаді. У цьому аспекті найбільш обґрунтованим є визначення громадянського суспільства, яке дає М. П. Орзіх, який характеризує його в декількох аспектах: по-перше, як асоціацію людей, в якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані права, є рівноправною з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадського стану; по-друге, як позадержавні (інституціоналізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами; по-третє, це формування на зазначених засадах суспільних (позадержавних) відносин, а також шляхом самопрояву

[686] Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, А. А. Мелешевич. Київ : Ваіте, 2021. С. 209–210.

інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у вільному (від державного впливу) просторі суспільства[687]. Власне кажучи, з точки зору процесів конституціоналізації місцевого самоврядування, цей підхід витікає й із Конституції України. Мова йде про те, що закріплюючи право на місцеве самоврядування, Конституція оперує категорією «жителі», а не «громадянин» або «громадяни» (наприклад, частина перша ст. 140)

Тому, на відміну від конституційно-правового статусу громадянина, який носить загальний характер, людина у місцевому самоврядуванні як член територіальної громади має спеціальний правовий статус, який ще можна охарактеризувати як «правовий модус», який у рамках локального демократичного простору, виявляється через дві групи суб'єктів: колективи як первинні суб'єкти втілення муніципальних прав і свобод та індивіди як опосередковані члени територіальної громади. Правовий модус, модифікуючись у рамках локального рівня у видозміні муніципальних прав людини, набуває специфічно екзистенціально-функціональних ознак. Власне, така модифікація, на переконання вітчизняних дослідників, здійснюється в інституціональній формі через інститут місцевого самоврядування на основі фундаментальних демократичних принципів, звісно, просторово обмежених у рівневому сприйнятті саме на місцевому рівні. Остання умова є системою детермінантів, що об'єктивно «диктують» логіку трансформування правового модусу[688].

У силу цього, специфічним суб'єктом, який у результаті визнання прав у сфері місцевого самоврядування є пріоритетним «партнером» людини, виступає не держава, а територіальна громада — первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Звідси зовсім по-іншому виглядає зв'язок людини з територіальною громадою та муніципальною територією — місцем проживання людини. Він полягає у постійному або переважному мешканні в межах певної громади, володінні в ній певною нерухомою власністю, сплаті комунальних податків тощо.

---

[687] Основи правознавства : навч. посіб. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. Одеса : Юридична література, 2003. С. 67–68.

[688] Була С., Гнатюк В. Локальна демократія як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових модусів місцевого самоврядування: кореляція, формалізація та схематизація основних понять. Вісник *Львівського університету*. Серія : «Філософсько-політологічні студії». 2015. Вип. 6. С. 76–88.

Тобто, якщо держава має справи з особами у різних громадянських станах: громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування — з жителями. Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин — держава» права людини переходять на рівень «житель — орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особистості[689].

Отже, застосування на конституційному рівні категорії «жителі» у ч. 1 ст. 140 Конституції України у контексті закріплення вітчизняної концепції місцевого самоврядування як права територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України відповідає сучасній спрямованості демократичних перетворень та реформування місцевого самоврядування в Україні, пріоритетними принципами яких є людиноцентризм й визнання людини найвищою цінністю (ст. 3 Конституції), гуманістична спрямованість основ правового статусу особи; належність прав і свобод людині від народження, їхня невідчужуваність і непорушність (ст. 21 Конституції); невичерпність прав (ст. 22 Конституції).

Ці принципи є визначальним в системі принципів, що обумовлюють роль і значення місцевого самоврядування, визначають зміст та спрямованість діяльності його суб'єктів. Адже, як зазначає, П. М. Любченко, реалізація муніципальних прав та свобод людини і громадянина значною мірою залежить від повсякденної роботи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, від забезпечення належних соціально-культурних, політичних, матеріальних, фінансових та інших умов розвитку територіальних громад[690]. У свою чергу, муніципальні права є визначальними для характеристики особли-

[689] Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава* : зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 98.

[690] Любченко П. М. Права і свободи людини у сфері місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання та реалізації. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки* : тези доп. та наук. повідом. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 57–70.

вого муніципально-правового статусу особи як самостійної правової категорії, яка відображає місце жителів — членів територіальних громад в системі муніципальної демократії та інтегрує їх громадянські, політичні, економічні, соціальні, духовно-культурні, екологічні, інформаційні та інші права, якими вони володіють як члени територіальної громади.

У цьому плані парадоксальним та алогічним виглядає визначення поняття «житель», яким було доповнено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом прийняття 9 травня 2024 року Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування»[691], згідно якого житель — це «громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території територіальної громади або фактичне місце проживання/перебування якого підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (далі — житель, який проживає), крім військовослужбовця строкової служби, фізичної особи, яка за вироком суду перебуває у місці позбавлення волі».

Також, враховуючи зазначене, можна із усією впевненістю стверджувати, що доволі значущою в аспекті формування вітчизняної теорії муніципального права та формування спеціального категоріально-понятійного апарату є проблема формування та втілення у профільному законодавстві адекватної муніципально-правової лексики. Так, на необхідність приділення особлива уваги термінології та ключовим поняттям муніципального права, що має важливе значення для забезпечення правової визначеності вже неодноразово звертали увагу вітчизняні експерти з питань місцевого самоврядування, в тому числі й Дослідницької служби Верховної Ради України[692].

Муніципальна та децентралізаційна лексика на позначення суб'єктів державної влади (наприклад, «голова місцевої державної адміністрації» чи «префект» або «урядник» тощо) та місцевого

[691] Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 9 травня 2024 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2025. № 4. Ст. 8

[692] Парламентське дослідження «Проблеми законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні». Документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України. С. 29–30. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32298.pdf

692

самоврядування («територіальна громада» чи «громада» або «муніципалітет», «місцева рада» чи «рада громади», «сільський, селищний, міський голова» чи «голова громади або «мер»), а також територіальних одиниць («громада» або «волость», «район» або «повіт», «область» чи «край» або «земля») відзначається великим стилістичним потенціалом. Врешті решт актуальним залишається питання щодо введення у профільне законодавство, в тому числі й на конституційному рівні, поняття «муніципальний» у різних аспектах його застосування, зокрема, муніципальна власність — замість комунальна власність, муніципальна служба — замість служба в органах місцевого самоврядування, муніципальні підприємства — замість комунальні підприємства, муніципальна поліція, муніципальний омбудсман тощо.

В умовах викликів сьогодення виокремлюють наступні внутрішні та зовнішні детермінанти формування дефінітивного апарату права. Внутрішніми детермінантами формування дефінітивного апарату права є: а) становлення і розвиток юридичної науки в цілому і передусім загальнотеоретичної юриспруденції; б) антропологізація правового знання; в) поступове зміщення акцентів в осмисленні феномену права як особливої соціонормативної системи з позитивізму на юснатуралізм та інтегративне правороз уміння; г) розробка значної кількості нових доктринальних напрямів (ідей, концепцій, теорій, положень) право- та державороз уміння. Зовнішніми детермінантами формування дефінітивного апарату права є: а) стрімке становлення блоку так званих соціогуманітарних наук; б) динамічний розвиток всіх важливих сфер та галузей суспільного життя; в) антропоцентризм як загальний філософсько-світоглядний напрям; г) розвиток громадського або суспільного інтересу до правових питань; д) зміна типів наукової раціональності та ціннісної шкали осмислення правових явищ[693].

Стилістичні завдання та функції спеціальної лексики муніципального права реалізуються у творенні мовностилістичного образу Батьківщини, вираженні ідей державотворення та громадоправства, відтворенні історичного колориту відповідної епохи, відображенні історичних реалій та політико-економічних можливостей. Крім

[693] Хоменко О. В. Правові дефініції: поняття, природа та значення (порівняльно-правовий аспект) : дис. … д-ра філос. за спец. 081 «Право» (08 – Право). Київ, 2020. С. 9.

прямого значення, така лексика може набувати додаткових смислових відтінків, уживатися в переносному значенні, набувати оцінних позитивних чи негативних значень. Тому, не викликає сумніву, що термінологія муніципального права повинна формуватися як на національній основі, так із використанням загальнозрозумілого та загальновживаного у країнах ЄС категоріального апарату муніципального права.

Так, наприклад, «здійснюючи реформу адміністративно-територіального поділу в Україні, треба забезпечити для номінації територіальних одиниць такої термінологічної лексики, яка б не нівелювала специфічних особливостей історичного розвитку української нації. У разі залучення у сферу номінації чужомовної лексики, використовувати тільки такі назви, які відзначаються високим ступенем освоєння на українському мовному ґрунті, не суперечать природі рідної мови та законам її функціонування на різних рівнях»[694] (наприклад, громада, повіт, край (земля)).

Водночас, доцільною вважаємо легалізацію категорії «муніципальний/-а» щодо низки інститутів місцевого самоврядування (наприклад, муніципальна власність, муніципальна служба, муніципальні підприємства, муніципальна поліція, муніципальний омбудсман тощо). Незважаючи на іншомовне походження цього поняття, вважаємо, що саме воно найбільшою мірою відображає сутність, зміст, форму (види) суспільних відносин, які покликане регулювати муніципальне право як профільна галузь права, яка регулює відносини у сфері місцевого самоврядування, а також нерозривно пов'язаних із феноменом муніципального права таких категорій, явищ та процесів як «муніципалізм», «муніципальна влада», «муніципальні права людини» тощо. Адже саме поняття «муніципальний» з'явилось ще до нашої ери у Стародавньому Римі та застосовувалося щодо громад, які раніше були самостійними, підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*munera*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін «муніципальний» (такі громади називалися *municipia*).

Відповідна тенденція щодо тлумачення поняття «муніципалітет» знайшла своє відображення у ст. 3.1 Європейської хартії міст, що

[694] Жила Т. І. Адміністративно-територіальна лексика української мови : автореф. … канд. філол. наук : спец. 10.02.01 «Українська мова». Київ, 2006. С. 14.

була прийнята Радою Європи в березні 1992 р.[695], де муніципалітет трактується як автономна адміністративна одиниця, що поєднує співтовариство жителів із визначеними інтересами, та населений центр з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю адміністрацією.

Ідея, яка закладена у відповідних юридичних категоріях муніципального права, складає сутність предмету вчення про муніципальну владу та муніципальні права людини, проявляється у змісті об'єктів, які досліджуються, відображається у базових поняттях та інших теоретичних конструкціях, які з мають як наукове навантаження, так і нормативно-правовий зміст та функції. Ідея первинності територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування, будучи центральною проблемою сучасного національного муніципалізму, виступає у ролі свого роду філософії муніципального права та ідеології реформи у сфері децентралізації.

Означені концептуальні позиції значною мірою сприяли б децентралізації публічної влади, створювали б ґрунтовні підвалини для розвитку конституційного законодавства у сфері місцевого самоврядування та самоорганізації територіальних громад в Україні. Концептуальний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду регламентації місцевого самоврядування на рівні законів доводить, що місцеве самоврядування це не лише об'єкт конституційного та законодавчого регулювання, а децентралізація — специфічний концепт організації публічної влади чи чинник адміністративно-територіальної реформи.

Місцеве самоврядування — це, насамперед, своєрідний міжнародний стандарт демократії та важливий об'єкт рецепції у муніципальному праві, зважений підхід до якої пов'язаний не лише з деклараціями про визнання прав територіальних громад, а й процесами забезпечення стабільності конституційного ладу, демократизації державного життя, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів

695

[695] European Urban Charter, adopted by the Council of Europes Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) on 18 March 1992, a Session held during the annual Plenary Session of the CLRAE (17–19 March 1992, Strasbourg). URL: https://rm.coe.int/ref/CHARTE/URBAINE#P12_317

демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад тощо.

Безумовно, проведена починаючи з 2014 р. в Україні реформа місцевого самоврядування продемонструвала високу ефективність та принесла значні здобутки для оновлених територіальних громад. Втім, повномасштабна збройна агресія РФ, розпочата у 2022 році, стала безпрецедентним викликом для громадянського суспільства та всієї конституційної системи організації публічної влади, що докорінно змінила національну безпекову, політичну, екогуманістичну та соціально-економічну ситуацію в державі, регіонах і територіальних громадах.

Водночас потреба у продовженні реформи місцевого самоврядування не викликає сумнівів та залишається безальтернативним вектором внутрішньої політики держави, з одного боку, підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, так і, з іншого боку, необхідність виправлення окремих її недоліків та розроблення планів відновлення повноцінного життя на всій території України.

У цьому контексті важливо сформувати якісну нормативну базу та закласти належні конституційно-правові основи для організації та функціонування місцевого самоврядування як у нинішніх умовах, так і в перспективі повоєнного відновлення.

Подальші етапи муніципальної реформи мають враховувати актуальні виклики діяльності усіх суб'єктів системи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та забезпечувати потреби у створенні й розвитку спроможних територіальних громад у повоєнній перспективі, а саме:

– кардинальне оновлення конституційної регламентації місцевого самоврядування (шляхом внесення змін до чинної Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою або прийняття нової Конституції, в якій має встановлюватися концептуально нова муніципальна модель), враховуючи, що результати реформи місцевого самоврядування потребують насамперед конституційної легітимації, оскільки продовження її реалізації поза межами конституційного поля суперечить принципам правової держави та верховенства права;

– вкрай важливо вдосконалити термінологію українського муніципального права та ключові поняття законодавства про місцеве самоврядування з метою забезпечення правової визначеності;

– на законодавчому рівні необхідно чітко врегулювати правові, організаційні, політичні, економічні, соціальні та інші наслідки створення військових адміністрацій для територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, удосконалити порядок їх взаємодії в умовах воєнного стану та визначити їх статус після його завершення;

– системного оновлення потребує правовий статус територіальних громад (насамперед, шляхом прийняття спеціального Закону «Про самоврядування територіальної громади»), включаючи конституційне визнання та детальне законодавче закріплення усієї сукупності їх прав як юридичних осіб, порядок створення, об'єднання та виділення, закріплення принципу територіальності як основи такої правосуб'єктності, зміну та конкретизацію порядку встановлення компетенції місцевого самоврядування за принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, розширення прав територіальної громади та її членів у сфері управління комунальною власністю;

– на основі нової конституційної моделі місцевого самоврядування та Закону «Про самоврядування територіальної громади» оновлення потребує законодавча регламентація системи місцевого самоврядування (насамперед, шляхом прийняття окремих законів «Про самоврядування на рівні області», «Про самоврядування на рівні району» та «Про статус сільського, селищного, міського голови»),

– завершити процес комплексного законодавчого врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою та, на цій основі, оновлення законодавства про місцеве самоврядування, насамперед, із урахуванням питання визнання територіальних громад юридичними особами та наділення адміністративно-територіальних одиниць правосуб'єктністю;

– привести законодавство про місцеве самоврядування у відповідність до міжнародних стандартів локальної демократії, насамперед передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування та Додатковим протоколом до неї, зокрема щодо врегулювання інституту місцевих референдумів, удосконалення правових засад зборів жителів за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань та інших форм демократії участі;

– перед проведенням перших післявоєнних місцевих виборів слід завчасно унормувати порядок їх підготовки із врахуванням зарубіжного досвіду проведення виборів у пост-конфліктний період,

особливо на територіях функціонування військових адміністрацій та на деокупованих територіях;

– усебічно інтегрувати в організацію та діяльність місцевого самоврядування правозахисний підхід шляхом запровадження, з урахуванням викликів та потреб територіальних громад, нових інституціональних правозахисних механізмів, таких як муніципальний омбудсман, муніципальна поліція, інститути парауристів та адвокасі, установи з надання безоплатної правової допомоги, «юридичні клініки» тощо.

Розділ 8

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

З часу проголошення незалежності законодавець так і не спромігся напрацювати цілісну національну концепцію територіального устрою України. На доктринальному рівні було здійснено спробу вирішення цього завдання. Проте з позиції сьогодення запропоновані рекомендації [696] видаються неприйнятними, оскільки акцент по суті було зроблено на побудову федеративної держави — що, радше, відображало політичні орієнтири проросійського керівництва того часу, ніж відповідало національним інтересам України. У зв'язку з цим актуалізується питання щодо розробки сучасної Концепції адміністративно-територіального устрою України, побудованої на засадах, обґрунтованих у даному розділі монографії.

1. Мета та завдання Концепції територіального устрою України

У положеннях Конституції України вживаються такі терміни як «територіальний устрій» (п. 13 ч. 1 ст. 92; ст. 132; Розділ IX), «система адміністративно-територіального устрою» (ст. 133), «адміністративно-територіальна одиниця» (ст. 143), правове наповнення яких є неоднозначним, фрагментарним і потребує оновлення з урахуванням сучасних викликів державного управління, реформи децентралізації та європейських стандартів.

При ухваленні Конституції України 1996 року було використано термінологію, успадковану від радянської політико-правової системи, яка на той момент уже втратила актуальність, але залишалася фактично дієвою. Зокрема, йдеться про Указ Президії Верховної Ради УРСР №1654-X від 12 березня 1981 року «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». На момент прийняття Конституції цей Указ фактично став правовим гальмом у процесі оновлення підходів до територіальної організації держави. Цілий ряд термінів, закріплених у ньому *(«міста республіканського, обласного, районного підпорядкування», «сільради» тощо)*, а також правових конструкцій *(«утворення і ліквідація областей», «зміна меж», «перенесення адміністративних центрів», «повноваження Президії Верховної Ради УРСР»)* виявилися застарілими та непридатними для сучасного правозастосування. Як не дивно,

[696] Правова доктрина України : у 5 т. Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція. Харків : Право, 2013. С. 532–557.

попри всі недоліки, цей документ втратив чинність лише 26 січня 2024 року — з набуттям чинності Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» №3285-IX від 28.07.2023 р.[697].

У такий спосіб законодавець максимально реалізував потенціал «юридичної сили фактичного» у сфері територіальної організації держави — фактична реальність *(звичні терміни, структура влади, адміністративний поділ)* визначала зміст правових норм і юридичної практики, навіть якщо вони не відповідали задекларованим новим політичним цілям.

Фрагментарна корекція правових положень, спрямованих на врегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою, відбулася з прийняттям Закону України від 31 травня 2005 року «Про географічні назви»[698]. Цим Законом було визначено правові основи регулювання відносин і діяльності, пов'язаних із встановленням назв географічних об'єктів, а також їх унормуванням, обліком, реєстрацією, використанням та збереженням. Зауважимо, що Закон було ухвалено в період, коли Міжнародним судом ООН у Гаазі розглядався спір між Україною та Румунією щодо делімітації морських кордонів, виключної економічної зони та континентального шельфу в районі острова Зміїний у Чорному морі (вересень 2004 р. — лютий 2009 р.).

Процес підготовки до реформи адміністративно-територіального устрою в Україні стимулювався постійними законодавчими ініціативами та нормативною практикою Уряду. Зокрема, в контексті нашого дослідження варто звернути увагу на ухвалені на державному рівні концепції реформування місцевого самоврядування, а саме: Концепцію реформи місцевого самоврядування (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р, план заходів затверджено розпорядженням від 2 грудня 2009 р.)[699] та Концепцію реформування місцевого самоврядування та

[697] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 88. Ст. 330.

[698] Про географічні назви : Закон України від 31 травня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 27. Ст. 360.

[699] Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. *Офіційний вісник України.* 2009. № 93. ст. 3142

територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.)[700].

Окремої уваги заслуговують законопроєкти, внесені до Верховної Ради України у 1996–2025 роках, спрямовані на реалізацію реформи територіального устрою. Зокрема:

✓ Проєкт Закону адміністративно-територіальний устрій України (проєкт від 8 липня 1997 р.)[701]

✓ Проєкт Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, підготовлений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (проєкт № 8051 від 22 лютого 2018 р.) — трирівнева система: громади, райони, області[702];

✓ Проєкт Закону України № 4664 від 28 січня 2021 року «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» –передбачав врегулювання повноважень органів державної влади щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, включаючи утворення, ліквідацію, зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, а також визначення їх статусу[703];

✓ Проєкт Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» — визначає засади адміністративно-територіального устрою України, рівні устрою (громади, райони, області), принципи унітарності, субсидіарності, децентралізації, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж територіальних одиниць, а також повноваження органів влади у відповідній сфері[704];

700

701

702

703

704

[700] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. *Урядовий портал.* URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5f4/8c8/eb3/5f48c8eb3404b046428843.pdf

[701] Проєкт Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 8 липня 1997 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://static.rada.gov.ua/host/pls/zweb_n/webproc4_2?skl=4&pf3516=0907

[702] Проєкт Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 8051 від 22 лютого 2018 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/8051

[703] Проєкт Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»: реєстр. № 4664 від 28.01.2021 / Ініціатор — Кабінет Міністрів України. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25354

[704] Проєкт Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» / Ініціатор — Кабінет Міністрів України. URL: https://surl.lu/vdkepm

✓ Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»[705];

✓ Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»[706].

Поряд із згаданими законопроєктами, які сьогодні можна розглядати як формалізовані конституційно-правові погляди окремих політичних сил у парламенті щодо адміністративно-територіального устрою України, варто згадати й ті законодавчі ініціативи, що були реалізовані у формі прийнятих актів Верховної Ради. Зокрема: Постанову Верховної Ради України № 807-IX від 17 липня 2020 року «Про утворення та ліквідацію районів», яка наразі є ключовим нормативно-правовим актом у процесі адміністративно-територіальної реформи. Відповідно до її положень, кількість районів в Україні було скорочено з 490 до 129[707];

Подальша практика правозастосування засвідчила доктринальну неспроможність існуючої конституційної моделі адміністративно-територіального устрою системно й цілісно забезпечувати розвиток конституційно-правових відносин з урахуванням нової політико-правової дійсності. Це виявляється у фрагментарності нормативного регулювання, відсутності узгоджених дефініцій, а також інституційній інерції, що перешкоджає адаптації правової системи до викликів децентралізації, євроінтеграції та постконфліктного відновлення.

Фрагментарний підхід простежується у розмовах щодо прийняття Муніципального кодексу України. Президент та Конгрес місцевих і регіональних влад неодноразово анонсували його підготовку, однак станом на сьогодні новий Муніципальний кодекс не зареєстрований у парламенті як законопроєкт. А зареєстрований відомий проєкт ще в 2000 року[708] — на сьогодні неактуальний: з того часу відбулися

[705] Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 1 липня 2015 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2217a

[706] Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2598

[707] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235.

[708] Проєкт Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) Номер і дата реєстрації : № 6287 від 13.12.2000. Суб'єкти ініціативи :

суттєві зміни в законодавстві та практиці місцевого самоврядування і, окрім того, більшість ідей, закладених у ньому, вже реалізована в інших нормативно-правових актах, що набули чинності.

Та й доцільність прийняття Муніципального кодексу України в умовах підвищеної нестабільності правового поля в часи турбулентності і проведення реформ та ще й при відсутності схваленої Доктрини місцевого самоврядування, як вже зазначалося у попередньому розділі цієї монографії, викликає поважні сумніви. Зважмо: законодавство про місцеве самоврядування перебуває у стані постійних змін (нова редакція Закону «Про місцеве самоврядування», законопроєкти про адміністративно-територіальний устрій, місцеві референдуми тощо), отож прийняття кодексу зараз означало б закріплення тимчасових рішень, які доведеться швидко переглядати. І невідомо виходячи з якої теорії місцевого самоврядування готуватимуться зміни до діючого законодавства про місцеве самоврядування(нові законопрєкти) і на чому будуть будуватися політичні компроміси при прийнятті їх парламентом. Тому є ризик як перенесення радянських рудиментів у новий кодекс, що суперечить європейським стандартам, так і політичні та безпекові ризики: в умовах війни та воєнного стану прийняття кодифікованого акта може породити конфлікти між центром і громадами. Кодекс може бути використаний для рецентралізації або, навпаки, для надмірної автономізації, що небезпечно для унітарності держави. Тому гіпотетично підготовка і прийняття Муніципального кодексу можливі лише після: внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою; завершення реформи децентралізації публічної влади; гармонізації законодавства України з Європейською хартією місцевого самоврядування.

Формуючи перелік законодавчої активності щодо врегулювання питання адміністративно-територіального устрою, слід враховувати вплив рішень Конституційного Суду України на цей процес. Зокрема, Рішення від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (так звана «справа про адміністративно-територіальний устрій») стало ключовим для розуміння компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у питаннях районного поділу міст. Дане Рішення стало орієнтиром для подальших змін у Законі «Про місцеве

708

Антоньєва Г. П., Кравчук Л. М., Іоффе Ю. Я. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491

самоврядування в Україні» та Законі «Про столицю України — місто-герой Київ», уточнивши межі компетенції міських рад і Верховної Ради. Щодо офіційного тлумачення, то згідно цього Рішення:

– «адміністративно-територіальна одиниця» — компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– «район» — адміністративно-територіальна одиниця, що утворюється в межах області;

– «район у місті» — частина території міста, яка може бути виділена для організації місцевого самоврядування;

– «організація управління районами в містах» (ч. 5 ст. 140 Конституції) — право міських рад у містах з районним поділом вирішувати питання: утворення чи неутворення районних рад; визначення їхніх повноважень; матеріально-фінансового та організаційного забезпечення діяльності районних рад.

Конституційний Суд України визнав, що Верховна Рада України має виключне право встановлювати систему адміністративно-територіального устрою (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції). Міські ради не мають повноважень самостійно утворювати чи ліквідовувати райони у містах як адміністративно-територіальні одиниці. Вони можуть лише вирішувати питання організації управління районами (наприклад, створення районних рад) у межах закону. Рішення закріпило, що райони у містах не є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, а лише елементами внутрішньої організації міста. Це стало підставою для:

– відмови від практики, коли міські ради намагалися самостійно змінювати районний поділ;

– формування підходу, що районні ради в місті формуються лише за рішенням міської ради, але в межах конституційних норм.

З прийняттям Закону України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» законодавець задекларував політико-правовий курс на впровадження нового адміністративно-територіального устрою України, що випливає зі змін до Конституції щодо децентралізації влади (підпункт 6 пункту 16[1] Розділу XV «Перехідні положення»). Це, у свою чергу, зумовило формування нового конституційно-правового змісту ключових доктринальних термінів та їх юридичну легітимацію у чинному законодавстві.

Закон України № 3285-IX від 28 липня 2023 року «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» запровадив сучасні процедури утворення, ліквідації, перейменування та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць[709]. Водночас доктринальне тлумачення низки конституційно-правових конструкцій обумовлюватиметься змістом правового наповнення, що передбачається, зокрема, законопроєктом № 12447 від 27 січня 2025 року. Цей законопроєкт передбачає внесення змін до шести кодексів та шістдесяти шести законів України з метою узгодження термінології та положень у зв'язку з прийняттям зазначеного Закону[710].

Сьогодні перед суспільством стоїть завдання проведення реформ в державі, необхідних, щоб виграти війну. Після завершення війни загостриться потреба проведення модернізації держави, її нової організації під завдання забезпечити безпеку і конкурентоспроможність у новому світі, що постане. Вироблення і реалізація новітньої Концепції територіального устрою України та державної регіональної політики має бути прив'язана не тільки до бачення (візії) майбутньої держави, стратегії її розвитку, але і до Генеральної схеми планування території України, а значить виправданого в новітніх умовах адміністративно-територіального поділу.

У цьому дослідженні ми дотримуємося позиції, що поширені терміни — «адміністративно-територіальна одиниця», «адміністративно-територіальний устрій», «рівні адміністративно-територіального устрою» (зокрема: «регіональний рівень», «субрегіональний рівень», «базовий рівень») та «громада» — слід тлумачити наступним чином:

«Адміністративно-територіальна одиниця» — це визначена законодавством однозв'язна частина території держави, яка має встановлені межі, адміністративний центр і статус, що забезпечує здійснення державного управління, місцевого самоврядування та реалізацію публічних функцій на відповідному рівні;

---

[709] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28 липня 2023 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 88. Ст. 330.

710

[710] Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» та зміною адміністративно-територіального устрою України» : реєстр. № 12447 від 27.01.2025 / Ініціатор — Кабінет Міністрів України. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/55711

«Адміністративно-територіальний устрій» — це система організації території держави, що передбачає її поділ на адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів для ефективного багаторівневого врядування, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, надання публічних послуг та реалізації функцій публічного врядування (держави і місцевого самоврядування);

«Рівні адміністративно-територіального устрою»:

«Регіональний рівень» — охоплює найбільші адміністративно-територіальні одиниці *(області, автономну республіку, міста із спеціальним статусом)*, які мають стратегічне значення для державного управління та розвитку.

«Субрегіональний рівень» — включає адміністративно-територіальні одиниці середнього масштабу (райони, повіти), які забезпечують координацію дій, взаємодію між регіональним і базовим рівнями.

«Базовий рівень» — складається з найменших адміністративно-територіальних одиниць (громад), які є основою для місцевого самоврядування та безпосереднього обслуговування населення;

«Громада» — це визначена законодавством однозв'язна частина території держави, що складається з одного або кількох населених пунктів, об'єднаних спільними інтересами жителів, які реалізують своє право на місцеве самоврядування через органи громади, яка має встановлені межі, адміністративний центр і статус, що забезпечує здійснення державного управління, місцевого самоврядування та реалізацію публічних функцій. Громада є базовою одиницею адміністративно-територіального устрою, що забезпечує доступність публічних послуг і формує основу для взаємодії держави з населенням.

2. Духовні витоки та історико-правові підходи до розуміння генези сучасного адміністративно-територіального устрою України

Досліджуючи сучасний територіальний устрій держави загалом, та систему її адміністративно-територіального поділу зокрема, відчуваємо тривалий та суттєвий вплив на їх формування територіально-церковної організації домінуючих на великих територіях релігійних конфесій. Погоджуємося з В. Кубійовичем, який зауважував, що адміністративний поділ слід розглядати як компроміс «різних

тенденцій, а саме — давнього адміністративного поділу, актуальних політичних і національних тенденцій щодо господарських змін і господарської еволюції, стану комунікації, притяжної сили більших осередків тощо»[711]. На сьогодні цей вплив проглядається у двох напрямках — «модель соціального устрою» та «межі територіальної юрисдикції».

Що стосується першого напрямку — «модель соціального устрою», то тут слід згадати «принцип субсидіарності», який уперше було чітко сформульований у соціальному вченні Католицької Церкви. Його зміст розкрила Енцикліка Папи Пія XI «Quadragesimo Anno» (1931 р.) — «Те, що може бути зроблено меншою спільнотою, не повинно відбиратися у неї і передаватися вищій спільноті». Сьогодні цей принцип прямо згадується у Конституціях Італії (ст. 118) та Польщі (ст. 5). Імпліцитно згаданий принцип проглядається в положеннях Конституцій Іспанії (автономія регіонів) та Німеччини (автономія земель, політична практика, судова доктрина). У Франції даний принцип знайшов своє відображення у законодавчих актах, якими впроваджувалась реформа публічної влади у 1982 році.

Впровадження принципу субсидіарності спостерігаємо і в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.). І хоча в самому тексті ми не знайдемо термін «субсидіарність», зміст цього основоположного документу для розвитку місцевої демократії в Європі просякнутий духом згаданого принципу: рішення мають прийматися на найближчому до громадянина рівні (у п. 3 ст. 4 зазначено: «Пріоритет у здійсненні публічних повноважень, як правило, має надаватися тим органам публічної влади, які є найближчими до громадянина. При покладенні відповідальності на інший орган необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги ефективності та економії»)[712]. Будучи юридично закріпленим у тексті Єдиного Європейського Акту (1986 р.) даний принцип особливого значення в системі європейського права — Маастрихтський

[711] Кубійович В. Поділ земель, де живуть українці, на географічні краї. *Історія української географії.* 2001. № 3. С. 28.

712

[712] Європейська хартія місцевого самоврядування. Стасбург, 15.10.1985 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%B9%D0%B1#Text. Альтернативний переклад даного документу запропоновано колективом авторів монографії «Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду» (2024 р., Київ).

договір (1992 р.); Лісабонський договір (2007 р.); Європейська соціальна хартія (переглянута, 1996 р.) тощо.

Як бачимо, це вже не рядовий церковний чи управлінський принцип, а фундаментальна ідея демократії, яка забезпечує політико-правовий та соціально-економічний баланс між «ефективністю», «свободою» та «відповідальністю».

Щодо другого, то «межі територіальної юрисдикції» історично формувалися на потребу забезпечення церковного управління — визначення території парафій, єпархій чи дієцезій. Проте, з бігом часу, ці церковні утворення відіграли ключову роль при формуванні адміністративно-територіального устрою в багатьох європейських державах. Добре налагоджена стала структура церковних одиниць забезпечила достовірну фіксацію територіальних меж, утримання архівів та кадастрів. Саме ця модель і була у першу чергу запозичена державою.

Церковні територіальні утворення (парафія, єпархія, дієцезія) стали точками відліку для багатьох держав Європи при формуванні національних систем адміністративно-територіального поділу (див.: Таблиця № 1).

Первинною (базовою) ланкою територіального устрою церкви виступила парафія. У християнстві парафія *(грец. παροικία)* — це найнижча церковно-адміністративна одиниця, що об'єднує вірян одного храму (церкви). Також вона окреслює територію, де проживають віряни відповідної громади. Як правило, територіальні межі ототожнювалися із територією села чи містечка. Центром парафії є парафіяльна церква. У багатьох державах парафії ставали територіально основою при формування муніципалітетів. Для прикладу, в Англії церковні парафії стали територіальною базою при формуванні «цивільної парафії» *(англ. civil parish)* — нижньої ланки місцевого самоврядування. Подібна практика спостерігалась в Італії, де на основі парафії почали формуватися первинні ланки місцевого самоврядування — комуни.

Наступним рівнем територіальної організації церкви стала єпархія, дієцезія *(пол. diecezja*, або діоцезія *від лат. dioecesis; від грец. διοίκησις* — «управління»)[713]. Проміжною ланкою між єпархією і парафією стали деканати *(греко-католицька церква)* та благочиння

[713] У період Римської імперії «дієцезії» виконували функцію світської адміністративно-територіальної одиниці. Проте з часом даний термін мігрував до церковної доктрини.

(православна церква). Єпархія охопила систему парафій, котрі організовувались у «деканати» чи «благочиння». Очільником єпархії є єпископ. Досить важливим критерієм поділу міст та визначення їх ролі як адміністративно-політичного центру, назва якого вже, як правило, обумовлювала назву прилеглої території *(землі)*, була наявність в поселені центрального храму єпархії — кафедрального собору *(єпископська кафедра)*. Саме в цьому храмі розміщувався престол єпископа, що розглядається як символ його влади та єдності вірних у помісній церкві.

До речі, У Великобританії, згідно «*Acts of Parliament*» на 26 єпископів поширюється статус члена Палати Лордів[714]. Це свідчить про їх особливий суспільно-політичний авторитет, який вони використовують з метою регулювання чітко обумовленого кола конституційно-правових відносин із соціальних питань, моралі та етики. Вони не наділені компетенцією втручатись у партійну політику.

У Франції після революції 1789 року такі адміністративні округи як департаменти *(фр.: départements)* формувалися, як правило, з врахуванням меж старих єпархій.

На території, яка співпадає з територією сучасної України, перші єпархії з'явилися ще III столітті *(Готська і Скіфська)*. За свідченням історичних джерел очільники цих єпархій брали безпосередню участь в роботі Нікейського собору (325 р.).

До 1917 року на території Наддніпрянської України функціонувало десять православних єпархій — Київська, Чернігівська, Полтавська, Харківська, Катеринославська, Таврійська *(адмін. центр: м. Сімферополь)*, Херсонська *(адмін. центр: м. Одеса)*, Подільська *(адмін. центр: м. Кам'янець), Волинська (адмін. центр: м. Житомир)* та Холмська. У Галичині на той час було три греко-католицьких єпархій — Львівська, Перемишльська *(адмін. центр: м. Перемишль, тепер Польща)* та Станіславська *(адмін. центр: м. Станіслав, тепер м. Івано-Франківськ)*. На теренах Закарпаття була Мукачівська з якої виділено Пряшівську.

Вищим рівнем церковної організації стала «архієпархія» («митрополія»). Саме на цьому рівні у низці держав відбувся суттєвий вплив на процес формування їх регіональних територіальних утворень.

[714] Bishoprics Act, 1878. URL: ukpga_18780068_en.pdf

ТАБЛИЦЯ № 1.
Взаємодія церковного поділу з адміністративно-територіальним поділом

Історичний період	**Церковний поділ**	**Адміністративно-територіальний поділ**	**ВИСНОВОК**
I.	II.	III.	IV
Україна-Русь	Митрополії, єпископії; часто збігалися з князівствами	Князівства, волості	Церковні центри часто збігалися з політичними
Литовсько-Руська держава	Православні митрополії, католицькі дієцезії; частковий вплив на воєводства	Воєводства, повіти	Часткове накладання церковних і адміністративних меж
Козацька доба	Єпархії, парафії; збіг центрів з полковими містами	Полки, сотні	Церковні структури впливали на вибір полкових центрів
Австро-Угорська Галичина	Греко-католицькі парафії; вплив на громади та повіти	Громади, повіти, округи	Парафії слугували основою для формування громад
СРСР	Інститут церкви практично знищено. Церковний поділ ігнорувався; історичні центри зберігали культурне значення	Області, райони, сільради	Церковний поділ не враховувався при адміністративному плануванні
Україна	Інститут церкви відновлено. Новий територіальний церковний устрій уже орієнтується на сформовану державою систему адміністративно-територіальних одиниць	АР Крим, області, райони	Церковний поділ не враховувався при адміністративному плануванні

Слід зауважити, що загалом в Україні вплив церковного поділу не був системний. На різних етапах державотворення він мав фрагментарний характер. Проте, навіть за такий умов, в окремо взятих місцевостях він був суттєвим. Для прикладу, в часи України-Руси

церква була базовим інструментом легітимації влади. Князі сприяли створенню єпархій на своїх володіннях. Тому єпархії *(митрополії, єпископства)*, як правило, збігались з політичними центрами князівств.

У Великому князівстві Литовському *(XIV–XVI ст.)* церковні структури *(православні митрополії, католицькі дієцезії)* частково впливали на адміністративний поділ. Для прикладу, Луцька єпархія територіально охоплювала Волинь, яка згодом стала основою для формування Волинського воєводства.

Полковий устрій у часи Козацької держави (XVII ст.) безпосередньо не був обумовлений наявним церковним поділом. Проте, адміністративні центри полків часто збігалися з центрами єпархій або великих парафій. У даному випадку, яскравим прикладом є Чернігівський полк, який був тісно пов'язаний з Чернігівською єпархією — важливим духовним осередком козаків.

Період Австро-Угорщини залишив свій слід в територіальній організації Галичини, на територій якої значний вплив мала греко-католицька церква. Саме завдяки пастирській праці духовенства цієї церкви формувались парафії, які у подальшому ставали територіальною основою сільських громад або навіть судових округів.

У радянський період церковний поділ було залишено поза увагою. Більш того, держава скеровувала свою діяльність на знищення інституту церкви. Проте, навіть за таких умов, історичні церковні центри було збережено і вони продовжували виконувати функцію культурного та церковного адміністративного центру *(м. Почаїв, м. Чернігів, м. Київ)*.

До уваги делегатів Паризької мирної конференції 1919 року делегацією Української Народної Республіки було представлено об'ємний меморандум французькою мовою — «*Mémoire sur l'indépendance de l'Ukraine présenté à la Conférence de la paix*» *(«Пам'ятка про незалежність України, представлена делегацією Української Республіки на мирній конференції»)*, що складався зі 125 сторінок. Делегація УНР прагнула донести українське питання до світових лідерів, обґрунтувавши право України на незалежність. Одним із ключових елементів документа стала мапа України, яка демонструвала територіальні претензії та бачення кордонів майбутньої української держави, сформовані на основі історичних, етнографічних, економічних та геополітичних аргументів. На той час державний кордон України був в 1,6 рази більший, аніж тепер.

На мапі України 1919 р. чітко видно, що складовою Української держави, окрім півострова Крим, були:

✓ Кубань, Ставропілля, Чорноморщина, Східна Слобожанщина, Стародубщина, які тепер входять до складу росії,

✓ Берестейщина, Гомельщина, які тепер входять до складу Білорусії;

✓ Холмщина, Підляшшя, Надсяння, Північна Лемківщина, які тепер входять до складу Польщі;

✓ Мармарощина, Південна Буковина, які тепер входять до складу Румунії;

✓ Південна Лемківщина, яка тепер входить до складу Словаччини[715].

При утворенні Української СРР кордони проводили по межах губерній, не розділяючи їх на території на яких домінувало українське населення. Наприклад, у південних районах Воронезької губернії українці за переписом 1920 року становили більшість, але в цілому по губернії — меншість. Отож вся Воронезька губернія була включена до складу росії. Серед населення Кубані українці складали — 49%, а росіяни — 45%. Цього вистачили, щоб Краснодарський край зарахували до РРФСР.

При цьому місця компактного проживання українців, так звані «клини»: Зелений клин *(Південна частина Далекого Сходу)*[716], Сірий клин *(Південно-Західний Сибір і Північний Казахстан)*[717], Малиновий клин *(Північний Кавказ)* [718], Жовтий клин *(Нижнє і Середнє*

[715] Délégation de la République ukrainienne. Mémoire sur l'indépendance de l'Ukraine présenté à la Conférence de la paix. Paris : Imprimerie de Robinet-Houtain. URL: https://surl.li/tygvvy

715

[716] Зелений клин (Зелена Україна або Закитайщина) — територія Приамур'я у нижній частині річки Амур і над Тихим океаном; площа близько 1 млн км². Найбільші міста: Хабаровськ, Владивосток, Комсомольськ-на-Амурі, Уссурійськ. За даними перепису 1926 в Зеленому Клині мешкало 303 тисячі українців (із 315 тис. усіх українців Далекого Сходу), або 24,5% усього далекосхідного населення.

[717] Сірий клин — сучасний північний Казахстан, південь Омської області, Барабинський степ у Новосибірській області, Кулундинський степ — частково в Новосибірській, а частково в Алтайському краї, а також деякі інші райони Алтаю.

[718] Малиновий клин — територія проживання українців на Кубані (Краснодарський край та захід Ставропольського краю, які тепер належать росії). Загальна площа колонізованої українцями території — 460 тисяч квадратних кілометрів. В 1917–1920 роках тут був розгорнутий рух за Українську Державну Автономію.

Поволжя) [719], на яких українці намагалися створити свою державність не отримали навіть статусу національної автономії.

Окрім сформованого державою адміністративно-територіального поділу, в Україні розрізняють сформовані протягом століть історико-етнографічні регіони. Північ України від Волинської до Чернігівської області називають Поліссям. Волинь — історична місцевість на північному заході України в межах сучасних Волинської, Рівненської та західної частини Житомирської областей. Східною Галичиною називають територію у межах сучасних Львівської, Івано-Франківської та Тернопільської областей. Східна Галичина — неоднорідний регіон за етнографічними особливостями. У її межах виділяють Гуцульщину, Бойківщину, Лемківщину. Сучасну Чернівецьку область називають Північною Буковиною. Північна Бессарабія — східні райони Чернівецької області. Закарпатська область — Закарпаття, або Підкарпатська Русь. Південною Бессарабією називають південну частину Одеської області між річками Дністер, Прут і гирлом Дунаю. Поділля — охоплює переважно Вінницьку і Хмельницьку області та прилеглі до них території. Східні області України і прилеглі до них території росії називають Слобожанщиною, або Слобідською Україною. З XIX ст. південні частини Донецької і Луганської областей України та частини Ростовської області, які тепер належать росії, називають Донщиною, або Подонням. Північ Сумської і Чернігівської областей називають Сіверщиною. Запорожжя — територія Дніпропетровської та Запорізької областей за Дніпровими порогами, де у XVI–XVIII ст. існувала козацька держава. Гетьманщина — територія Полтавської і Чернігівської областей, а Таврія — Кримський півострів.

3. Політико-правова природа базових принципів (засад) територіального устрою України

Принцип єдності території її населення (громади) та органів публічної влади в законодавстві держав ЄС. Державна територія — історично сформований та географічно окреслений системно-цілісний політико-правовий простір держави, що визначений у

[719] Жовтий клин — територія в Астраханській, Волгоградській, Саратовській, та Самарській областях, заселена українцями, але нерівномірно. Є суто українські сільські ареали поселень. Найбільші українські громади зосереджені у містах Саратов, Волгоград.

міжнародних договорах та в актах національного права. У межах території держави здійснюється юрисдикція її органів. Зауважимо, що в даному випадку акцент ставиться на органи влади, які покликані забезпечувати виконання функцій держави — глава держави, парламент, уряд та суди. Органи місцевого самоврядування лишаються поза увагою, оскільки їх юрисдикція територіально не поширюється на всю територію держави, а покриває лише окремі її частини *(регіон, область, район, громаду тощо)*. І лише завдяки системно-цілісному підходу просторова мозаїка окремих «територій місцевого самоврядування» формує єдиний політико-правовий простір — «державну територію».

За останні 100 років найбільші зростання території України відбулися: в 1939 рік — приєднання галицьких і волинських земель, але без Берестейщини, Холмщини та Надсяння; в 1940 році возз'єднання Буковиною та Південною Бессарабією; в 1945-му Закарпаття ввійшло до складу УРСР; в 1954 рік — до складу УРСР було передано Кримську область з РРФСР.

Дуалізм конституційно-правової природи «державної території» проявляється в тому, що будучи об'єктом конституційно-правового регулювання вона залишається об'єктом публічного управління. Як об'єкт конституційно-правового регулювання державна територія окреслює межі територіальної юрисдикції органів публічної влади, що стає підставою творення державного суверенітету — верховенства, повноти та неподільності державної влади у межах системно-цілісного політико-правового простору держави. Водночас на даний простір поширюються особливі організаційно-правові форми та методи управління, що в результаті формує цілісний інститут — «територіальний устрій».

В конституційних положеннях таких європейських держав, як Австрія, Бельгія, Естонія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Франція та Швейцарія територіальний устрій закріплений у різний спосіб.

Федеративна природа Німеччини як держави закріплена вже в її офіційній назві — Федеративна Республіка Німеччина *(нім.: Bundesrepublik Deutschland)*. Термін «*Bundesrepublik*» перекладається з німецької як Федеративна Республіка. «*Bundes*» — означає «федеральний» або «союзний», походить від слова «*Bund*», що означає «союз». «*Republik*» — «республіка», тобто форма правління, де влада належить народу або його представникам. Отже, *Bundesrepublik*

Deutschland — це Федеративна Республіка Німеччина, що підкреслює її федеративний устрій, де влада розподілена між федеральним центром і 16 землями.

Офіційна назва Австрії — Австрійська Республіка *(нім.: Republik Österreich)*. *Ця назва не містить* терміну «федеративна», але Австрія є федеративною парламентською республікою, що складається з 9 федеральних земель (нім.: *Bundesländer*), кожна з яких має власну конституцію, парламент і уряд. На відміну від Федеративної Республіки Німеччина, де федеративний устрій закріплений вже в офіційній назві держави, Австрія не містить терміну «федеративна» у своїй назві. Натомість її федеративна природа чітко відображена в назві та змісті основного конституційного акта — Федерального конституційного закону *(нім. Bundes-Verfassungsgesetz)*, який визначає Австрію як федерацію дев'яти земель із власними конституціями та органами влади.

Для наукового дослідження цей правовий документ є цікавий не лише з практичної сторони але й наукової, оскільки її Проєкт було підготовлено за участю Г. Кельзена — найвпливовішого правника XX століття, засновника нормативістської школи права та конституційного судочинства. Його внесок у формування Конституції Австрії 1920 року є фундаментальним: він був головним автором її проєкту та першим суддею Конституційного суду Австрії. Згідно положень цього закону територіальний устрій Австрії закріплений у розділах, що стосуються загальних положень та розмежування компетенцій між федерацією та землями.

На відміну від Австрії[720] та Німеччини (у період Веймарської республіки), які вже у 1920 році функціонували як федеративні держави з конституційно закріпленим розподілом повноважень між центральною владою та суб'єктами федерації, Бельгія пройшла складний і поступовий шлях конституційного розвитку, що завершився лише у 1993 році офіційним визнанням федеративного устрою в Конституції. Реформі 1993 року, яка закріпила федеративний статус Бельгії на конституційному рівні, передували системні конституційні трансформації, що тривали з 1970-х років. Перша реформа 1970 року визнала культурні спільноти. Друга — у 1980 році — завершилася створенням регіонів Фландрія та Валлонія. Третя реформа 1988–

720

[720] URL: https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf

1989 років розширила автономію Брюссельського столичного регіону. Нарешті, у 1993 році, внаслідок четвертої реформи, Бельгія офіційно стала федерацією. Сучасна Бельгія — це федерація трьох регіонів *(Фландрія, Валлонія, Брюссель)* і трьох мовних спільнот [721] *(фламандської, французької, німецької)*, з чітким розподілом повноважень між ними та федеральним урядом.

Швейцарія також пройшла процес еволюції до федеративного устрою. Проте, на відміну від Бельгії, яка трансформувалася з унітарної держави у федерацію, розвиток територіального устрою Швейцарії розпочався вже з конфедеративної форми. Її сучасна федеративна структура сформувалася внаслідок конституційної реформи 1848 року, яка перетворила союз кантонів на єдину федеративну державу.

Окремий інтерес представляє конституційна модель територіального устрою Італії. Відповідно до конституційних положень статті 5 Італія є єдиною унітарною державою, яка визнає та сприяє автономії місцевих органів влади. Це закріплює принцип політичної децентралізації. Згадана стаття Конституції Італії перебуває у системному взаємозв'язку зі статтею 114, яка, встановила вичерпний перелік складових частин Республіки — муніципалітетів (*comuni*), провінцій (*province*), метрополійних міст (*città metropolitane*), регіонів (*regioni*) та держави (*lo Stato*). У контексті Конституції Італії згадані територіальні утворення є рівноправними складовими Республіки, і жодна з них не є підпорядкована іншій. Тобто, «вони не походять від держави», «вони не створені державою», «не делеговані зверху, а мають власну конституційну легітимність».

Українські дослідники неправильно інтерпретують статтю 114 Конституції Італії, бо акцентують на ієрархічній підпорядкованості територіальних одиниць державі[722]. Ієрархічне трактування територіального устрою Італії в українській літературі часто є наслідком ігнорування реформи 2001 року. Стаття 114 заперечує підпорядкованість територій державі, натомість стверджує їх автономію та

721

[721] Конституція Бельгії (статті: 2–4, 127–129) згадує про «language communities» — тобто спільноти, що організовані навколо мови як соціального та культурного явища, а не лише лінгвістичної науки оригіналі. URL: https://constituteproject.org/constitution/Belgium_2014

722

[722] Панов А. Адміністративно-територіальний устрій Італії: сучасність та реформування. URL: https://alenpanov.org.ua/ua/article/11/14

рівноправність. Не враховується принцип рівності складових частин республіки, що є ключовим для сучасного тлумачення. Такий підхід створює ризик перенесення ієрархічного мислення на аналіз положень іноземних конституцій. А також ігнорується автономний статус муніципалітетів, провінцій, регіонів, які мають власні статути, повноваження і функції.

У конституціях Литви, Латвії та Естонії територіальний устрій згадується в контексті місцевого самоврядування та адміністративного поділу.

Конституція Іспанії у ст. 2 закріплює положення згідно якого держава «визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, які її складають, і солідарність між ними». Згідно ст. 137 територіальний устрій включає: муніципалітети; провінції а також автономні спільноти *(icn.: comunidades autónomas)*. Іспанія поділена на 17 автономних спільнот (наприклад, Каталонія, Країна Басків, Андалусія, Галісія), 2 автономні міста (Сеута і Мелілья на півночі Африки), 50 провінцій, які є складовими автономних спільнот та муніципалітети. Кожна автономна спільнота має: власний статут автономії; парламент; уряд та президента автономії. Відповідно до ст. 137 Конституції в Іспанії закладено трирівневу модель: регіональний рівень — автономні спільноти; проміжний рівень — провінції; базовий рівень — муніципалітети. Це формує конституційно-правову конструкцію яка не є федеративною але має високий рівень децентралізації. Усі три рівні мають право на автономію, проте автономія це не суверенітет. Будучи унітарною державою Іспанія має характерні для федерації особливості: власні парламенти та уряди в автономіях, статути автономії, розмежування компетенцій між центром і регіонами. Така конституційно-правова конструкція переслідує політичну мету — збереження єдності. Таким чином, стаття 137 встановила конституційну модель децентралізації, яка сприяє оперативній адаптації до регіональних особливостей та збереженню територіальної цілісності держави.

Повноваження автономій визначаються асиметрично. Іспанія не є федерацією в юридичному сенсі, але її територіальний устрій має багато рис федералізму: децентралізація, розмежування компетенцій, автономні інституції. Особливість такої конституційно-правової конструкції робить Іспанію однією з найбільш децентралізованих унітарних держав у світі.

Як правило, конституційне законодавство європейських держав сповідує принцип єдності території, її населення *(громад)* та відповідних органів публічної влади. Виходячи з цього, більшість конституцій держав Європи не мають спеціалізованого структурного розділу *(глави або ж частини)*, яким би забезпечувалося окреме конституційно-правове регулювання інституту адміністративно-територіального устрою. Конституційно-правові конструкції вибудовуються у такий спосіб, що основний акцент ставиться на інституті місцевого самоврядування.

Такий підхід можна спостерігати у чинних конституціях Білорусії, Болгарії, Естонії, Латвії, Литви, Македонії, Молдови, Польщі, Словаччини, Словенії, Угорщини, Франції, Хорватії, Чехії, Швеції *(див.: Таблиця № 2)*.

ТАБЛИЦЯ №2.
Конституції окремих держав Європи, в яких проявляється «принцип єдності території, населення і публічної влади» та відсутній окремий структурний розділ, положення якого мали б розкрити зміст питань територіального устрою та адміністративно-територіального поділу

№ п\п	Держава	Дата прийняття Конституції	Назва структурного розділу
I.	II.	III.	IV.
1	Білорусія	15.02.1994	стаття 9 Розділу 1 «Основи конституційного ладу»[723]
2	Болгарія	12.07.1991	Глава сьома. «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»[724] *(звернути увагу на ст.ст.: 142–143)*
3	Естонія	28.06.1992	Глава XIV. «Місцеве самоврядування»[725] *(звернути увагу на ст.: 155)*

723

724

725

[723] Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь : афіц. тэкст (у рэд. рэфэрэндуму 27.02.2022). Мінск : Нац. прававы інтэрнэт партал Рэспублікі Беларусь ; пераклад і публ. : Venice Commission, 2022. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2022)034-e

[724] Конституция на Република България. URL: https://www.parliament.bg/bg/const

[725] Põhiseadus. URL: https://president.ee/et/eesti-vabariik/pohiseadus

№ п\п	Держава	Дата прийняття Конституції	Назва структурного розділу
4	Латвія	15.02.1922 *(у ред.від 27.01.1994 р.)*	Частина І. «Загальні положення»[726]
5	Литва	25.10.1992	стаття 11 Глави 1. «Литовська держава»; Глава X. «Місцеве самоврядування та управління»[727]
6	Македонія	17.11.1991	V. «Місцеве самоврядування»[728]
7	Молдова	29.06.1994	Глава VIII. Публічне управління[729]
8	Польща	17.10.1992	Глава 5. «Місцеве самоврядування»[730]
9	Словаччина	01.09.1992	Частина четверта. «Органи місцевого самоврядування»[731]
10	Словенія	23.12.1991	Частина 1. «Вступ» та Частина V. «Самоврядування»[732]
11	Угорщина	11.04.2011	Глава IX. «Місцеве самоврядування»[733]
12	Франція	04.10.1958	Розділ XII. «Про місцеві колективи»[734]

726 727 728 729 730 731 732 733 734

[726] Конституція Латвийской Республики. URL: https://surli.cc/fttxzw

[727] Конституція Литовської Республіки. Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm

[728] The Constitution of the Republic of North Macedonia. URL: https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx

[729] Constitution of the Republic of Moldova : official text. — Chișinău : Constitutional Court of the Republic of Moldova, 1994 (as amended). URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf

[730] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf

[731] Ústava Slovenskej republiky z 1 septembra 1992 // Sb. zákonů ČSFR č. 460/1992. S. 2660–2678. URL: https://static.slov-lex.sk/pdf/SK/ZZ/1992/1992c92.pdf

[732] Конституція Республіки Словенія. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/sloven1.html

[733] Constitution of Hungary. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en

[734] Constitution de la République française. URL: https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-frantsuzkoyi-respubliky/

№ п\п	Держава	Дата прийняття Конституції	Назва структурного розділу
13	Хорватія	22.12.1990	22 грудня 1990 р. (VI. » Організація місцевого самоврядування та управління[735]
14	Чехія	16.12.1992	Розділ сьомий. «Місцеве самоврядування»[736]
15	Швеція	27.02.1974	Глава 1. «Основи державного ладу» [737]

Певна специфіка, обумовлена конституційно-правовими традиціями, спостерігається у Конституціях Ірландії[738] та Королівства Данії[739].

Конституції унітарних держав Європейського Союзу, які були прийняті відносно недавно, у своїх положеннях містять окремі структурні частини, де визначається не лише система адміністративно-територіального поділу, а й конституційно-правовий статус їх окремих територіальних утворень.

Зокрема, до таких актів слід віднести Конституцію Греції від 11 червня 1975 р. *(стаття 105 Глави третьої «Режим Святої гори Афон»)*[740]; Конституцію Іспанії від 29 грудня 1978 р. *(Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави»)*[741]; Конституцію Королівства Нідерланди від 17 лютого 1983 р. *(Глава VII «Провінції,*

735

736

737

739

740

741

[735] The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia as of 15 January 2014 Edited and translated by the Constitutional Court of the Republic of Croatia. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf

[736] The Constitution of the Czech Republic. URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/20128

[737] Sweden's Constitution of 1974 with Amendments through 2012. URL: The Constitution | Sveriges riksdag. URL: https://constituteproject.org/constitution/Sweden_2012

[738] Constitution Of Ireland. URL: Irish Statute Book Constitution of Ireland

[739] Denmark's Constitution of 1953. URL: https://constituteproject.org/constitution/Denmark_1953

[740] Greece's Constitution of 1975 with Amendments through 2008. URL: https://constituteproject.org/constitution/Greece_2008

[741] Constituição Espanhola. URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/6321

муніципалітети, органи водного контролю та інші державні органи»)[742]; Конституцію Португальської Республіки 02 квітня 1976 р. *(Розділ VII «Автономні області» та Розділ VIII «Організація місцевої влади»)*[743]; Конституцію Франції *(Розділ XII «Про місцеві колективи»)*[744]. Винятками є Конституція Великого Герцогства Люксембург 17 жовтня 1868 р. *(Глава IX «Про комуни»)*[745] та Конституція Італійської Республіки 22 грудня 1947 р. *(Глава V «Області, провінції і комуни»)*[746].

Перелік складових частин територіального поділу зустрічається у конституціях таких федеративних держав–членів Європейського Союзу як Австрійська Республіка *(пункт 2 статті 2 Федеративного конституційного закону від 10 листопада 1920 р.)*[747]; Королівство Бельгії *(ст.ст.: 2,3,4 і 5 Конституції від 07 лютого 1831 р.)*[748]; Федеративна Республіка Німеччини *(Преамбула Основного Закону у редакції 23 травня 1949 р.)*[749].

Подібний підхід спостерігається у конституційних положеннях нових унітарних та федеративних держав Східної Європи. Зокрема, України *(див.: Розділі IX «Територіальний устрій України» — абзац 1 статті 133)* або ж Росії *(див.: Глава 3 «Федеральний устрій» — стаття 77)*. Певна особливість спостерігається у Конституції Молдови, де, визначаючи власну систему адміністративно-територіального поділу, не було закріплено поіменний перелік найбільших

742

743

744

745

746

748

749

[742] The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002. URL: https://www.wipo.int/wipolex/fr/legislation/details/7418

[743] Constitution of the Portuguese Republic Seventh Revision [2005]. URL: https://web.archive.org/web/20141022091934/ ; http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf

[744] Constitution de la République française. URL: https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-frantsuzkoyi-respubliky/

[745] Luxembourg's Constitution of 1868 with Amendments through 2009. URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/7517

[746] Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2020. URL: https://constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf

[747] Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. URL: Austria_2013.pdf

[748] Belgium's Constitution of 1831 with Amendments through 2014. URL: https://constituteproject.org/constitution/Belgium_2014.pdf

[749] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html#BJNR000010949BJNE001500314

територіальних утворень *(див.: стаття 110 «Адміністративно-територіальний устрій»)* [750]. Загальна *система* адміністративно-територіального поділу без чіткого поіменного визначення переліку найбільших адміністративно-територіальних одиниць закріплена у Конституції Білорусії *(абзаці 3 статті 9)*, Угорщини *(стаття 41)* та Хорватії *(стаття 129)*.

Конституційно-правові принципи територіального устрою України. Питання територіального устрою будь-якої держави є одним з найскладнішим в процесі конституційного розвитку. Перш за все, це питання, за своєю природою, є системним, оскільки обумовлюється надзвичайно широким колом суспільних відносин: історичними, національними, демографічними, політичними чи геополітичними, економічними, правовими тощо. Складна конституційна історія української державності породила два діаметрально протилежні варіанти потенційно можливого конституційного розвитку «унітаризм VS федералізм». Тому кожен конституційно-правовий Проєкт в кін. 80-х поч. 90-рр. почав обов'язково розглядатися через призму екзистенційного питання «Україна — унітарна, чи федеративна держава?».

Як правило, в конституційних актах завжди намагаються закріпити надзвичайно абстраговані політико-правові ідеї, які потім стають підвалинами державотворчого процесу та правової системи, впливають на подальший розвиток юридичної практики. Українські історичні землі в умовах втрати державності перебували під фрагментарним впливом різних імперій: Монгольської, Великого Князівства Литовського, Речі Посполитої, Османської, Російської, Австро-Угорщини, Німецької та СРСР. Кожна з них мала свої форми та методи впливу на формування моделей територіального управління. Цей вплив знаходив своє відображення в політико-правових поглядах на державотворчий процес, правовій доктрині та юридичній практиці.

Ще з часу проголошення Декларації про державний суверенітет України *(16.07.1990 р.)* це питання завжди викликало особливий суспільний інтерес, що неодноразово приводило до надлишкової політизації багатьох його аспектів. Оскільки у тексті Декларації 1990 р не фіксується юридична конструкція «Україна є унітарною

750

[750] Constitution of the Republic of Moldova : official text. — Chișinău : Constitutional Court of the Republic of Moldova, 1994 (as amended). URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf

державою», як ми вже це бачимо в положеннях Конституції України *(див.: частина друга статті 2)*, то з позиції нормативізму Україна могла стати і федеративною при наявності політичної волі парламенту.

Як вже згадувалось, до недавнього часу в українській правовій доктрині поширеною думкою була ідея федеративної України. Обґрунтовуючи витоки даної ідеї, як правило, досить часто посилались на праці М. Грушевського[751], П. Скоропатського[752], В. Винниченка[753] чи С. Петлюри[754] та ін. Згадували Проєкт Конституції У.Н.Р.[755], розроблений професором О. Ейхельманом і т. д. Проте, як кажуть, «лихий ховається в дрібничках». Усі ці праці творилися на зломі епох, коли імперії занепадали, нові конституційно-правові механізми ще не були напрацьовані. Значна частина українських історичних земель перебувала під територіальною юрисдикцією інших держав. Тому здобуття права місцевого самоврядування для українського населення з подальшим розвитком автономії, яка стане політико-правовою точкою відліку до набуття прав суб'єкта федерації, у той час, для багатьох виглядало найбільш оптимістичним варіантом. Сьогодні,

751 [751] Грушевський М. Якої автономії і федерації хоче Україна? Виданнє Союза Визволення України. Відень, 1917. 22 с. URL: Diasporiana Електронна бібліотека | Грушевський М. Якої автономії і федерації хоче Україна?; Універсал Української Центральної Ради (III) (листопад 1917). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-17#Text ; Збірник статей «Визволення Росії і українське питання» / М. С. Грушевський // Грушевський, Михайло Сергійович. Твори : у 50 т. / М. С. Грушевський ; редкол. : П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін. Львів : Видавництво «Світ». 2002. Т. 1. С. 383–544.

[752] Гай-Нижник П. П. Грамота про федерацію 1918 р.: вимушений тактичний крок задля порятунку Української Держави чи завбачлива стратегія на відновлення єдиної Росії (PDF). *Політичні науки.* Гілея. 2018. 138 (11): 40–57.

753 [753] Винниченко В. Відродження нації ч. 1. Відень : Видавництво «Дзвін», 1920. 348 с. URL: https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/1110/file.pdf

[754] С. Петлюра мав федеративні погляди у ранній період (до 1917–поч. 1918) — що випливає зі збірника «Симон Петлюра: статті, листи, документи» (Нью-Йорк, 1956. 480 с. URL: Симон Петлюра : Статті, листи, документи — Архів ОУН). Окрім того, писав ранні програмні тексти (зокрема про автономію України), які були побудовані на моделі федералізму ; Українська Центральна Рада. III Універсал Української Центральної Ради від 7 (20) листопада 1917 року // Закони і постанови Української Центральної Ради. Київ, 1917. С. 1–4.

755 [755] Ейхельман От. Проєкт Конституції — Основних Державних Законів Української Народної Республіки (Отона Ейхельмана) 1921. *Конституанта*. URL: https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html

досліджуючи тогочасні державно-правові джерела, слід пам'ятати, що важливо враховувати етап державотворення, на якому були вчинені ті чи інші конституційно-правові дії, а також історико-правовий контекст, у якому були виголошені відповідні висловлювання. Адже багато з того, що пропонувалося у той час, тепер уже втратило актуальність — зокрема, внаслідок трансформації матеріально-фінансової основи суспільства, політичної системи держави тощо — або навіть містить у собі комплекс політико-правових загроз для чинного конституційного ладу держави.

Вакуум політичної влади, який появився після розпаду австро-угорської та російської монархій, стимулював процес творення нових державних утворень. Поряд із такими «гіґантами» як УНР (правонаступниця — Директорія), УСРР та Гетьманатом формувались територіальні утворення які формально мали ознаки держави з республіканською формою *(див.: Таблиця № 3. «Малі республіки в 1918–1920 рр.»)*. Нерідко їх утворення, інспірувалось із-зовні. Проте, тимчасовість їх функціонування та недосконаліть дії механізму органів публічної влади створювали значний розрив між проголошеними цілями та реальним станом речей.

Проте, згідно тогочасного міжнародного права, ці територіальні утворення потенційно претендували на власний суверенітет *(Доктрина Вільсона)*[756]. Це прекрасно розумів член Урядової Комісії по розробці Основного Державного Закону УНР професор міжнародного права О. Ейхельман[757]. У запропонованому ним «Проєкті Конституції У.Н.Р.» федерація визначалася через об'єднання сформованих раніше на етнічній території України суб'єктів — державних утворень на зразок «малих республік». О. Ейхельман розробив механізм правового регулювання відносин на рівні «федерація-земля». Його Проєкт досконало розписує такий механізм взаємодії, проте професор не подав вичерпного переліку суб'єктів такої федерації, бо швидкоплинність політичних процесів не змогла забезпечити стабільності функціонування нових державних утворень.

Окремий інтерес викликають проблеми, пов'язані зі становленням територіальної організації влади у Галичині. Ця українська

[756] President Woodrow Wilson's 14 Points (1918). URL: https://www.archives.gov/milestone-documents/president-woodrow-wilsons-14-points

[757] Ейхельман О. Проєкт Конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки. Київ : Тернів: Видавництво С. 1921. С. 7–90.

756

етнічна територія тривалий час була предметом територіальних спорів між Австро-Угорською та Російською імперіями, Польщею та Чехословаччиною. Для росії ця територія була важливою в її геополітичних планах виходу до «Карпатсько-Дунайського регіону». Австрійська сторона переслідувала ж мету виходу до Чорноморського басейну. Польська ж держава розглядала Галичину структурним елементом для формування власної геополітичної конструкції «*Polska od morza do morza*», витоки якої сягали політичної спадщини Ягеллонської династії та уній. У XIX ст. польська месіанська візія розглядала Галичину як «польський П'ємонт» — регіон, з якого має початися відродження Польщі[758].

У своїх намагання створити геополітичну противагу імперській росії в особі нового державного утворення, Ю. Пілсудський обґрунтовував доцільність формування федеративного об'єднання народів — Польщі, Литви, України, Білорусії. Водночас популярності набирали суспільно-політичні погляди Ігнація Яна Падеревського *(06.11.1860 — 29.06.1941)* — уродженця села Курилівка, що нині розташоване у Вінницькій області України. Саме завдяки його наполегливій громадсько-політичній активності та дружнім стосункам із Президентом США Томасом Вудро Вільсоном питання незалежності Польщі не сходило з порядку денного американського політикуму[759]. У своїй промові 08.01.1918 р. Т. В. Вільсон заявив, що незалежність Польщі — запорука майбутнього миру в Європі *(див.: тринадцятий пункт)*[760]. Державно-правові погляди польської політичної еліти не могли не позначитись на польсько-українських відносинах у період Першої світової війни: політичний союз Пілсудського і Петлюри, Київська операція 1920 року — намагання створити федеративну модель «Польща — Україна».

759

760

[758] Лисенко В. С. Галичина у концепції польської месіанської візії. *Науковий вісник.* 2020. № 3. С. 45–58.

[759] Ігнацій Ян Падеревський. Прийшов, зіграв і переміг. *Нова Польща.* URL: https://novapolshcha.pl/article/ignacii-yan-paderevskii-priishov-zigrav-i-peremig/

[760] President Woodrow Wilson's 14 Points (1918). URL: https://www.archives.gov/milestone-documents/president-woodrow-wilsons-14-points

ТАБЛИЦЯ № 3.
«Малі республіки» в 1918–1920 рр.[761]

№ п/п	**ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УТВОРЕННЯ**
I.	II.
1	**Баштанська Республіка** *(осінь 1919 р. адм. центр с. Баштанці, Миколаївської губ.)*
2	**Бойківська республіка** *(22.08 — 26.08.1920 р.; Сколівський район, Галичина)*
3	**Висунська республіка** *(1919 р.)*
4	**Галицька Соціалістична Республіка** *(15.07 — 21.09.1920 р.)*
5	**Гуляйпільська республіка** *(1918 р. — серпень 1921 р.)*
6	**Гуцульська Республіка** *(07.11.1918 р. — 11.06.1919 р.; адм. центр с. Ясіня, Закарпаття)*
7	**Донецько-Криворізька республіка** *(27-30.01.1918 р.- 17-19.03.1918 р.; адм. центр — м. Харків; Харківська та Катеринославська губ., промислові р-ни області Війська Донського, м. Ростов, м. Таганрог, м. Новочеркаськ)*
8	**Звенигородська та Таращанська Республіки** *(квітень — серпень 1919 р.; Звенигородський п-т Київської губ.)*
9	**Кримська радянська соціалістична республіка** *(квітень-червень 1919 р.; Крим)*
10	**Лемківська Республіка** *(листопад 1918 р.-поч. 1920 р.; охопила територію Галичини по ріки Сян, Попрадь і Дунаєць, південні схили Карпат і Буковину на північ від Серету; сюди ввійшли Новосаднецький, Грибівський, Горлицький, Яслицький, Короснянський повіти; адм. центр не був чітко виражений, однак по-між усіх повітів виділявся Грибівський, де діяла «Руська Рада»)*
11	**Ніжинська республіка** *(серпень 1918 р.;Ніжинський п-т Київської губ.)*

[761] Куйбіда В. С., Заяць І. Я. Ґенеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти : монографія. Харків : Книжковий клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2010. 479 с.

12	**Радянська соціалістична республіка Тавріди** *(березень-квітень 1918 р.; Крим)*
13	**Республіка Григор'єва** *(травень-липень 1919 р.; міста: Єлисаветград, Катеринослав, Херсон, Миколаїв, Кременчук, Черкаси)*
14	**Сквирська республіка** *(серпень 1918 р.; Сквирський п-т Київської губ.)*

Приймаючи Конституцію України 1996 р., законодавець ще перебував під впливом старої радянської правової доктрини. Проте, навіть у той час в законодавстві України проглядались уже нові конституційно-правові конструкції. Сьогодні їх можна вже сприймати як «конструкції подвійного призначення»: при абсолютній стабільності правового терміну його конституційно-правовий зміст обумовлюється самим доктринальним наповненням. Відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, територіальний устрій України має визначатися виключно законом.

Конституційно-правовий зміст Розділу IX Конституції України визначив межі предмету, який в подальшому потребуватиме не лише конституційно-правового тлумачення але й законодавчого наповнення. Абстраговані положення розділу IX «Територіальний устрій» *(стаття 132 та стаття 133)* перебувають у системному взаємозв'язку з положеннями Преамбули, іншими статтями Конституції України; Акту проголошення незалежності, схваленим 01 грудня 1991 року всенародним голосування. Інакше ніяк, бо територіальний устрій — це система організації території держави.

Наперед слід усвідомити логіку державотворчого процесу, що юридично визначив: територію держави з лінією державного кордону, систему органів публічної влади, територіальна юрисдикція яких обумовлюється системою адміністративно-територіальних одиниць та конституційно-правовий механізм взаємодії центральних органів державної влади з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Окрему увагу слід звернути взаємозв'язок положень статті 2 Конституції України з її Розділом IX. Відповідно до частини другої статті 2 Україна є унітарною державою. Дослідники не раз зауважували, що конституціедавець запозичив державотворчий досвід УРСР з галузі конституційно-правового регулювання територіальної

організації держави. І як доказ, посилались на перейняту модель адміністративно-територіального поділу : область — район — місто/селище/село. Саме це ставало доказом при обґрунтуванні позиції про можливість функціонування одного й того самого адміністративно-територіального поділу на принципово різних історичних етапах державності.

Проте, у такому твердженні приховувалась похибка. Відхід від радянської моделі ознаменувався зміною розуміння політико-правового явища «унітарність/унітаризм». Радянська модель нехтувала державністю суб'єктів радянської федерації оскільки вибудовувалась на основі принципу «демократичного централізму» а жорстке партійне керівництво унеможливлювало будь-яку реальну автономію. Ідеологічна єдність тлумачилась як гарантія «монолітності» соціалістичного суспільства. Законодавство союзної республіки апріорі не могло суперечити союзному, оскільки на той час домінувала думка про те, що централізована влада є більш ефективніша за децентралізовану. Тогочасний стан конституційно-правових відносин характеризувався тим, що «Конституція [...] сталінська. Це Конституція централістської унітарної держави, — казав Чорновіл в інтерв'ю газеті «Правда України» у січні 1989 року. — Наша ж держава задумувалася як союз, як справжня федерація соціалістичних самостійних республік із широким, найширшим самоврядуванням... У нас є глибоко унітарна, до кінця централізована держава, в якій республіка має менше прав, ніж кантон у Швейцарії»[762].

З проголошенням Декларації про державний суверенітет України *(16.07.1990 р.)*[763] *та підтвердженням на Всеукраїнському референдумі Акту проголошення незалежності України (01.12.1991 р.)*[764] у державі розпочалась системна трансформація конституційно-правових інститутів. Одним з прикладів такої зміни стало прийняття Закону УРСР № 533-XII від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»[765], відповідно до якого

[762] Семків В. Чорновіл. Ідея федералізму та її трансформації. URL: https://zbruc.eu/node/30884

[763] Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text

[764] Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 38. Ст. 502

[765] Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 7 грудня 1990 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 2. Ст. 5

обласна рада була наділена правом законодавчої ініціативи у Верховні Раді УРСР *(див.: пункт 9 частини першої статті 37)*. Згідно офіційної на той час правової доктрини, правом законодавчої ініціативи наділялися уповноважений орган суб'єкта федерації. Така законодавча новела не однозначно сприймалася у суспільстві та в органах державної влади. Під час виборчої компанії 1989 р. до Верховної Ради УРСР кандидат у народні депутати В. М. Чорновіл висловлював ідею федеративної України як «союзу земель», що історично склалися — Київщина, Галичина, Поділля, Донеччина тощо. Проте, цю ідею, слід розглядати як форму спротиву радянському унітаризму, що домінував у політичному устрої того часу. Згідно його уявлень, федералізм мав забезпечити децентралізацію, економічну самостійність регіонів, національно-культурну автономію для меншин, зберігаючи при цьому єдність держави. Згодом В'ячеслав Чорновіл дистанціювався від ідеї федералізації, оскільки вона почала використовуватись окремими політичними колами як прикриття для просування моделі так званої «кланової федерації», що загрожувала єдності держави.

Особливості конституційно-правових відносин на рівні «область — держава» визначаються природою відносин «загального» з «особливим». Одночасно їх можна охарактеризувати, як відносини «первинного» з «похідним». Слід зауважити, що, в залежності від політико-правової природи конкретної держави, в одних випадках територіальні одиниці, будучи «особливим», виступають у ролі «первинного», в інших — «похідного» елементу. Така амбівалентність зумовлює існування різних форм державного устрою — унітарної держави та федерації.

Із всіх держав, у яких «область» виступає структурним елементом територіальної організації, лише одна — росія — є федеративною за формою державного устрою. Усі інші — унітарні з різним рівнем децентралізації. Відповідно до російської конституційно-правової доктрини ця держава є результатом об'єднання політичної волі окремих її територіальних утворень. Взявши безпосередньо активну участь в утворенні нової держави, російські області закріпили за собою об'єм конституційних прав, який класично належить суб'єктам федерації *(пункт 1 статті 5 конституції російської федерації)*[766]. Конституція

[766] Конституція Російської Федерації. Прийнята всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р. // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. Київ : Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. С. 405–443.

росії фактично підтвердила положення «Договору про розмежування предметів відання та повноважень між федеральними органами державної влади Російської Федерації та органами влади автономної області, автономних округів у складі Російської Федерації» від 31 березня 1992 р. та «Договору про розмежування предметів відання та повноважень між федеральними органами державної влади Російської Федерації та органами влади країв, областей, міст Москви та Санкт-Петербургу Російської Федерації» від 31 березня 1992 р. Визнавши тоді усі області суб'єктами федерації, російському законодавцю вдалось призупинити руйнівну дію відцентрових сил. Відтоді ця територіальна одиниця визнається «первинною», оскільки, згідно Договору, область є одним із засновників російської федерації («похідне»). Одночасно за областю залишилась функція «особливого», оскільки функцію «загального» продовжувала виконувати держава. Таким чином, конституційні реалії російської держави суттєво різняться від реалій, які сформувались в європейських державах: у систему федерального устрою входить таке територіальне утворення як область.

У радянський період у всіх союзних республіках СРСР статус області практично був однаковим. Це обумовлювалось єдністю нормативно-правової бази[767] та спільністю політичного центру.

В Україні намагання одних політичних сил забезпечити негайний відхід від радянської моделі територіальної організації та відкрита проросійська орієнтація інших політичних сил мали спільний предмет для дебатів: запровадження федеративного (земельного) устрою. Перехід на федеративну форму державного устрою забезпечив би окремим регіонам подвійну вигоду — набуття прав власності на майнові комплекси, що знаходились на їх території, та відносну самостійність при виробленні політичних рішень. Проте, така вигода для окремого регіону могла обернутися грубим порушенням загальнонаціональних інтересів. В умовах становлення нової держави такий сценарій розвитку подій загрожував існуванню самої держави.

---

[767] Конституція СРСР. *Відомості Верховної Ради СРСР.* 1977. № 41. Ст. 617 ; Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, Рад народних депутатів автономних областей і автономних округів : Закон СРСР від 25.06.1980 р. *Відомості Верховної Ради СРСР*. 1980. № 27. Ст. 526 ; Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 р. *Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР.* 1990. № 16. Ст. 267 та ін.

Українській дійсності ближчими залишались відносини, при яких область, будучи «особливим», залишалась «похідним». Її інституціоналізація завершилась із прийняттям Конституції України 1996 р. Враховуючи складність сучасного періоду, український законодавець скористався досвідом Французької Республіки. Розроблюючи Проєкт французької Конституції 1791 р., комісія під головуванням Тур'є *(Thouret)* також зіштовхнулась з проблемою подолання відцентрових сил у державі. Тому, було зроблено пропозицію сформулювати текст ст. I тит. I таким чином, щоб було чітко вказано загальну кількість департаментів у Франції. Рабо-Сент-Етьєн *(Rabaud-Saint-Etienne)* підтримуючи Тур'є, заявив: «... Щоб в конституції ніколи не можна було відшукати аргументу в користь розподілу на федеративні республіки, я пропоную, щоб вищенаведений принцип *(мова йшла про принцип неподільності території — прим. авт.)* був зазначений і щоб було сказано: королівство єдине і неподільне, його територія поділена в цілях управління на 83 департаменти…»[768]. Адміністративна множинність, як показала подальша державотворча практика багатьох держав, зокрема Франції, може успішно забезпечити політичну єдність держави за умови успішного поєднання політики централізації, децентралізації, деконцентрації та субсидіарності.

Конституція України 1996 р. пропонувала поміркований механізм перманентного вдосконалення системи адміністративно-територіальних одиниць шляхом уточнення їх меж; ліквідації чи укрупнення окремих районів. Виходячи з «принципу єдності території (1), населення (народу) (2) та органів публічної влади (3)», будь-яка трансформація одного з трьох структурних елементів наведеної тріади, не могла не позначитися на політико-правовій природі решти двох. У положеннях чинної Конституції України було зафіксовано ідеологічну та політико-правову відмінність конституційно-правових засад територіального устрою від тих засад, які діяли в радянський період.

З'являється нове розуміння унітарності. Уперше на законодавчому рівні його визначення було зафіксовано в Законі України «Про засади державної регіональної політики». Подаючи вичерпний перелік одинадцяти принципів державної регіональної політики *(законності; співробітництва; узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій; паритетності; відкритості; субсидіарності; координації; унітарності; історичної спадкоємності етнокультурного розвитку,*

[768] Нольде Б. Є. Очерки Русскаго Государственнаго Права. С.-П. : Правда. 1911. С. 228.

сталого розвитку, об'єктивності), законодавець визначив, що унітарність це «забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України»[769].

Поєднуючи нові засади територіального устрою зі старою, ще радянською, системою адміністративно-територіального поділу (область — район — місто/селище/село/сільрада), законодавець фактично реалізував підхід, який можна охарактеризувати формулою: «зміна по суті — форма без змін».

Запозичення термінів «область», «район» у пострадянському контексті вже не розглядалось як збереження радянської моделі адміністративно-територіального устрою, а радше про адаптацію усталеної термінології до нових політичних реалій. Окремими законами України законодавець не лише змінював правовий статус органів публічної влади, територіальна юрисдикція яких визначалась межами адміністративних одиниць, але й визначав нові функціональні завдання для окремих адміністративно-територіальних одиниць*:*

– Закон від 24 грудня 1998 р. «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області»[770];

– Закон від 24 грудня 1998 р. «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області»[771];

– Закон від 15 липня 1999 р. «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області»[772];

– Закон від 3 грудня 1999 р. «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області»[773];

---

[769] Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 13. ст. 90

[770] Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області : Закон України від 24 грудня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 7. Ст. 50.

[771] Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області : Закон України від 24 грудня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 7. Ст. 51.

[772] Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області : Закон України від 15 липня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 351.

[773] Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області : Закон України від 3 грудня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2000. № 2. Ст. 15.

– Закон від 21 грудня 2000 р. «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим»[774];

– Закон від 3 квітня 2001 р. «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області»[775];

– Закон від 18 листопада 2003 р. «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області»[776] та ін.

Реалізація нових засад має відбуватися уже через нові підходи в організації влади в межах старих територій. Що ще раз підтверджує факт функціональної взаємодії адміністративно-територіального утворення з автономною моделлю територіальної організації публічної влади.

Стаття 132 Конституції України встановила вичерпний перелік конституційно-правових засад (принципів) територіального устрою:

1. єдності та цілісності державної території;

2. поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;

3. збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Першим по значимості стаття 132 Конституції України визначає принцип «єдності та цілісності державної території». Юридична конструкція даного принципу є доволі складна, оскільки поєднує у собі як конституційно-правові, так і міжнародно-правові аспекти. Зауважимо, що в міжнародному праві акцент ставиться саме на «цілісності державної території» у той час, як у конституційному праві, окрема увага звертається ще і на проблему «єдності державної території».

---

[774] Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим : Закон України від 21 грудня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 9. Ст. 40.

[775] Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території пріоритетного розвитку у Волинській області : Закон України від 3 квітня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 23. Ст. 113.

[776] Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області : Закон України від 18 листопада 2003 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 10. Ст. 111.

У міжнародному праві витоки цього принципу сягають Статуту ООН *(26.06.1945 р.), з*гідно якого держави–члени ООН повинні «утримуватися у своїх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави» *(пункт 4 статті 2)*[777].

У подальшому, даний принцип «територіальної цілісності» було урочисто проголошено одним з семи принципів міжнародного права, вичерпний перелік яких наводиться у Декларації про принципи міжнародного права (ООН, 24.10.1970 р.)[778]. Даний принцип є системним, оскільки його тлумачення слід здійснювати комплексно через призму усіх решта загальновизнаних принципів міжнародного права. Розкриваючи політико-правовий зміст даного принципу, Декларація акцентує увагу на такі три ключові моменти:

1. «територія держави не може бути об'єктом воєнної окупації»;
2. «територія держави не повинна бути об'єктом набуття іншою державою у результаті сили чи її застосування»;
3. «будь-які територіальні надбання здобуті шляхом погрози силою або її застосування не мають бути визнані законними».

Принцип згадується в положеннях Декларації про зміцнення міжнародної безпеки *(ООН, 16.12.1970 р.)*[779]*. З підписанням Заключного акту Наради з безпеки і співробітництва в Європі (Гельсінки, 1 серпня 1975 р.)* коло принципів міжнародного права було розширено до десяти і принцип територіальної цілісності набув нової якості. Від тепер почав тлумачитися через призму суверенітету; незастосування сили або погрози силою; непорушності державних кордонів; мирного врегулювання спорів; невтручання у внутрішні справи; поваги до прав людини і основних свобод; рівноправності і права народів розпоряджатися своєю долею; співробітництва між державами та сумлінного виконання міжнародно-правових зобов'язань. Таким чином, принцип

777

[777] Статуту ООН (1945 р.). *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010#Text

778

[778] Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co operation among States in accordance with the Charter of the United Nations: adopted by United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV) of 24 October 1970. New York: United Nations, 1970. URL: https://docs.un.org/A/RES/2625%28XXV%29

779

[779] Declaration on the Strengthening of International Security: adopted by United Nations General Assembly Resolution 2734 (XXV) of 16 December 1970. New York: United Nations, 1971. — (GAOR, 25th sess., Suppl. no. 28). URL: https://docs.un.org/en/A/RES/2734%20(XXV)

«цілісності території» розглядається як невід'ємна умова міжнародної стабільності сьогодення. На практиці реалізація цього міжнародно-правового принципу проявилась: у відмові Іспанії, Греції, Кіпру та інших держав визнати незалежність Косова; в ухваленні Генеральною Асамблеєю ООН резолюції № 68/262 «Про територіальну цілісність України» (27.03.2014 р.)[780] згідно якої було підтверджено суверенітет і територіальну цілісність України в межах її державного кордону та невизнання результатів так званого «референдуму» в Криму. Генеральна Асамблея ООН звернулась із закликом до всіх держав утримуватися від дій, спрямованих на порушення єдності України. До речі, окрім як принцип, «територіальна цілісність держави» сьогодні розглядається вже як «абсолютне право держави», яке закріплене в Конституції України. Це право є непорушним, не підлягає обмеженню та захищається як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Фундаментальний принцип міжнародного права знаходить своє відображення в актах національного права. Проте, якщо у міжнародному праві державна територія є об'єктом суверенітету держави, то в конституційному праві територія розглядається як просторовий об'єкт, що визначає: межі територіальної юрисдикції, яка проявляється через адміністративно-територіальний устрій; розмежування повноважень між центральною та місцевою владами; визначення меж територіальних громад, областей чи автономії. З часу проголошення незалежності для України ці питання завжди несли в собі особливе політичне навантаження. Тому не випадково питання державної території, державних кордонів, територіального верховенства, територіальної юрисдикції та адміністративно-територіального устрою було охоплено розділом «V. Територіальне верховенство» у Декларації про державний суверенітет України.

У пошуках правової конструкції, яка унеможливлювала б потенційний розвиток відцентрових сил у державі, законодавець у статті 132 Конституції України поєднав дві складові — «єдність державної території» та «цілісність державної території» в одно — «єдності та цілісності державної території».

780 [780] Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Територіальна цілісність України» підтверджує суверенітет та територіальну цілісність України в межах її міжнародно-визнаних кордонів». URL: https://vienna.mfa.gov.ua/news/20814-rezolyucija-generalynoji-asambleji-oon-teritorialyna-cilisnisty-ukrajini-pidtverdzhuje-suverenitet-ta-teritorialynu-cilisnisty-ukrajini-v-mezhah-jiji-mizhnarodno-viznanih-kordoniv

Більш того, у згаданій конституційно-правовій конструкції «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території» можна виявити дихотомію.

Проте ця дихотомія скоріше не буквальна, а концептуальна. Для прикладу: дихотомія *«єдність — різноманітність»* проявляєтеся в тому, «єдність та цілісність…» вказують на неподільність держави, спільність політико-правового простору, централізовану державну владу. Одночасно інститут територіального устрою передбачає різноманітність форм публічного управління на рівні області, району чи громади, що безумовно є джерелом протистояння між «центром» та «автономією». «Центр» прагне зберегти контроль та цілісність, у той час як громади тяжіють до самоврядування та автономії. Дихотомія *«унітарність — федералізм»* проявляється у тому, що в умовах сьогодення унітарність сприймається, як дієва гарантія збереження державності; федералізм, як чітко виражений російський наратив *(особливо в умовах зовнішньої агресії)* та загроза цілісності.

Таким чином, конституційно-правовий принцип «єдності та цілісності державної території» не виключає дихотомій, а навпаки — вміщує в собі напругу між діаметрально протилежними тенденціями: *«централізація ↔ децентралізація»*, *«єдність ↔ регіональна специфіка»*, *«правова норма ↔ політична реальність»*. Це наближає його не лише до конституційно-правового, а й до політичного та філософського принципу, що за своєю природою нагадує гегелівську діалектику: «теза ↔ антитеза», які у своєму протиставленні сприяють синтезу — новому, більш глибокому розумінню проблеми.

Другим за значимістю принципом, закріпленим у статті 132 Конституції України, є принцип «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Прихована в ньому концептуальна дихотомія забезпечує державі можливість дотримання уніфікованих стандартів у сфері внутрішньої політики, здійснення контролю за виконанням законів, а також оперативного реагування на загальнодержавні виклики. Проте такій єдності централізованого управління протистоїть самостійність територіальних громад. Це — складна конституційно-правова конструкція з багаторівневою реалізацією, яка потребує високої політичної культури та управлінської майстерності. Витоки цього принципу також сягають гегелівської діалектики «теза ↔ антитеза» *(див.: Таблиця № 4)*.

ТАБЛИЦЯ № 4.
«Гегелівська модель»
у системі принципів територіального устрою України

вихідне твердження	протилежне або суперечливе твердження
ТЕЗА	**АНТИТЕЗА**
інтерес — загальнонаціональний	інтерес — місцевий (локальний)
централізація	децентралізація
конституційні засади державного устрою	повноваження місцевих рад і громад
єдина система правових актів парламенту, уряду	статути територіальних громад; місцеві програми розвитку
загальнодержавні стандарти	локальні та регіональними норми, що формуються відповідно до потреб і особливостей територіальних громад
контроль з боку держави	контроль зі сторони суб'єктів місцевого самоврядування
УЗГОДЖЕННЯ, нове бачення, інтеграція позицій «центру» і «регіону»	

Третій принцип територіального устрою проголошується як «збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Законодавець розмежовує зміст понять «засади територіального устрою», «географічні і демографічні особливості територіального устрою», «етнічні та культурні традиції територіалдьного устрою». Наведене доводить наявність «особливостей» і «традицій», що виступають допоміжними елементами успішного застосування принципів територіального устрою. Відповідно до положень Конституції України 1996 р., під особливостями законодавець розуміє специфіку історичного, економічного, демографічного розвитку; екологічного становища і географічного положення. До традицій відносять рівень розвитку етнічної культури. Для української дійсності питання

особливостей та традицій є надзвичайно важливе, оскільки вони повинні враховуватись з метою балансування «соціально-економічного розвитку регіонів». У положеннях Конституції України 1996 р. законодавець не вказує про потребу чи можливість формування нової системи адміністративно-територіального поділу в Україні. Проте, він чітко акцентує на можливості перманентного розвитку «регіону» з врахуванням «**особливостей**» *(історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних)* та «**традицій**» *(етнічних і культурних)*.

Запозичення радянської системи адміністративно-територіального поділу «село, селище, місто, район, область» ще не означало запозичення базових принципів територіального устрою. Використовуючи стару систему адміністративно-територіального поділу, законодавець прагнув досягнути «зміни суті при збереженні форми». Реалізація нових принципів почала здійснюватися через нові підходи в організації влади в межах старих територій.

В цьому контексті окремий інтерес викликає система принципів адміністративно-територіального устрою, яка була запропонована авторським колективом у статті 2 Проєкту Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» *(редакція станом на 27.04.2009 р.)*:

✓ узгодженість системи АТО, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади;

✓ повсюдність юрисдикції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;

✓ збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того ж рівня;

✓ обов'язковість розташування території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня інтеграції;

✓ субсидіарність у розподілі повноважень між рівнями публічної влади;

✓ наявність для кожного рівня АТО повноважень, у т.ч. галузевих, які є основними щодо інших рівнів, що виправдовує створення такого рівня АТО;

✓ відповідність кількості адміністративно-територіальних попереднього рівня, що знаходяться у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту — від 5 до 15;

✓ відповідність рекомендаціям Європейського Союзу щодо номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей[781].

Передбачені засади територіального устрою визначають загальний порядок взаємовідносин усіх без винятку територіальних одиниць в державі і за своєю природою є універсальними. На сьогодні їх визнають і в інших політико-правових системах. Проте, така універсальність не дає підстав говорити про тотожність правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, котрий обумовлюється їх функціональним призначенням та особливостями конституційно-правового регулювання.

[781] Мінрегіонбуд України. URL: http://www.minregionbud.gov.ua/index.php

Розділ 9

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА ОЦІНКА ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

1. Змістовні особливості оновленого законодавства про територіальний устрій

Стаття 132 Конституції України не випадково зазначає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Зміст цього положення починаєш розуміти лише крізь призму ґенези українського державотворення.

Об'єднуючим началом тут має виступати суверенна воля народу; багатовікова історія українського державотворення та право на самовизначення Українського народу; забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя; піклування про зміцнення громадянської злагоди на землі України, розвиток та зміцнення демократичної, соціальної, правової держави; усвідомлення відповідальності перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями; дотримання Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленого 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням.

У Декларації про державний суверенітет України зазначено, що державний суверенітет України є верховенством, самостійністю, повнотою і неподільністю влади Республіки в межах її території. Мова йде про територію Республіки, яка визначається просторовими межами дії самої влади Республіки. У ч. 2 розділу V Декларації про державний суверенітет України зазначено, що територія «... в існуючих кордонах є недоторканою і не може бути зміненою та використана без її згоди». Може видатися, що тут під використанням території розуміється використання її в ролі матеріальної бази національного господарства. Проте не слід забувати, що предметом регулювання конституційного права є відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічної влади. Тому, можемо зробити висновок, що норми конституційного права принципово регулюють основні суспільні відносини, натомість відносини, які виникають внаслідок господарського використання географічного простору, що збігається у своїх межах

з державною територією, є вже похідними і регулюються нормами інших галузей права.

Під впливом зовнішнього втручання низки держав *(Австрії, Литви, Німеччини, Польщі, Росії, Румунії, СРСР, Туреччини, Угорщини)* на різних етапах історичного поступу було сформовано чинний територіальний устрій сучасної України. Складається враження, що державні кордони, система адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіальні одиниці, система органів публічної влади, їх компетенція та межі територіальної юрисдикції «виливались у різних тиглях різними майстрами». Поєднання зазначених елементів без врахування «душі національного державного управління» не завжди забезпечувало належний позитивний результат.

Неузгодженість законодавчих положень і фрагментарний характер до правового регулювання призводять до формування хибних правових конструкцій, що не лише створюють репутаційні ризики, а й спричиняють підміну понять та викривлення тлумачень норм конституційного законодавства. Одним з таких прикладів є офіційне визначення змісту поняття «територія України», яке подане на офіційній сторінці Верховної Ради України[782]. Відповідно до статті 5 Закону від 12.09.1991 р. «Про правонаступництво України» державним кордоном України визнано «державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року»[783]. Отже, чинна територія України, це територія УРСР станом на 16 липня 1990 р., що розуміння червоною лінією проходить у текстах чинних міжнародних договорів України. Проте у тексті Закону України від 17 квітня 1991 р. «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» ми знаходимо інше тлумачення терміну. Згідно цього Закону територія України це територія «станом на 24 серпня 1991 року, а також території, які у період 1917–1951 років входили до складу УРСР (УСРР), на момент перебування цих територій у

[782] Термінологія законодавства (станом на 19.08.2025). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/41590

782

[783] Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 46. ст. 617

складі УРСР (УСРР)»[784]. Складність полягає не у згаданих формулюваннях самого юридичного визначення, а у просторовому навантаженні, які воно несуть, та у змістовних наслідках, що випливають із їх застосування в контексті територіального регулювання. Кожен із двох законів конституційного рівня закріплює власне бачення поняття «територія України», причому ці визначення є змістовно нетотожними.

Важко пояснити, чому Верховна Рада України пропонує політично заангажовану редакцію поняття «територія України», яка фактично стосується іншого проблемного поля. Однак очевидно, що такий підхід здатен породити правову невизначеність, напругу та непорозуміння як у науковому, так і в практичному вимірі.

Іншим прикладом правової невизначеності є тривала територіальна суперечка між Україною та Молдовою щодо ділянки дороги в районі села Паланка та порту Джурджулешти *(казус Джурджулешти)*. Широкого розголосу набула думка про те, що її витоком стала усна домовленість між П. Лазаренком[785] та першим прем'єр-міністром незалежної Республіки Молдова В. Муравським (28.05.1991–01.07.1992) без належного оформлення у вигляді міжурядового договору. У цій справі важливим є те, що жодного письмового договору або протоколу між П. Лазаренком та В. Муравським не було оприлюднено. У той час П. Лазаренко ще не був прем'єр міністром України, проте він мав сильний політичний вплив як представник Президента України в Дніпропетровській області[786]. Неналежний рівень юридичного супроводу створив правову невизначеність, яка тривала до 2012 року, допоки уряд М. Азарова *(Президент України В. Янукович)* вчинив кроки щодо фактичного завершення обміну територіями.

Така модель політико-правової поведінки суперечить принципам публічності та правової визначеності, які мають бути дотримані при зміні державних кордонів.

---

[784] Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років : Закон України від 17 квітня 1991 р. *Відомості Верховної Ради* УРСР. 1991. № 22. Ст. 262.

[785] Павло Лазаренко був засуджений у США за відмивання коштів, шахрайство та корупцію, але ці звинувачення не стосувалися справи Джурджулешти. Усну домовленість щодо обміну територіями не було офіційно кваліфіковано як корупція.

786

[786] Про призначення Представника Президента України у Дніпропетровській області : Указ Президента України від 23.03.1992 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/178/92#Text

Окремо слід зауважити те, що усна домовленість відбулась до моменту прийняття Конституції України (28.06.1996 р.). Чинна на той час Конституція УРСР (20.04.1978 р.) ще не передбачала процедури проведення всеукраїнського референдуму з питання зміни території України. Таке рішення у той час приймалось централізовано Верховною Радою УРСР без участі народу.

Територіальна суперечка між Україною та Молдовою була спровокована сумнівним управлінським рішенням, яке породило негативні як конституційно-правові так геополітичні наслідки. В Україні до сих пір тривають дискусії щодо порушення статті 73 Конституції України, яка передбачає референдум у разі зміни території.

2. Інституційне забезпечення реалізації завдань щодо розвитку законодавства про територіальний устрій

Реалізація Концепції територіального устрою України передбачатиме системну взаємодію органів публічної влади для забезпечення належного функціонування територіального устрою України

Отже, вивчаючи особливості конституційно-правового регулювання територіальних утворень регіонального рівня у державах Європи, можна прийти до висновку, що області, як правило, виступають у статусі адміністративно-територіальних одиниць і є структурною одиницею як у дво-, так і трьоланкових системах адміністративно-територіального поділу.

Як правило, конституційні акти європейських держав не врегульовують питання чисельності та найменування утворених областей. Український законодавець вдався до такого специфічного конституційно-правового регулювання цього питання, виходячи виключно з політичних міркувань: збереження в Україні унітарної форми державного устрою та забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади.

Правові системи зарубіжних держав з властивими для них особливостями по-своєму регулюють правове положення адміністративно-територіальних одиниць *(порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію, структурні підрозділи, органи публічної влади тощо)*.

Конституції європейських держав досить «скупо» регулюють правове положення самих «*територій*». Здебільшого Основні Закони містять бланкетні норми[787].

Розуміння терміну «*територія*», як особливої адміністративної одиниці в системах державного врядування найбільш часто зустрічається у державах, які мали великі колоніальні володіння. Оскільки з бігом часу відносини між метрополією та колоніями набули більш-менш цивілізованих форм, заснованих уже не на «праві сильнішого», а на принципах партнерського співробітництва, то ряд колоній, залишаючись складовими частинами держав-метрополій, набули статусу *території*. Прикладом тут може служити Французька Республіка. Її Конституція (від 4.10.1958 р.) у ряді статей передбачає наявність «*заморських територій*» (*див.*: *ч.* 2 Преамбули, *ст.ст.*: 1, 72, 74, 76)[788]. Заморські території мають свою особливу організацію з урахуванням їх власних інтересів у загальній сукупності інтересів Республіки. На сьогоднішній день у Франції такими територіями є Нова Каледонія, Французька Полінезія, Південні та антарктичні французькі землі, Валліста та Футуна.

Законодавці цілого ряду держав безпосередньо передбачають, що місто є невід'ємним елементом системи адміністративно-територіального устрою їх держави. Така позиція фіксується у положеннях Конституції Молдови (*стаття 110*)[789]; Естонії (*абзац 1 статті 155*)[790]; Білорусії (*частина 3 статті 9*)[791]; Болгарії (*стаття 135*)[792]; Угорщини (*пункт 1 статті 41*)[793] та ін.

788

789

790

791

792

793

[787] Ст. 17 Конституції Бразилії гласить: «Закон регулює адміністративну і судову організацію території. URL: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/brazil_federal_constitution.pdf

[788] Constitution de la République Française. URL: https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-frantsuzkoyi-respubliky/

[789] Constitution of the Republic of Moldova : official text. Chișinău : Constitutional Court of the Republic of Moldova, 1994 (as amended). URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf

[790] Конституція Естонської Республіки. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/111042025002

[791] Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь : афіц. тэкст (у рэд. рэфэрэндуму 27.02.2022). Мінск : Нац. прававы інтэрнэт партал Рэспублікі Беларусь ; пераклад і публ. : Venice Commission, 2022. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2022)034-e

[792] Конституция на Република България. URL: https://www.parliament.bg/bg/const

[793] Constitution of Hungary. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en

У деяких Основних Законах зустрічаються конституційно-правові норми, якими встановлюється правовий статус окремих міст. Зокрема Конституція Хорватії передбачає, що великі міста, відповідно до закону, можуть мати статус провінції (*абзац 3 статті 131*)[794]. Принагідно зауважимо, що «провінція» у Хорватії — адміністративно-територіальна одиниця в межах якої здійснюється місцеве управління та самоврядування. Території провінцій визначаються законом з урахуванням історичних, транспортних, та економічних чинників і є природними самоврядними одиницями в межах Республіки. Цікавим є те, що територія міста визначається законом за бажанням громадян (*абзац 1 статті 129*).

Пункт 2 статті 64 Конституції Словацької Республіки передбачає, що муніципалітет є незалежною територіальною та адміністративною одиницею Словацької Республіки. Муніципалітет може отримати статус міста відповідно до процедур та строків, встановлених законом, який визначає структуру місцевого самоврядування в містах *(стаття 70)*[795].

Конституція Молдови вказує на інше: відповідно до закону, деякі міста можуть бути визнані муніципіями (стаття 110)[796]. Конституційно-правові проблеми Молдови, пов'язані з територіальною організацією лівобережжя Дністра та півдня Республіки Молдови, позначились на статті 111 Конституції, яка передбачила можливість надання окремим населеним пунктам особливих форм та умов автономії відповідно до особливого статусу, встановленого органічними законами. Цікаво, що внесення змін до закону, який регламентує особливий статус цих населених пунктів, є можливим за умови, коли за таку пропозицію проголосує три п'ятих обраних депутатів.

У положеннях статті 141 Конституції Словенії використовуються терміни «містечко» та «місто». Таким чином, законодавець намагається розрізнити правовий статус міських населених пунктів. Більш того,

794

795

796

[794] The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia as of 15 January 2014 Edited and translated by the Constitutional Court of the Republic of Croatia. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf

[795] Ústava Slovenskej Republiky. URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/

[796] Constitution of the Republic of Moldova : official text. Chișinău : Constitutional Court of the Republic of Moldova, 1994 (as amended). URL: https://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curtii/acte_en/MDA_Constitution_EN.pdf

відповідно до процедур та умов, визначених законом, вони можуть здобути статус «міського муніципалітету». Окремий інтерес представляє стаття 143 Конституції Словенії. Її положення передбачають: «муніципалітети мають право вільно об'єднуватися з іншими муніципалітетами для утворення укрупнених органів або регіональних органів місцевого самоврядування для здійснення адміністративної влади та вирішення питань, що стосуються спільних інтересів. Держава, за угодою з укрупненими органами та регіональними органами місцевого самоврядування, може передавати їм певні повноваження, які належать до компетенції органів державної влади»[797]. Подібне правове регулювання спостерігається у Болгарії. Частина 1 статті 135 Конституції Республіки Болгарія передбачає, що «територіальний поділ та повноваження столичної общини та інших великих міст визначається законом» [798].

Специфіка Російської Федерації полягає у тому, що її територіальна організація передбачає існування такого феномену як місто — суб'єкт федерації. Москва та Санкт-Петербург, відповідно до положень абзац 5 пункту 1 статті 65 Конституції Російської Федерації визнані містами федерального значення. А стаття 5, визначаючи суб'єктний склад федерації, передбачила, що місто федерального значення є рівноправним суб'єктом Російської Федерації[799].

Подібне конституційно-правове регулювання передбачається в старій редакції Основного закону Федеративної Республіки Німеччини. Стаття 23 Основного закону ФРН (до 1990 року) згадувала федеральні землі, на які поширюється дія Конституції, включно з містами-землями — Берліном, Гамбургом і Бременом. Це підтверджує їхній статус як суб'єктів федерації. Після об'єднання Німеччини зміст статті було змінено, і вона стала присвяченою європейській інтеграції. У чинній редакції Конституції ФРН (Основного закону) міста Берлін, Гамбург і Бремен не згадуються поіменно. Проте їх статус як суб'єктів федерації (земель) є офіційно визнаним і закріпленим у конституційній практиці[800]. Ці ж самі землі

797

798

800

[797] Ustava Republike Slovenije. URL: https://www.us-rs.si/sl/pravna-podlaga/ustava-republike-slovenije

[798] Конституция на Република България. URL: https://www.parliament.bg/bg/const

[799] Конституція Російської Федерації. Прийнята всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р. // Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. Київ : Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. С. 405–443.

[800] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html#BJNR000010949BJNE001500314

згадуються і в Договорі між ФРН та НДР про встановлення єдиної Німеччини. Столиця Австрії — Відень також наділена правом суб'єкта федерації.

3. Очікувані результати та соціальний ефект від реалізації Концепції територіального устрою України

Концепція територіальної організації влади в Україні, а отже й її територіального устрою, обумовлюється жахливими наслідками російської агресії та має відповідати вимогам Номенклатури територіальних одиниць для статистики *(NUTS*[801]*, англ.: Nomenclature of Territorial Units for Statistics; фр. Nomenclature des unités territoriales statistiques)*. Її реалізація уможливлює проведення ефективної державної регіональної політики для досягнення поставлених перед нею завдань, а також забезпечує реалізацію цілей, визначених Договором про функціонування Європейського Союзу *(глава «Економічна, соціальна та територіальна єдність», статті 174–178)*[802] та Угодою про асоціацію між Україною та ЄС *(розділ V «Економічне та галузеве співробітництво», глава 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», стаття 446; розділ XXII «Регіональна політика та координація структурних інструментів»)*[803].

Адміністративно-територіальний поділ сервісної держави, контрольованої суспільством, робитися так, щоб забезпечити ефективне надання людині максимально наближених до неї якісних

[801] Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1059/2003 від 26 травня 2003 року про встановлення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-03#Text ; https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts

[802] Договір про функціонування Європейського Союзу (консолідована версія). *Офіційний вісник Європейського Союзу* С. 202, 7.6.2016. Статті 174–178. Глава «Економічна, соціальна та територіальна єдність». URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/UK/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT

[803] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони. *Офіційний портал європейської інтеграції України.* URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/agreement/ ; Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво», глава 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», стаття 446 ; розділ XXII «Регіональна політика та координація структурних інструментів».

стандартизованих адміністративних і соціальних послуг, що відповідають стану економічного розвитку держави.

Так, наприклад, Конституції держав ЄС, котрі називають структурні одиниці адміністративно-територіального поділу, можна умовно поділити на дві великі групи. До першої групи слід віднести ті, які лише визначають загальну систему адміністративно-територіального поділу без будь-якої персоніфікації; до другої — ті, які додатково встановлюють вичерпний перелік чинних територіальних одиниць регіонального рівня. Наприклад, стаття 3 Конституції Королівства Бельгії встановлює три регіони — Фламандський регіон, Валлонський регіон та Брюссельський регіону. Більш того, правовий зміст статті 3 уточнює ч. 1 статті 5, згідно якого до складу двох регіонів вводить по п'ять провінцій:

✓ Фламандський регіон — Антверпен, Фламандський Брабант, Західна Фландрія, Східна Фландрія та Лімбург;

✓ Валлонський регіон — Валлонський Брабант, Ено, Льєж, Люксембург та Намюр.

Брюсельський регіон не має поділу на провінції, як у двох інших регіонах. Натомість у його структурі бачимо дев'ятнадцять комун *(муніципалітетів)*, кожна з яких має власного бургомістра *(мера)*, муніципальну раду, компетенцію *(освіта, благоустрій, соціальні служби тощо)*.

Більш того, Конституція Бельгії говорить про чотири мовні регіони — нідерландомовний, франкомовний, двомовний Брюссельської столиці та німецькомовний регіон *(див.: абзац 1 статті 4 Конституції Бельгії)*[804].

Окремий інтерес викликає підхід латвійського законодавця щодо правового регулювання територіальної організації Латвії. Її державна територія, яка сягає 64589 км² і на якій могли б розміститися Харківська *(31418 км²)* та Одеська *(33310 км²)області* або ж тричі Львівська область *(21833 км²)* чи двічі Київська область *(28131 км²), є* поділеною на 36 країв *(латис.: novads)*. За результатами реформи 2021 року, «край» було визначено адміністративно-територіальною одиницею вищого рівня, до складу якого входять волості та крайові міста. Загалом на сьогодні нараховується 511 волостей *(латис.: pagasts)*. У системі адміністра-

804

[804] Belgium's Constitution of 1831 with Amendments through 2014. URL: https://constituteproject.org/constitution/Belgium_2014.pdf

тивно-територіального поділу Латвії є сім окремих адміністративно-територіальних одиниць зі статусом «державне місто» (*латис.: valstspilsēta*): Вентспілс, Даугавпілс, Єлгава, Ліепая, Резекне, Рига, Юрмала. Фактично, це міста із спеціальним правовим статусом: столиця або транспортний, економічний чи культурний центри. Ще три міста — Валмієра, Огре та Єкабпілс, мають статус міста, проте вони входять до складу відповідних країв.

Конституція Латвії тяжіє до «бельгійського підходу», подаючи у статті 3 вичерпний перелік до якого входять чотири регіони: Відземе, Латгалії, Курземе та Земгале[805] , які не є типовими адміністративно-територіальними одиницями, а є загальновизнаними історично сформованими етнічними латвійськими регіонами.

Конституція України також згадує про «регіони». Проте, тут слід розуміти, що сама фіксація лише одного терміну у правовому акті без належного його правового тлумачення лише поглибило правову невизначеність. З метою тлумачення правового змісту даного терміну вдавались до різних підходів, які були напрацьовані або географами, або економістами, або істориками чи політиками.

З прийняттям Закону УРСР № 2234-XII від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» було введено поняття «регіональне самоврядування». Його територіальною основою став район та область. Згаданий Закон лишив поза увагою питання правового регулювання самоврядування у містах Київ та Севастополь. Окрім того, багато запитань політико-правового характеру почало з'являтися на фоні прийняття у лютому 1991 р. Закону УРСР № 712-XII «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки»[806] З часом така правова невизначеність набувала системного характеру і не могла не позначитися на подальшому розвитку політико-правових відносин. Тобто, правовий зміст поняття «регіон» формувався через усвідомлення змісту «територіальна основа регіонального самоврядування». Встановлюючи перелік засад територіального устрою, Конституція України лише один раз згадує наявність територіальної одиниці — «регіону» у статті 132. І це робиться в контексті

805

[805] Конституція Латвийской Республики. URL: https://surli.cc/fttxzw

806

[806] Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки : Закон УРСР від 12 лютого 1991 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-12#Text

посилання на принцип «збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів» і все, більше ніяких згадок про «регіон».

Один з перших актів національного права, що легалізував правовий зміст регіону, став Наказ МВС № 806 від 17 листопада 2000 р. , яким[807] МВС України фактично виконало функцію тлумачення Конституції України, ототожнивши регіон з областю. Даний документ було прийнято задовго до Закону України № 2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів» (08.09.2005 р.). в якому зазначалося, що регіоном є «територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя».

Як бачимо, з часу проголошення Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990 р.) і до тепер не було сталого розуміння правової сутності поняття «регіон». Ще на початку 1990-х років термін «регіон» застосовувався як до «області», так і до «району». Відповідно, на той час формувалася думка, що регіоном слід вважати виключно адміністративно-територіальну одиницю рівня області, Автономної Республіки Крим, міста зі спеціальним статусом або району. Ця думка обумовлювалась тим, що було запроваджено поняття «регіональне самоврядування»[808].

Сьогодні ми спостерігаємо певну трансформацію цього підходу. З урахуванням положень Преамбули Конституції України, зокрема згадки про «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», а також статей 132 і 133 Конституції, поняття «регіон» набуває вже ширшого змісту. Потенційно регіоном може вважатися будь-яке територіальне утворення, яке узгоджується з критеріями статистики, планування та фінансування, визначеними у класифікації NUTS. З метою створення передумов для узгодження показників регіональної статистики України та Євростату з урахуванням *acquis* ЄС у сфері статистики, викладених у Збірнику статистичних вимог, який є додатком до Угоди про асоціацію між Україною, з

807

[807] Про внесення змін до Інструкції по організації провадження у справах про адміністративні порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженої наказом МВС України від 25 лютого 1994 р. № 91. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2000 р. № 806. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0886-00/card2#Card

[808] Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26.03.1992 р. та викладення його у новій ред. із назв. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 28. Ст. 387.

однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони» в Україні затверджено «Статистичну класифікацію територіальних одиниць України» *(далі — NUTS-UA)*. NUTS-UA відповідає вимогам Регламенту (ЄС) № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради (ЄС) від 26 травня 2003 року про встановлення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики *(NUTS)* та отримала позитивну оцінку Євростату щодо урахування порогових значень чисельності населення та інших технічних критеріїв, викладених у зазначеному Регламенті. NUTS-UA схвалена Комісією з питань удосконалення методології та звітної документації Державної служби статистики України *(протокол від 14 червня 2024 року № КПУМ/11-24)*. Підставою для внесення змін і доповнень до NUTS-UA є внесення змін до статті 3 Регламенту (ЄС) № 1059/2003 та нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою України. Зміни й доповнення до NUTS-UA вносяться із періодичністю відповідно до статті 5 Регламенту (ЄС) № 1059/2003.

У практиці Європейського Союзу територіальні об'єднання рівня NUTS 1 не завжди відповідають адміністративно-територіальним одиницям у класичному розумінні. Лише в окремих випадках спостерігається поєднання правового статусу адміністративно-територіальної одиниці та статистичного регіону. Такий дуалізм характерний для Іспанії, Італії, Німеччини та Франції. Наприклад, у Німеччині великі федеральні землі (нім. *Bundesländer*), будучи суб'єктами федерації, одночасно є регіонами рівня NUTS 1. Відповідно до Конституції Франції (стаття 72), «регіони» визнаються «територіальними колективами» *(франц.: collectivités territoriales)*. Ці утворення є публічно-правовими одиницями, що мають власну правосуб'єктність, виборні органи та автономію в управлінні місцевими справами. Територіальними колективами законодавець визнає: комуни (*communes*), департаменти (*фр.: départements*), регіони (*фр.: régions*) та заморські території (*фр.: collectivités d'outre-mer*). Двадцять італійських регіонів *(італ.: regioni)* також мають статус адміністративно-територіальних одиниць, що закріплено у Конституції Італії *(ст. 114–133)*. Італійські регіони є основним рівнем територіального

устрою поряд із провінціями *(італ.: province)* та комунами *(італ.: comuni)*. До рівня NUTS 1 можна віднести і штучно сформовані макрорегіони для статистичних цілей, які не мають власного адміністративного статусу *(наприклад, у Литві — уся держава є одним регіоном NUTS 1)*. Таким чином, NUTS 1 — це насамперед статистичні одиниці, які можуть, але не зобов'язані відповідати адміністративно-територіальному устрою держави. Їх формування залежить від таких критеріїв: чисельності населення *(від 3 до 7 млн осіб)*; географічних, економічних та соціальних характеристик; домовленостей між державою–членом і Євростатом.

Сьогодні домінує думка, основана на концепції Закону № 2850-IV, що вичерпний перелік областей та автономій, поданий в абзаці 2 статті 133 Конституції[809] є переліком регіонів України. Але закони можуть змінюватися. І тоді ми можемо отримати новий перелік регіонів, який не суперечитиме положенням Конституції України.

У випадку України дві *(див.: Таблиця № 11)*, три *(див.: Таблиця № 12)*, чотири *(див.: Таблиця № 13)*, а то й більше *(див.: Таблиця № 14)* територіальних утворень обласного рівня можуть бути об'єднані в якісно нове територіальне об'єднання, яке не є адміністративно-територіальною одиницею, проте розглядається як «макрорегіон» і тлумачиться як одиниця рівня NUTS 1. Ці макрорегіони визначені виключно для статистичних потреб. NUTS-UA1 сформовані шляхом об'єднання адміністративних одиниць «регіони» (відповідно до пункту 5 статті 3 Регламенту (ЄС) № 1059/2003). Розмір кожної NUTS-UA1 за кількістю населення перебуває в межах порогових значень рівня NUTS1: від 3 до 7 млн осіб (відповідно до пункту 2 статті 3 Регламенту (ЄС) № 1059/2003)[810]. Можливо, що в подальшому в «макрорегіоні» з органів публічної влади буде функціонувати префектура *(інститут державного представника)*[811]. Територіальні одиниці рівня NUTS 1, не є адміністративно-територіальними

[809] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141

810

[810] Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) : Наказ Державної служби статистики України від 18 липня 2024 року № 189. *Офіційний вебсайт Державної служби статистики України.* URL: https://stat.gov.ua/uk/page-contents/nakaz-vid-18072024-no189. — Назва з екрана.

[811] Ідея префектур уже була присутня в українських законопроєктах (зокрема у 2015–2017 роках), де префектура розглядалася як форма державного представництва на місцях, що мала б замінити обласні державні адміністрації

одиницями у класичному розумінні, але їх орган (префектура) може мати координаційні функції, зокрема у сфері регіонального розвитку, статистики, планування, євроінтеграції. Окрім того, префектура в макрорегіоні могла б виконувати функції: нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; координації між центральною владою та регіонами; реалізації державної політики на надобласному рівні.

Регіонами з особливим правовим режимом можуть бути оголошені території областей, які залишилися під юрисдикцією України після окупації іншої частини цих областей.

ТАБЛИЦЯ № 5.
Макрорегіони України

При цьому в переліку статті 133 Конституції мають залишитися всі області і навіть тоді, коли частина території області, в межах якої продовжує здійснюватися територіальне верховенство України по багатьох критеріях уже не може бути визнана областю. Це важливо, адже їх виключення тягне за собою цілу низку геополітичних, міжнародно-правових та конституційно-правових проблем. Окремі політики і експерти вважають, що абзац 2 статті 133 Конституції України є зайвим, оскільки обмежує конституційно-правові, політичні та

управлінські можливості як уряду так і парламенту, а тому має бути усунений з її тіла. Пам'ятаючи про три міждержавні судові рішення, ми вважаємо, що з огляду на окупацію кількох областей росією і внесення цих областей нею до своєї конституції цього робити не можна, бо це, і не тільки нею, буде тлумачитися як відмова України від своїх територій.

Перше з цих рішень — Рішення Постійної палати міжнародного правосуддя (PCIJ) від 05.04.1933 р по Справі Східної Гренландії (Данія проти Норвегії)[812]. Нагадаємо, що поширення суверенітету Данії на Гренландію сягає часів пастора Ганс Егеде з Бергена в Норвегії. Саме він в 1721 році створив «Гренландську компанію», вирушив до Гренландії як місіонер і заснував там нову колонію, за якою невдовзі постали інші поселення. У 1723 році цій компанії було надано в концесію на двадцять п'ять років «всю країну Гренландія», а король при цьому зберіг за собою «суверенітет, абсолютне панування та спадкові права». З часом вже Норвегія окупувала частину Гренландії, оголосивши її «нічиєю землею». У той же час Данія постійно притримувалась позиції, що Гренландія — виключно її територія. Розглядаючи їх спір, постійна палата міжнародного правосуддя вирішила, що після того, як у міжнародних договорах Норвегії Гренландія визнається територією Данії, то це так і є. Тому Норвегія немає права стверджувати зворотне. У 1945–1954 роках питання конституційного статусу Гренландії стало важливою частиною зовнішньої політики Данії по лінії ООН. Данський уряд проводив системні заходи з метою збереження Гренландії як невід'ємної частини державної території Королівства Данії. Конституційно-правовий статус Гренландії визначається положеннями Конституції Данії від 5 червня 1953 р.

Друге, це Рішення Міжнародного Суду ООН 1960 року прийняте на прохання Нікарагуа скасувати арбітражне рішення короля Іспанії від 1906 року щодо спірних територій Нікарагуа з Гондурасом[813]. Міжнародний Суд ООН постановив, що Нікарагуа не може ставити під сумнів згадане рішення, оскільки Президент Нікарагуа своєю телеграмою привітав Президента Гондурасу з прийняттям цього рішення, а саме рішення короля Іспанії було офіційно опубліковане в

813¹ 813²

[812] Judgment № 20 05.04.1933. Legal Status of Eastern Greenland Case (Denmark v. Norway). URL: International Case Law, Court Opinions & Decisions : Justia

[813] Arbitral Award Made by the King of Spain on 23 December 1906 (Honduras v. Nicaragua). URL: https://www.icj-cij.org/case/39/judgments ; https://www.icj-cij.org/node/103158

урядовій газеті Нікарагуа, що також підтверджувало його офіційне прийняття державою.

Третє, це рішення Міжнародного Суду ООН у справі *Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)* від 15 червня 1962 року[814]. Аналізуючи цей спір, часто згадують один історичний епізод: візит міністра внутрішніх справ Таїланду на територію храму Преах Віхеар, де його зустрів французький почесний караул з французьким прапором. Протокол візиту, який передбачав почесний караул і державний прапор Франції породив серйозні політико-правові наслідки: французький контроль над Камбоджею, суверенітет Франції над територією, яка розглядалась Таїландом як власна територія та міжнародну підтримку Камбоджі у суперечці за ці території з Таїландом. Територіальний спір завершився рішенням Міжнародного Суду ООН у 1962 році на користь Камбоджі.

Як правило, присутність у конституціях спеціалізованих структурних розділів (підрозділів) з питань територіальної організації держави, свідчить лише про намагання конституцієдавця створити таку політико-правову конструкцію, котра б унеможливила породження та розвиток відцентрових тенденцій в галузях політики, управління та права. У тих державах, де існує відносно мала ймовірність розвитку таких тенденцій, конституцієдавець вказує на існування спеціального закону про адміністративно-територіальний поділ, яким і визначається системи цього поділу. Така модель фіксується у Конституціях Естонії *(частина 2 статті 1)*, Литви *(стаття 11)* та Македонії *(стаття 116)*.

Слід зазначити, що Конституція Словацької Республіки не повністю визначає структурні елементи системи адміністративно-територіальних одиниць. Пункт 1 статті 64 вказує на те, що основною одиницею місцевого самоврядування є муніципалітет. А пункт 3 цієї ж статті зауважує, що «одиниці самоврядування вищих рівнів та їх органів визначаються законом». Не всі одиниці перераховує і Конституція Болгарії. Вона допускає утворення інших адміністративно-територіальних одиниць згідно закону *(пункт 2 статті 135)*. До речі, саме конституційний досвід Болгарії знайшов своє відображення в розробленому Проєкті Концепції реформування місцевого

814

[814] Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand). URL: https://api.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/45/045-19620615-JUD-01-00-EN.pdf

самоврядування та територіальної організації влади *(2009 р.)*, згідно якого на передбачений Конституцією України «обласний поділ» *(стаття 133)* почав «примірюватися» якісно новий поділ на регіони. Конституційність впровадження «регіону», як якісно нової територіальної одиниці почали обґрунтовувати з посиланням на витяг зі статті 132 Конституції України щодо «збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів».

Узагальнюючи конституційно-правовий статус регіональних адміністративно-територіальних одиниць, можна зауважити, що вони покликані забезпечити виконання функції проміжної ланки в системі територіальної організації держави між її політичним центром та територіальним самоврядуванням населення. Це свого роду «буфер» між інтересами держави і її територіальних складових, реалізація яких забезпечується через відповідні органи публічної влади. Захист загальнодержавних інтересів здійснюється через регіональні органи державної влади, місцевих — через регіональні представницькі органи.

Конфлікт інтересів різних рівнів влади та процес пошуку можливих шляхів розв'язання назрілих проблем в умовах недосконалості чинного законодавства і діючої моделі територіального управління сприяли появі в українській правовій науці такого конституційно-правового інституту як «регіональна політика».

Як правило, конституційні акти цілого ряду держав прямо не вказують на факт існування регіону або регіональної політики. Винятком є Конституції Бельгії, Болгарії, України та Франції. Стаття 142 Конституції Болгарії прямо вказує, що «область є адміністративно-територіальною одиницею, призначеною для проведення регіональної політики, для здійснення державного управління на місцях і для забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами»[815]. Завдання адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня — забезпечувати поєднання інтересів держави та місцевого населення. Його реалізація вимагає побудови особливих моделей організації публічної влади.

Дуалізм конституційно-правової природи публічної влади на регіональному рівні добре простежується у положеннях Конституції Литви: стаття 119 вказує, що «Право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям,

815

[815] Конституция на Република България. URL: https://www.parliament.bg/bg/const

передбаченим законом», а абзац 1 статті 123 що «Управління в адміністративних одиницях вищого рівня у передбаченому законом порядку організовується Урядом». Положення статті 119 та абзацу 1 статті 123 Конституції Литовської Республіки вказує на можливість існування на регіональному рівні суб'єктів конституційно-правових відносин з різною правовою природою, які або входять до системи державного управління або залишаються поза її межами[816]. Додамо, що сам термін «державна територіально-адміністративна одиниця» *(абзац 1 статті 123)* лише підтверджує наше уявлення про певну штучність введення адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня називають «повітами» в Конституції Естонії *(стаття 155 Конституції)*[817]; «округами» в Конституції Угорщини[818] або «провінціями» у Конституції Хорватії[819]. У Конституції Словенії вводиться поняття «укрупнені органи місцевого самоврядування»[820]. На відміну від згаданих конституцій, Конституції Литви, Македонії та Словаччини взагалі не вказують назви адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Зауважимо, що подібність назви *(критерій однойменності)* — це тотожність конституційно-правової природи адміністративно-територіальних одиниць в межах держави. Узагальнюючи досвід іноземних держав, приходимо до висновку, що наявність адміністративно-територіальних одиниць з тотожною назвою *(наприклад: «земля», «регіон», «район», «департамент», «область» і т. д.)* не зумовлює

816

817

818

819

820

[816] Конституція Литовської Республіки. Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm

[817] The Constitution of the Republic of Estonia. Tallinn : Riigi Teataja, 1992. URL: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide

[818] Частина 1 статті 41 Конституції Республіки Угорщини (Див.: Constitution of Hungary. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en)

[819] Стаття 131 Конституції Республіки Хорватія (Див.: The consolidated text of the Constitution of the Republic of Croatia as of 15 January 2014 Edited and translated by the Constitutional Court of the Republic of Croatia. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf)

[820] Стаття 143 Конституції Республіки Словенії (Див.: Ustava Republike Slovenije. URL: https://www.us-rs.si/sl/pravna-podlaga/ustava-republike-slovenije)

тотожність їх конституційно-правової природи в цілому, хоч у дечому подібними але не тотожними можуть бути «їх завдання та функції», «місце в ієрархічній системі територіальної організації». Окремої уваги заслуговують «статистичні показники рівня соціально-економічного розвитку» *(бюджет, чисельність населення тощо) адміністративно-територіальних одиниць*. Тобто, все те, що формує європейську систему класифікації територіальних одиниць NUTS, яка використовується для статистичних цілей у межах Європейського Союзу. Для прикладу, область не є виключно українським конституційно-правовим явищем. Утворення з такою назвою входять до системи адміністративно-територіального поділу Білорусії, Болгарії, Греції, Іспанії, Італії, Норвегії, Португалії, Росії, Чехії та Шотландії, але їх конституційно-правовий зміст повністю на співпадає.

Функціональна уніфікованість області не забезпечує повністю однакового конституційно-правового регулювання статусу області у кожній державі зокрема. Правова природа обласних органів, як і самої області, відображає власне національне бачення концепції організації публічної влади в державі. Так, наприклад, Конституція Чеської Республіки навіть вдається до певного ототожнення правової природи «області» та «землі», відзначаючи у положеннях статті 99, що: «вищими одиницями місцевого самоврядування є землі або області»[821].

Радянська практика державотворення досить тенденційно підходила до проблем автономії. Жорсткий централізм радянського періоду виключав можливість надання особливого статусу окремим адміністративним одиницям. Поява територіальних утворень з різними типами автономій (фінансовою, адміністративною, правовою) стало можливою лише після проголошення Декларації 16 липня 1990 р. На той час українській дійсності ближчою виявилась автономія, закріплена конституційними актами Італії та Іспанії. Ці держави мають не лише спільні з Україною тенденції конституційно-правового розвитку, але є добрим прикладом поєднання функціонального критерію з критерієм однойменності при здійсненні адміністративно-територіального поділу.

Особливістю італійської моделі те, що статус області надано лише територіям, котрі традиційно так іменувались в офіційній

821

[821] Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992. URL: https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html

статистиці. Конституція Італії від 27 грудня 1947 р. встановила в імперативному порядку перелік областей *(стаття 131)*, одночасно закріпивши право муніципалітетів, які представляють інтереси не менше 1/3 зацікавленого населення, вносити пропозиції щодо змін у цьому переліку областей *(стаття 132)*. Інша особливість італійської моделі — конституційний поділ областей на дві групи. П'ятнадцять областей Італії мають загальний статус. Їх устрій регулюється конституційними нормами, які обов'язкові для всіх областей даної категорії. П'ять областей, з врахуванням їх специфіки, набули особливих форм і умов автономії (Трентіно-Альто-Адідже — прикордонний район заселений національними меншинами; Фріулі-Венеція-Джулія — прикордонний район з етнічно-лінгвістичною меншиною; Долина Аости — прикордонний район з етнічно-лінгвістичною меншиною; Сицилія — острів; Сардинія — острів). Ці області визначають, як області із спеціальним статусом.

На відміну від Італії, в Конституція Іспанії не закріплює перелік областей, що утворюються. На думку іспанського законодавця, ініціатива при формуванні таких територіальних одиниць повинна виходити «знизу», тобто від населення. Але Конституція Іспанської республіки 1979 року, як і Конституція Іспанії 1931 року, закріплює особливу процедуру клопотання зацікавленого населення перед парламентом про надання статусу автономії. До речі, в Іспанії практично всі історично утворені області намагались отримати автономію, а баски та каталонці традиційно висували вимоги про надання автономії. В основі цих устремлінь лежать, як правило, причини економічного характеру.

Подібна «технологія» встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць зустрічається у конституційних положеннях Словенії. Відповідно до статті 139 її Конституції, муніципалітет в Словенії може представляти один або кілька населених пунктів, жителі яких мають спільні потреби та інтереси. Муніципалітет може бути утворений законодавчим актом лише після того, як населення відповідного округу виразить свою волю на референдумі в підтримку утворення муніципалітету. Ще більш цікаво це питання врегульовано у Хорватії: територія громади, району та міста визначається законом за бажанням громадян.

Зазначимо, що в сучасних системах адміністративно-територіального поділу зарубіжних держав «область» займає особливе положення. У дволанкових система адміністративно-територіального поділу

формуються відносини на рівні — «область ↔ громада (община)»; у трьоланкових — «область ↔ район ↔ громада (община)».

Особливий, для нас, інтерес викликає конституційний досвід Франції. Але їх модель адміністративно-територіального поділу не передбачає існування області. На це вказують положення Конституції Франції і наукові дослідження французьких державознавців. Правова конструкція закону Франції від 22 грудня 1789 року, заснувала новий адміністративно-територіальний поділ Франції. Саме тоді було створено 83 департаменти, що замінили старі провінції. Вона заклала принцип унітарності та неподільності держави[822]. Уже в дещо зміненій формі ці положення викладаються у статті 72 Конституції Франції (04.10.1958 р.)[823)]. Зокрема там вказується, що «місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Інші місцеві колективи створюються законом». На сьогоднішній день адміністративна організація Франції передбачає таку структуру: «район (регіон) ↔ департамент ↔ округ ↔ кантон ↔ комуна».

Окремої уваги заслуговують такі адміністративно-територіальні одиниці у Франції як «регіони». Іноді їх ще називають «районами». Як окремі адміністративно-територіальні одиниці вони були утворені додатково а їх статус визначається Законом Франції № 82-213 від 2 березня 1982 р. «Про права і свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів»[824].

Формуючи конституційну модель статусу області, український законодавець орієнтувався на конституційно-правовий статус французького «регіону», хоча правова природа «області» здебільшого ближча по своїй суті до природи «департаменту». На нашу думку, так склалося через відсутність на той час в Україні розуміння регіональної політики. Французький регіон привернув до себе увагу не лише своїм конституційним статусом, а принципами, які визначали його сутність.

822

[822] Décret du 22 décembre 1789 relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives. Paris: Assemblée nationale constituante, 1789. URL: https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf

823

[823] Constitution de la République française. URL: https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-frantsuzkoyi-respubliky/

824

[824] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/1982-03-03

Вивчаючи досвід Бельгії, Іспанії, Італії, Німеччини та Франції, Жак Зіллер вводить поняття «регіональна громада»[825]. «Колективна дієздатність» забезпечує жителям області участь в державотворчому процесі через збір підписів з метою проведення загальнодержавного референдуму. А традиційна політична орієнтація населення окремих областей забезпечує перемогу певним політичним силам на виборах до загальнонаціональних представницьких органів.

Політико-правовий резонанс породжений таким конституційно-правовим явищем як регіон, знайшов своє відображення не лише у конституційних актах окремих європейських держав, а й на рівні міжнародних організацій. Окремої уваги заслуговує практика діяльності держав–членів Ради Європи. Одним з напрямків діяльності цієї організації є «співробітництво між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також допомога у надзвичайних ситуаціях»[826].

Сучасна регіональна політика Ради Європи відобразила нове бачення «регіону» вже в контексті європейського масштабу. Відтепер, це не лише структурна одиниця національної системи територіального устрою, але й транснаціональна територія, яка виходить поза межі однієї держави.

З метою захисту інтересів єврорегіонів, Маастрихтським договором передбачено існування Комітету Регіонів. Цей орган функціонує в межах ЄС і складається з представників регіональних та місцевих органів. У силу наданих йому повноважень, цей комітет надає консультації та пропозиції щодо соціально-економічного розвитку єврорегіонів[827)]. Окрім Комітету Регіонів, досить відомою є діяльність в галузі міжнародного співробітництва регіонів таких органів, як Збори регіонів Європи та Ради регіонів та общин Європи.

---

[825] Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / пер. з фр. Київ : Основи, 1996. С. 124.

[826] Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Київ : УПФ, 1997. 33 с.

827

[827] Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakononline.ua/documents/show/153773___595905

4. Обласний поділ в Україні (регіональний рівень)

Слово «область», використане для позначення одиниці родового виду адміністративно-територіальних одиниць, походить від старослов'янського «область», а те від праслов'янського *obolsti, пов'язаного з *obvoldati, що означає «володіти» або «мати владу над чимось». Отже, слово «область» має глибоке коріння в історії та походить від поняття «володіння» або «влади над територією», що відображає його сучасне значення як адміністративно-територіальної одиниці.

Перша область на території України (Кам'янецька) була утворена згідно з указом Сенату від 23 квітня 1793 року після приєднання частини земель Речі Посполитої у результаті другого її поділу до Російської імперії у якій «областями» називали деякі адміністративно-територіальні одиниці, рівнозначні губерніям, але які управлялися відповідно до особливих положень. Області не мали органів самоврядування і, як правило, управлялися військовими губернаторами. З кінця 18 століття до початку 20 століття на території України, підконтрольній Росії, було утворено 34 області і скасовано 14. В УСРР області було введено в ході адміністративно-територіальної реформи 1923–32 замість існуючих губерній і округ.

Зазначимо, що законодавство СРСР і УСРР 20–30 рр. XX ст. взагалі не передбачало потреби фіксації чисельності та назв областей на конституційному рівні. Механізм впровадження в українську дійсність «реформи 1932 року» обумовлювався положеннями актів російських партійних та радянських органів влади, які виконували функції «наднаціональних органів», рішення яких підлягали обов'язковому виконанню. У той час при утворенні адміністративно-територіальних одиниць (і областей теж) до уваги не бралися «економічні», «загальнополітичні», «національно-етнічні», природні критерії, а лише критерії, які розглядались винятково в контексті ідеології керуючої партії: «партійно-економічні», «партійно-політичні», «партійно-національні» і т.д.

Інституціоналізація областей пройшла у декілька етапів. На початку 1932 року територію України було поділено на 5 областей та АМСРР. З того часу змінювалася кількість областей, їх конфігурація і назви, але незмінно область залишалася уніфікованою складовою системи адміністративно-територіального поділу союзної держави, охоплюючи собою цілий комплекс адміністративних

утворень, і вважалась найбільшою адміністративно-територіальною одиницею. Це була частина державної території, у межах якої здійснювалась адміністративно-політична юрисдикція функціонуючого на ній обласного органу державної влади. Такий підхід визначив область виключно як адміністративно-територіальне утворення, що формується з метою встановлення територіальних меж дії обласних органів державної влади. На той час вона розглядалась виключно як об'єкт управління. Будь-які концептуальні зміни її території та моделі управління запроваджувались із-зовні. Під цим кутом зору звернімо увагу на план ГОЕЛРО, прийнятий VIII Всеросійським з'їздом Рад *(м. Москві 22–29.11.1920 р.)* та рішення X з'їзду РКП(б) *(8–12 березня 1921 р.)*, яким закладається концепція нової економічної політики. Саме ці рішення лягли в основу подальшого становлення системи обласного поділу. На виконання постанов VIII з'їзду Рад була скликана 1 сесія В.Ц.В.К., в порядок денний якої включається доповідь комісії по перегляду меж адміністративно-господарських районів Р.С.Ф.С.Р. Виступ по цьому питанню 19 березня зробив Владимирський. А вже 20 березня 1921 р. по даній доповіді сесія В.Ц.В.К. приймає резолюцію, згідно якої формується Адміністративна комісія по виробленню загальних положень встановлення меж адміністративно-господарських районів. Проєкт нового районування, з метою узгодження спірних положень, мав бути розісланий Губвиконкомам. З підписанням 28 грудня 1920 р. Союзного Договору[828] Україна пішла шляхом запровадження російської моделі територіальної організації, витоки якої знаходяться якраз у згаданих рішеннях. Договір визначив об'єм повноважень, які почали розглядатися як «об'єкт спільного відання». Регулювання суспільних відносин в галузі територіального устрою відносилось до повноважень УСРР. Залишаючись формально суверенною, УСРР продовжувала копіювати дії свого політичного партнера. А прийняття Постанови ВУЦВК від 1 лютого 1922 р. «Про адміністративно-територіяльний поділ України»[829] стало лише наслідком реформ, що розгортались у росії.

[828] Союзный договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Украинской Социалистической Советской Республикой (28 декабря 1920 г.). URL: https://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1920(12)28.sojuznyi_dogovir.php

828

[829] Про адміністративно-територіяльний поділ України : Постанова ВУЦВК від 01.02.1922 р. *ЗУ та РР-СУ України*. 1922. Ч. 5. Ст. 74.

Після започаткування обласного поділу 9 лютого 1932 року практика утворення нових адміністративно-територіальних одиниць демонструє, як вирішення тимчасових політичних та ідеологічних завдань сприяло поступовому розширенню критеріїв для створення областей. Так, утворення Житомирської, Кам'янець-Подільської, Миколаївської та Полтавської областей було зумовлене потребою посилення військової присутності на західних кордонах шляхом реорганізації військових округів. Сталінська та Ворошиловградська області, своєю чергою, мали стати центрами радянської індустрії, а згодом — надійними електоральними регіонами з чіткою прорадянською орієнтацією.

Межі утворених областей Західної України, після її включення до складу УРСР, на перших порах фактично співпадали з межами воєводств. Ще задовго до утворення цих областей на західноукраїнських землях, радянські засоби масової інформації активно вживали поняття «Станіславська область», «Луцька область», «Львівська область», «Тарнопольська область» і т. д. Конституційно-правове інституціювання цих областей розпочалось 4 грудня 1939 р. з прийняттям Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення Волинської, Дрогобицької, Львівської, Ровенської, Станіславської, Тарнопольської областей в складі Української РСР»[830], нової редакцій стаття 23 Конституції СРСР та стаття 18 Конституції УРСР і відображало бажання запровадити тотальний контроль за населенням приєднаних територій.

Про волюнтаризм у прийнятті рішень щодо утворення нових областей свідчать такі факти. 13 серпня 1944 року було опубліковано указ Президії Верховної Ради СРСР про утворення Костромської, Томської, Тюменської та Володимирської областей у складі РРФСР. Водночас у 1944 році не було видано аналогічного указу щодо утворення Херсонської області. Академік В. К. Мамутов згадував, що того року Радінформбюро випадково повідомило про визволення обласного центру Херсон, хоча на той момент місто не мало статусу обласного центру. Публічне визнання помилки державної інформаційної агенції було неможливим згідно з нормами тогочасної політичної культури. У результаті було ухвалено рішення про

[830] Про утворення Волинської, Дрогобицької, Львівської, Ровенської, Станіславівської, Тарнопольської областей в складі Української РСР : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 4 грудня 1939 р. *Вісті рад депутатів трудящих* УРСР. 1939. 05.12. № 278 (5768).

створення нової області, офіційне закріплення статусу якої в конституційно-правовому полі відбулося лише у 1946 році[831].

Починаючи з 1932 р. і по прийняття Конституції СРСР 1936 р. утворення нових областей відбувалось шляхом прийняття Постанов ВЦВК. Чинність конституційних актів та особливості правового регулювання області періодично змінювалась, що дає підстави говорити про п'яти фаз становлення обласного поділу *(09.02.1932 р. — 04.12.1936 р.; 05.12.1936 р. — 10.02.1957 р.; 11.02.1957 р. — 06.10.1977 р.; 07.10.1977 р. — 27.06.1996 р.; 28.06.1996 р. — по теперішній час)*. Критерієм наведеної систематизації є кількість областей, яка передбачалась відповідними статтями конституційних актів на час вступу цих актів у законну силу; кількість областей, яка визначається конституційним законом внаслідок внесення відповідних змін і доповнень до Основних законів СРСР, УРСР та України.

Отож Україна услід за росією, яка подарувала їй термін «область» на заміну царських губерній, досі використовує його як уніфіковану назву адміністративно-територіальної одиниці на яку покладається реалізація регіональних функцій держави. Нагадаємо, що до лютого місяця 1957 року питання утворення областей і внесення змін в обласний поділ знаходилися у компетенції Союзу РСР, а не в компетенції республік. Це було зафіксовано Конституцією СРСР 1936 року. Законом СРСР від 11 лютого 1957 року «Про віднесення до відання союзних республік вирішення питань обласного, краєвого адміністративно-територіального устрою»[832] з Конституції СРСР було виключено статтю 29; в новій редакції статті 28 проголошувалося: «Вирішення питань про обласний, крайовий адміністративно-територіальний устрій союзних республік відноситься до відання союзних республік»).

Після рішення Пленуму ЦК КПРС про перехід до територіальних форм управління народним господарством, у травні 1957 року відповідно до Закону «Про подальше удосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в УРСР» в Україні було утворено 11 адміністративних економічних районів (раднар-

[831] Про доповнення статті 18 Конституції Української РСР : Закон УРСР 30 серпня 1946 року. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1947. № 9–10. Ст. 60.

[832] Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно территоріального устройства : Закон СРСР від 11 лют. 1957 р. // Відомості Верховної Ради СРСР (укр. вид.). 1957. № 4 (24 лют.). Ст. 80.

госпів) — Вінницький, Ворошиловградський *(з 18 березня 1958 року — Луганський)*, Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Одеський, Сталінський *(з 17 листопада 1961 року — Донецький)*, Станіславський, Харківський, Херсонський[833]. У 1960 до них долучено ще 3 раднаргоспи — Кримський, Полтавський, Черкаський[834]. Фактично лише з того часу Україна могла обережно замінювати побудований в інтересах метрополії адміністративно-територіальний устрій з урахуванням природних і економічних особливостей території та кількості населення, а не в основному з розрахунку потрібної кількості працівників МГБ-НКВД-КГБ і міліції, щоб тримати під контролем людей, що проживали на її території.

З часу запровадження областей їх чисельність зросла у п'ять разів, а конституційно-правове забезпечення області як адміністративно-територіальної одиниці, статусу її органів публічної влади визначалося шістьма радянськими конституціями. Три з яких приймались на рівні Союзу РСР *(31.01.1924 р.; 05.12.1936 р.; 07.10.1977 р.)*, а решта — на рівні Української РСР *(15.05.1929 р.; 30.01.1937 р.; 20.04.1978 р.)*. Зауважимо, що після проголошення Акту про незалежність України (24.08.1991 р.)[835] правове забезпечення області обумовлювалося положеннями Законів України про внесення змін до Конституції УРСР (*20.04.1978 р.*), Конституційним Договором *(05.06.1995 р.)*[836] та Конституцією України *(28.06.1996 р.)*[837].

Порівнюючи положення Конституції УРСР 1978 року з положеннями Конституції України 1996 року, виникає враження, що чинна Конституція приділяє відносно мало уваги питанням адміністративно-територіального устрою загалом та правового регулювання області зокрема. Для прикладу, відповідно до положень пункту 6 статті 108

---

[833] Про подальше удосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в УРСР : Закон УРСР від 31 травня 1957 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1957. № 4. С. 102–106.

[834] Відомості Верховної Ради Української РСР. 1960. № 17, 23. С. 205, 328–329.

[835] Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 38. Ст. 502.

[836] Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 18. Ст. 133.

[837] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

Конституції УРСР 1978 орган законодавчої влади визначав порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР; встановлював і змінював межі і районний поділ областей; утворював райони і райони в містах; перетворював селища в міста; встановлював підпорядкованість міст; провадив перейменування районів, міст, районів у містах, селищ та інших населених пунктів. Більш того, стаття 109 передбачала, що Президія Верховної Ради Української РСР у період між сесіями Верховної Ради з наступним поданням на її затвердження на черговій сесії утворює області. Чинна Конституція України не містить відповідного положення яке б за такою спрощеною процедурою передбачало право утворення, ліквідації області. Проте ми розуміємо передумови прийняття такої конституційно-правової конструкції. Її метою було стабілізація відцентрових сил, розвиток яких під впливом Московії набув поширення на початку 1990 років.

Сучасна область, як і будь-яка інша адміністративно-територіальна одиниця, є системним продуктом політико-правової та соціально-економічної діяльності держави. Її особливістю стало те, що будучи невід'ємним елементом системи адміністративно-територіального устрою України, законодавець не спромігся на рівні закону окреслити її цілісну політичну, організаційну та правову природу.

Сьогодні на конституційному рівні термін «область» вживається як позначення частини державної території, що формує адміністративно-територіальну одиницю. Вона перебуває практично в однаковому конституційному полі з іншими територіальними одиницями, зокрема містами зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь), а також Автономною Республікою Крим. Водночас національне конституційне право залишає поза увагою соціально-політичне та організаційно-правове наповнення цього складного правового явища. Така нормативна абстракція сприяє поширенню різних політичних прогнозів і наростанню невизначеності щодо конституційних перспектив областей як адміністративно-територіальних утворень.

Область була покликана виконувати функцію адміністративно-територіальної одиниці, а з початку 90-рр. XX ст. функцію сформованого державою об'єднання територіальних громад Дуалізм її політико-правової природи обумовлений особливим місцем, що відводиться області у системі територіальної організації влади. Ця парадигма сприяє сприйняттю області не як «об'єкту управління», а як «суб'єкта управління». На обласному рівні найбільш ефективно

забезпечується реалізація більшості принципів демократичного конституційного ладу *(громадянська злагода; консолідація і розвиток української нації; захист суверенітету і територіальної цілісності; унітаризм державного устрою; народний суверенітет; багатоманітність форм економічного, політичного і духовного життя та інші)*.

На сьогодні виявилося, що критерій «кількість областей», вимушений поступитися критеріям — «юрисдикційний» та «модель управління».

Але якщо критерій «кількість областей» характеризується довготривалістю застосування (понад дев'яносто років), то критерій «юрисдикція» проявився уже в новітній час — з російським збройним вторгненням в Крим 2014 року та з широкомасштабним вторгненням на територію України в лютому 2022 року, в результаті якого 20% території України було окуповано. РФ знищила засади конституційного ладу та суттєво підірвала демографічні, соціально-економічні та політико-правові процеси в окупованих областях України. Нові виклики, які постали перед Україною, не можуть не позначитися на побудові подальшої моделі функціонування держави.

З часу утворення у 2015 році у Донецькій та Луганській областях України указом Президентом України військово-цивільних адміністрацій, забезпечення правового регулювання цих областей суттєво відрізнялося від інших областей. Утворення 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 на всій території України 24 обласних військових адміністрацій вирівняло ситуацію[838]. Після повернення окупованих територій до складу України, перед державою стоятиме завдання відновлення знищеного потенціалу та рівномірного забезпечення реалізації завдань та функцій держави на всій території України, що логічно підводить нас до доцільності застосування критерію «модель управління». Із звільненням окупованих територій почнеться процес відродження системи адміністративно-територіального поділу областей. Підтримуючи цей процес, держава не зможе у короткостроковій перспективі повернути їх до попереднього стану. Велика кількість населених пунктів стерто з лиця землі, а отже, суттєво змінена система поселень в окремих облас-

838

[838] Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405

тях. Величезні площі земель, що заміновані, залишатимуться потенційно небезпечними та будуть тимчасово виведені із господарського обороту. І все це посилюватиметься браком людських ресурсів, кваліфікованої робочої сили. Пошук нових моделей управління територіями регіонального рівня уже є нагальної потребою та завданням національної політики у найближчий час.

Критерій «модель управління» набуває якісно нового розуміння у процесі формування нової конституційно-правової парадигми, суть якої зводиться до декомунізації, дерадянізації, дерусифікації національного права та управління. Розкриттю природи «області» сприятиме порівняльно правовий аналіз регіонів, і ведених відповідно до Номенклатури територіальних одиниць для статистики-NUTS.

Наведене, дає можливість зробити висновки, що невластивий Україні поділ її території на області був нав'язаний ззовні і здійснювався, виходячи з інтересах метрополії. Територіальне розміщення поселенської системи, продуктивних сил на території України це підтверджує. Заміна областями губерній, які подрібнювалися, мала на меті посилення контролю за населенням через розгалужену систему органів МГБ-НКВД-КГБ, а не здійснення народовладдя чи економічний розвиток. При введені обласного поділу не було дано легальне визначення області і не вироблено формальних вимог до неї *(переліку параметрів її визначення та діапазону їх можливих змін, щоб адміністративно-територіальна одиниця могла бути областю)*.

Оскільки нова парадигми держави передбачає не контроль нею суспільства, а навпаки: суспільство має контролювати державу, то її адміністративно-територіальний поділ має робитися так, щоб забезпечити надання людині ефективних адміністративних і соціальних послуг, відповідних економічному розвитку держави.

Новий адміністративно-територіальний поділ має відповідати вимогам NUTS і уможливлювати: проведення ефективної державної регіональної політики для досягнення поставлених перед нею цілей. Реалізацію цілей визначених Договором про функціонування Європейського Союзу *(глава «Економічна, соціальна та територіальна єдність» (статті 174–178))*[839] та Угодою про асоціацію

[839] Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06/print

839

між Україною та ЄС *(розділ V Угоди «Економічне та галузеве співробітництво», глава 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», стаття 446; Розділ XXII Регіональна політика та координація структурних інструментів))*[840].

Викладені вище аргументи свідчать про потребу проведення ретельного аналізу існуючих областей на предмет того наскільки вони будуть ефективними суб'єктами багаторівневого врядування та проведення моделювання нового адміністративно-територіального поділу України на третьому адміністративному рівні.

5. Районний поділ в Україні (субрегіональний рівень)

Великий тлумачний словник сучасної української мови подає, що район — адміністративно-територіальна одиниця в Україні, яка є складовою частиною областей та великих міст. Також районом визнається частина території, що становить єдине ціле як економічна, промислова, географічна і т. ін. одиниця[841]. Словник іншомовних слів виводить поняття «район» від французького rayon *(від лат. radius — промінь)* і визначає його як: місцевість, відмінна будь-якими географічними, економічними та іншими ознаками *(напр., промисловий район, робітничий район, район воєнних дій тощо)* або адміністративно-територіальна одиниця, яка є у багатьох державах світу. Найближчим словом по звучанню і суті значення до слова rayon є слово *région*, його синонім[842].

Слід зауважити, що окрім України, адміністративно-територіальна одиниця «район» або її офіційний відповідник використовується також у низці інших держав, зокрема:

✓ Азербайджані — 59 районів (*азерб.: rayonlar*);

---

840 [840] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами–членами, з іншої сторони. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/card2#Card

[841] Район. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 1122.

842 [842] Район. *Словник іншомовних слів* / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Головна редакція УРЕ, 1974. URL: https://slovnyk.me/dict/foreign_melnychuk/%D1%80%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BD

✓ Білорусі — 118 районів (*біл.: раён*);
✓ Вірменії — райони в межах Єревана;
✓ Грузії — райони в межах муніципалітетів;
✓ Казахстані — 170 районів (*казах.: аудан*);
✓ Киргизстані — 44 райони;
✓ Молдові — райони (*молд.: raioane*), хоча після адміністративної реформи їх роль була зменшена;
✓ росії – райони (*рос.: районы*) як другий рівень адміністративного поділу.

В ряді європейських держав існують аналогічні територіальні одиниці, хоча вони мають інші офіційні назви:
✓ Австрія – *Bezirke* (округи), які часто перекладають як райони;
✓ Німеччина – *Kreise* (райони), зокрема *Landkreise*;
✓ Болгарія – має 28 областей, однак термін «район» використовується для внутрішнього поділу міст (наприклад, Софії);
✓ Румунія – *județ* (повіт), але в містах функціонують сектори або райони;
✓ Велика Британія – *districts* (райони), особливо в Англії та Північній Ірландії;
✓ Ірландія – *districts* як муніципальні одиниці;
✓ Естонія – має райони (*ест.: asum*) як частини міст;
✓ Латвія – історично мала райони (*rajons*), однак після реформи 2009 року їх замінено новими одиницями;
✓ Литва – має райони (*rajonas*) як адміністративні одиниці.

Держави, де термін «район» не використовується, але є подібні рівні:
✓ Франція — *département*, *arrondissement*.
✓ Італія — *provincia*, *comune*, *frazione*.
✓ Іспанія — *provincia*, *comarca*.
✓ Швейцарія — *Bezirk* (округ).
✓ Нідерланди — *gemeente*, *wijk* (міські райони).

У системі адміністративно-територіального устрою України розрізняють райони у містах, міські і сільські райони. У Конституції України терміни «сільський район», «міський район» не вживається. Конституціедавець використовує тільки поняття «район». Проте, слід зауважити, що конституційно-правові статуси «району» та «району у місті» мають суттєві відмінності.

Відповідно до пункту 29 частини першої ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і

ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування таких районів, а не районів у містах. Отже, утворення, ліквідація та зміна меж районів — виключне право Верховної Ради України. Це є свідченням важливості районної ланки. Вагомості району як адміністративно-територіальній одиниці додав і Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого, районні ради, в межах наданих їм повноважень, покликані представляти спільні інтереси самоврядних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Сільський адміністративний район має ряд властивостей, які суттєво відрізняють його від інших адміністративно-територіальних одиниць:

✓ є специфічною моделлю сільської спільноти людей. Як правило, його основу становлять сільські населені пункти і сільське населення. Цей фактор має надзвичайно важливе значення у реалізації державної політики, направленої на пріоритетність соціального розвитку села і агропромислового комплексу.

✓ забезпечує зворотний зв'язок територіальних громад з обласними і центральними органами влади;

✓ є просторовою основою поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування;

✓ у системі адміністративно-територіального устрою України район є середньою ланкою. Він забезпечує цілісність області шляхом узгодження інтересів адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня.

Райони як адміністративно-територіальні одиниці виникли в Україні на початку 1923 р. в результаті реформи адміністративно-територіального устрою. З їх утворенням пов'язувалось вирішення ряду важливих питань в сфері державного будівництва. Зокрема вказувалося на спрощення і поліпшення діяльності державного апарату, створення умов населенню для участі в роботі органів влади, розвиток місцевої ініціативи тощо. Одна з основних переваг районів перед колишніми волостями, на базі яких вони виникли, було те, що райони утворювались у більшій відповідності з принципами економічного розвитку держави. Поєднання однорідних у господарському відношенні волостей, врахування економічного тяжіння територій, вибір центрів районів, які були одночасно адміністративними і торговельно-економічними центрами, дозволило створити сприятливі умови для формування як адміністративно-територіальних, так

і господарських одиниць з власним бюджетом. Утворення за такими ознаками районів дало можливість надати їх органам влади досить широкі повноваження для здійснення економічного і соціально-культурного розвитку цих територіальних утворень, задоволення потреб місцевого населення.

За своїми характеристиками і призначенням він виявився вдалою організацією території і сьогодні прийнятною для становлення самоврядування і здійснення перетворень на селі.

У 1923 році в УСРР було створено 706 районів у складі 53 округів. На той час ще не було областей і район входив до складу округи, яка, у свою чергу, підпорядковувалася центру республіки *(до 1932 року)*. Район був базовою адміністративно-територіальною одиницею *(див.: Таблиця № 6)* у системі територіального устрою УСРР. Через районні органи публічної влади здійснювались впровадження політики КП(б)У; податковий облік; мобілізаційні заходи *(наприклад, хлібозаготівлі)*; організація сільського господарства; освітня та культурна робота.

ТАБЛИЦЯ № 6.
Характерні ознаками району в 1923 році

Площа:	приблизно 800–1200 км².
Населення:	у середньому 30–50 тисяч осіб;
Кількість сільрад:	від 10 до 20;
Центр району:	зазвичай селище або невелике місто з адміністративними установами *(райвиконком, партійний осередок, міліція, школа, лікарня);*
Господарство:	переважно аграрне, з кількома кооперативами, радгоспами або початковими колгоспами.
Національний склад:	у деяких районах існували національні райони *(німецькі, єврейські, болгарські тощо)*

ТАБЛИЦЯ № 7.
Еволюція району 1923–2020 рр.

Параметр	1923 *(реформа)*	1930 *(ліквідація округів)*	1932 *(введення областей)*	1940-ві роки	1976	1985	1991–2020
Адміністративна система	Центр → Округ → Район → Сільрада	Центр → Район → Сільрада	Центр → Область → Район → Сільрада	Центр → Область → Район → Сільрада	Центр → Область → Район → Сільрада	Центр → Область → Район → Сільрада	Центр → Область → Район → Сільрада / ОТГ
Статус району	Основна одиниця після округи	Базова одиниця	Базова одиниця	Базова одиниця	Базова одиниця	Базова одиниця	Базова одиниця, трансформація у громади
Площа району	~800–1200 км²	~800–1200 км²	~800–1200 км²	~800–1200 км²	~800–1200 км²	~800–1200 км²	~800–1500 км²
Населення	~30–50 тис. осіб	~30–50 тис. осіб	~30–60 тис. осіб	~30–60 тис. осіб	~30–60 тис.	~30–60 тис.	~20–60 тис.
Кількість сільрад	~10–20	~10–20	~10–20	~10–20	~10–20	~10–20	Зменшення, перехід до ОТГ
Центр району	Селище або невелике місто	Селище або невелике місто	Селище або невелике місто	Селище або невелике місто	Селище або невелике місто	Селище або невелике місто	Місто або селище
Господарство	Кооперативи, початкові колгоспи	Колгоспи, радгоспи, МТС	Колгоспи, радгоспи, МТС	Колгоспи, радгоспи, МТС	Колгоспи, радгоспи, МТС	Колгоспи, радгоспи, МТС	Приватизація, фермерські господарства
Інфраструктура	Райвиконком, школа, лікарня, пошта	Додано партійний осередок, міліцію	Розширення мережі МТС, лікарень	Відбудова після війни, укріплення влади	Будівництво шкіл, клубів	Розвиток зв'язку, транспорту	Реформування освіти, медицини, децентралізація
Правові акти	Постанови ВУЦВК (березень-квітень 1923)	Постанова ВУЦВК (2 вересня 1930)	Постанова ВУЦВК (9 лютого 1932)	Конституція УРСР 1937, акти 1940-х років	Акти 1970-х	Конституція УРСР 1978	Конституція України 1996, реформ

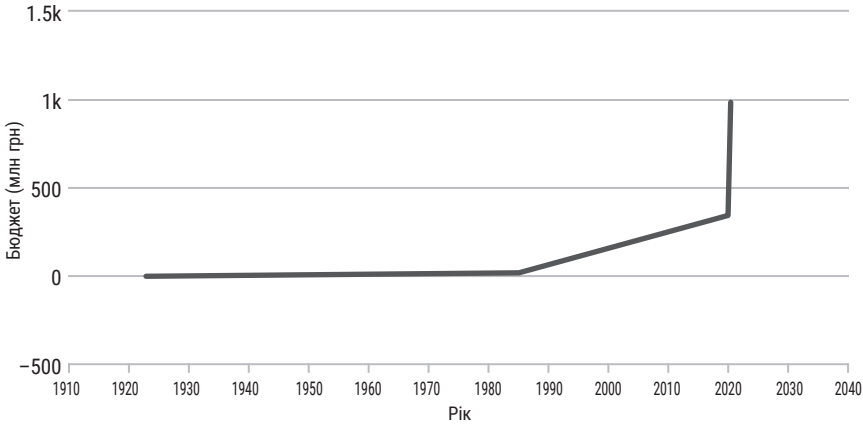
ТАБЛИЦЯ № 8.
Еволюція середнього бюджету типового району України

етапи	**характерні особливості**
1923–1985: централізована модель	Бюджети районів формувалися централізовано, з переважанням планових дотацій. Умовно, в сучасному еквіваленті, середній бюджет району в 1920–1950-х роках становив **1–10 млн грн**, а до 1985 року — **до 20 млн грн**. Основні витрати спрямовувалися на утримання адміністративного апарату, освіту, охорону здоров'я та сільське господарство.
1991–2014: перехідний період	Після здобуття незалежності Україна поступово переходила до моделі бюджетної автономії місцевих органів влади. Проте до 2014 року більшість районів залишалися фінансово залежними від державного бюджету. Середній бюджет району в цей період коливався в межах **100–300 млн грн**, залежно від регіону, чисельності населення та економічної активності.
2015–2020: децентралізація та укрупнення	З початком децентралізаційної реформи та формуванням об'єднаних територіальних громад (ОТГ) відбулося суттєве перерозподілення фінансових повноважень. За даними аналітичного звіту Ukrainian Strategic Communications, у 2020 році середній бюджет громади, що увійшла до складу укрупненого району, становив **від 200 до 400 млн грн**, а в окремих випадках — понад **500 млн грн**.[843]
Після 2020 року: нова модель районів	Після адміністративної реформи 2020 року кількість районів скоротилася з 490 до 136, а їхні бюджети суттєво зросли за рахунок об'єднання ресурсів громад. Середній бюджет укрупненого району сягнув **800 млн — 1,5 млрд грн**, що дозволило забезпечити фінансування інфраструктурних проєктів, цифровізації, освіти та медицини на якісно новому рівні.

Примітка: Бюджет району є індикатором не лише економічної спроможності, а й ефективності адміністративно-територіального устрою. Децентралізація сприяла зростанню фінансової автономії та оптимізації витрат. Подальший аналіз має враховувати питомі показники (на 1 мешканця), структуру видатків та рівень дотаційності.

[843] Аналіз фінансових показників 872 українських громад за 2020 рік — Ukrainian Strategic Communications

ТАБЛИЦЯ № 9.
Еволюція середнього бюджету типового району України у вибрані роки



ТАБЛИЦЯ № 10.
Середній бюджет району по роках (орієнтовно)

Період	Середній бюджет району
1923–1950	~1–5 млн грн (у сучасному еквіваленті, умовно)
1976–1985	~10–20 млн грн (у сучасному еквіваленті, умовно)
1991–2019	~100–300 млн грн (залежно від району)
2020 (до реформи)	~200–400 млн грн (наприклад, Ужгородський район — ~380 млн грн)
2020 (після реформи)	~800 млн — 1,5 млрд грн (укрупнені райони, об'єднані бюджети ОТГ) [844]

Примітка: Ці цифри є орієнтовними, оскільки бюджет району залежав від кількості населення, кількості ОТГ, економічної активності, трансфертів з державного бюджету.

Розглядаючи принципи районування України, III сесія ВУЦВК шостого скликання вказувала на необхідність при створенні районів

[844] Аналіз фінансових показників 872 українських громад за 2020 рік. *Ukrainian Strategic Communications*. URL: https://uastrat.com/reforms/decentralizationreform/analiz-finansovyh-pokaznykiv-872-ukrayinskyh-gromad-za-2020-rik/ — Назва з екрана.

зберігати існуючу цілісність територій, а також господарських, культурних та інших відносин[845]). При організації районів враховувалися чинники, які давали можливість утворювати ці адміністративно-територіальні одиниці з врахуванням господарських і природних особливостей, їх взаємозв'язків і перспектив розвитку [846]. Після закінчення робіт по створенню районів вималювалась усереднена модель цієї адміністративно-територіальної одиниці: 37 тис. чол. населення, більше 570 кв. км територія, 57 населених пунктів.

За площею, населенням, кількістю населених пунктів він був у 2–2,8 рази більший за волость. Хоча район виявився значно меншим за повіт, проте він наблизився до нього за колом повноважень і потенційних можливостей у здійсненні господарської і соціально-культурної діяльності.

Таким чином, район визначився як середніх параметрів адміністративно-територіальна одиниця, що має свою виробничо-фінансову базу і певну самостійність для розвитку сільського господарства, промислового виробництва, становлення місцевого бюджету, вирішення питань соціально-побутового забезпечення населення. Районам було передано: млини, маслобійні, цегельні заводи, друкарні, ремонтні майстерні та інші невеликі підприємства. Усе це заклало фундамент для подальшого розвитку господарсько-фінансової бази районної ланки.

Проте, захоплення надмірним адмініструванням у процесі формування районного поділу призвело до відходу від принципів територіального устрою та ігнорування місцевих особливостей. Виникла необхідність узгодити організацію території районів з інтересами господарського розвитку і потребами місцевого населення. II сесія ВУЦВК дев'ятого скликання поставила питання про зміцнення економічно слабких районів[847]. У результаті проведеної роботи по впорядкуванню районної ланки на кінець 1925 р. кількість районів зменшилась на 10 відсотків.

---

[845] Основные принципы нового административно-территориального деления. *Ведомости НКВД УССР*. 1922. № 9. С. 8.

[846] Строительство районов. Сборник статей. Москва : Изд. Комис. ЦИК. СССР по районированию. 1927. С. 8.

[847] Об итогах работы по переходу на трехстепенную систему управления : Резолюция II сессии ВУЦИК, IX созыва от 23.10.1925 г. *Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства Украины.* 1925. № 91. Ст. 517.

Після завершення процесу районування та усунення допущених відхилень, район став адміністративно-територіальною одиницею із середньою площею близько 600 кв. км та середньою чисельністю населення — майже 43 тис. осіб. У середньому на один район припадало 16 сільських рад.

Втім, досягти створення більш-менш однорідних районів не вдалося. Незважаючи на це, район виявився адміністративно-територіальною одиницею, яка задовольняла потреби тогочасних партійних і радянських органів. Він найбільш повно відповідав завданням державного будівництва на селі.

Оптимальні розміри території та чисельності населення, компактність, близькість сіл до райцентрів, наявність певного економічного й сільськогосподарського потенціалу, торгових центрів, зручність управління, наближеність органів влади до населення та інші характерні ознаки району були позитивно оцінені вже в перший період його функціонування.

Подальші пошуки підвищення ролі району привели до постановки питання про ліквідацію округів. Хоча, приступаючи до здійснення адміністративно-територіальної реформи, планувалось встановити три-ланкову систему адміністративно-територіального устрою.

Розпочався процес формування вищої ланки адміністративно-територіального устрою. Принагідно зауважимо, що на той час в Російській Федерації уже були утворені області. У вересні 1930 р. ВУЦВК та РНК УРСР прийняли спільну постанову «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління»[848]. Район було визначено як основну ланку перетворень на селі. Вони безпосередньо підпорядковуватись центральним органам влади: районні з'їзди рад — Всеукраїнському з'їзду рад, ВУЦВК та його Президії, а районні виконавчі комітети, окрім того — Раді Народних Комісарів УРСР.

З переходом до двоступеневої системи адміністративно-територіального устрою *(район — населений пункт)*, відбулися кількісні зміни в районній ланці. Райони стали більш крупними, в цілому їх кількість скоротилась до 484 одиниць, тобто майже на 15 відсотків[849]. До

[848] О ликвидации округов и переходе на двухступенную систему управления : Постановление ВУЦИК и СНК УССР от 02.09.1930 г. *Собрание Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины.* 1930. № 23. Ст. 225.

[849] Нові адміністративні райони УРСР. Статистичний довідник. Харків : Господарство України. 1930. С. 5.

складу районів тепер входили всі міста, що знаходились на їх території, за винятком 18 найбільш великих міст України, які виділялись в окремі адміністративно-територіальні одиниці. У той же час з метою зміцнення цих міст до них приєднали частину сільських територій. В результаті деякі райони повністю ввійшли до складу цих міст *(Харківський район — в м. Харків, Запорізький і Хортицький — в м. Запоріжжя)*, а інші, після передачі містам частини території були розформовані. Таким чином, з метою зміцнення міст, було ліквідовано 22 райони.

XII Всеукраїнський з'їзд рад, оцінюючи хід територіального устрою, зазначив, що райони зможуть здійснити визначену їм місію в господарському і соціально-культурному розвитку держави в тому випадку, якщо їх територія буде приведена у відповідність з економічними особливостями, а також буде вдосконалена система управління ними, структура райвиконкомів і підвищена ефективність роботи апарату[850].

Одним із заходів по зміцненню районної ланки після переходу на двоступеневу систему було введення класифікації районів. За економічними ознаками, перспективами господарського розвитку, розмірами площі, кількістю населення, чисельністю сільрад райони були розподілені по категоріях. До першої категорії було віднесено 315, до другої — 115, до третьої — 53 райони.

Практика діяльності районів після утворення областей показала, що багато з них потребує розукрупнення. З утворенням областей райони передали їм значну частину своїх повноважень, втратили частину апарату управління. А це призвело до труднощів у забезпеченні керівництва соціально-економічним розвитком великих територій, які вони мали на той час. Президія ВУЦВК України на початку 1935 р. прийняла рішення про розукрупнення районів. В складі семи областей було утворено 473 райони[851].

З утвердженням обласної ланки постало питання про території, що за часів двоступеневої системи були передані великим містам для їх зміцнення. З утворенням обласної ланки та розміщенням в цих містах обласних центрів, потреба для міст в таких територіях

---

[850] Про радянське будівництво : Постанова XII Всеукраїнського з'їзду рад. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України.* 1931. № 5.Ст. 80.

[851] Про розукрупнення районів УСРР : Постанова Президії ВУЦВК від 22.01.1935 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України.* 1935. № 3. Ст. 12.

відпала. ЦВК УРСР на територіях, прилеглих до обласних центрів, утворив райони[852].

Пошуки кращої моделі району тривали. В передвоєнні роки кількість районів зросла за рахунок возз'єднання Східної Галичини (Західної України) з Українською РСР, включення до складу УРСР Північної частини Буковини, Хотинського, Анкерманського та Ізмаїльського повітів Бессарабії.

З передачею до складу УРСР в 1954 р. Кримської області в Україні утворилася найбільша кількість районів за весь період адміністративно-територіального устрою — 786.

Значні зміни в адміністративно-територіальному устрої України сталися після рішень листопадового *(1962 р.)* пленуму ЦК КПРС, який в пошуках шляхів піднесення економіки запропонував виробничий принцип керівництва народним господарством, а також партійними і радянськими органами. У відповідності з цим рішенням, Президія Верховної Ради України в 19 областях створила окремо обласні промислові і обласні сільські ради та їх виконавчі комітети[853]. Було здійснено розподіл території на промислові і сільські райони. До промислових було віднесено всього два райони — Верховинський район Івано-Франківської області та Поліський Київської області[854]. Окрім того, було створень 148 промислових зон, куди ввійшли міста з підвідомчими їх радам населеними пунктами. В результаті кількість районів в Україні скоротилась до 251, тобто майже в 2,4 рази в порівнянні з початком 1962 р.

Однак, вдосконалення районної ланки з розподілом районів на промислові і сільські адміністративно-територіальні одиниці, не сталося. Орієнтація на штучне відокремлення промислового виробництва від сільського господарства в межах району з самого початку була невиправданою[855].

---

[852] Про утворення адміністративних районів на територіях приміських смуг міських рад — обласних центрів : Постанова Президії ЦВК, УРСР від 04.04.1937 р. *Збірник Законів та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду УРСР*. 1937. № 14. Ст. 59.

[853] Про утворення обласних (промислових) і обласних (сільських) рад депутатів трудящих Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 30.12.1962 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1963. № 2. Ст. 29.

[854] Про утворення промислових районів і віднесення деяких міст республіки до категорії міст обласного підпорядкування : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 30.12.1962 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1963. № 2. Ст. 30.

[855] Юзьков Л. П. Наукові основи організації і питання вдосконалення системи виконавчо-розпорядчих органів місцевої влади. *Наука управління і місцеві ради*. Київ : Вид-во «Вища школа», 1970. С. 265.

Перебудова діяльності партійних і радянських органів за виробничим принципом не сприяла вдосконаленню керівництва народним господарством. Тому було визнано необхідним відновити єдині органи влади. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 04.01.1965 р. в Україні були анульовані промислові райони. На базі сільських, двох промислових районів і частково промислових зон було утворено 394 адміністративних райони[856].

Сама практика територіального устрою привела до необхідності пошуку дещо іншої моделі району, ніж вона була до переходу на виробничий принцип керівництва народним господарством. Таким чином, відбувалося подальше розукрупнення районів. У кінці 1966 р. було створено ще 81 район. З цим в Україні встановилась кількість районів, яка значних змін не зазнала аж до 2020 року.

Відповідно до пункту 29 частини першої статті 85 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.

Витоки особливого правового регулювання району сягають радянського періоду. З часу заснування району законодавець приділяв особливу увагу цій адміністративно-територіальній одиниці. Хоча у правових актах не використовується пряма вказівка на те, що районна рада є базовою ланкою системи органів влади, у доктринальних працях В. Ф. Погорєлова[857], Ю. С. Шемшученка[858] та М. О. Фролова[859] таке визначення зустрічається. Отже, у радянський період термін «базова одиниця» не завжди був прямо закріплений у нормативних актах, район виконував саме таку роль у радянській адміністративній системі. Це підтверджується як струк-

[856] Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 04.01.1965 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1965. № 3. Ст. 64.

[857] Погорелов В. Ф. Местные Советы и управление. Киев : Вища школа, 1980. С. 98 (*на його думку, район — базова одиниця адміністративно-територіального поділу СРСР*).

[858] Шемшученко Ю. С. (ред.). Советское государственное право. Киев : Наукова думка, 1985. С. 142 : (*районна Рада — основна, базова ланка в системі місцевих Рад*).

[859] Фролов М. О. Компартійно-радянська еліта України та особливості пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою радянської республіки в 20–30-х роках ХХ століття. Запоріжжя : ЗНУ, 2016. С. 45.

турною логікою нормативних актів, так і науковими та партійними джерелами.

Процес корегування територій окремих районів продовжувався. Очевидною стала проблема вирівнювання їх розмірів. Адже з розмірами території, кількістю населення, наявністю сировинної бази безпосередньо пов'язується можливість розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва, будівельної індустрії, задоволення тих чи інших потреб населення. Існуюча між районами різниця негативно впливала і на ефективність діяльності районних органів влади. Ці проблеми, а також процеси демократизації суспільства, становлення самоврядування, перехід до ринкової економіки, формування нових відносин власності викликали певні зміни в районній ланці. З 1990 по 1997 р. в Україні було створено 11 нових районів. Збільшення кількості районів відбувалося як шляхом розукрупнення існуючих, так і шляхом відділення від міських територій[860].

Сільський адміністративний район пройшов складний шлях свого становлення та розвитку. В порівнянні з попередньою адміністративно-територіальною одиницею — волостю, район не був простим поєднанням території, населення і господарських об'єктів. Район став цільним складним соціальним організмом територіальної організації держави. Формування його території тісно пов'язувалось з організацією промислового і сільськогосподарського виробництва, природними особливостями, сировинною базою, етнічним складом населення, спільними інтересами людей, розвитком шляхів сполучень тощо. В системі адміністративно-територіального устрою будь-якої держави завжди присутні елементи, які є основою самої системи і забезпечують зв'язок між її складовими. В Україні така роль випала на середню ланку адміністративних одиниць, в першу чергу на сільські райони. В створеній триступеневій системі адміністративно-територіальних одиниць вони відігравали роль проміжної ланки, а окрім того стали, по суті, основною територіальною одиницею, де практично вирішувались питання соціально-господарського розвитку.

[860] Про відновлення в Самбірському районі Львівської області районних органів державної влади і управління : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 16.04.1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1990. № 18. Ст. 276.

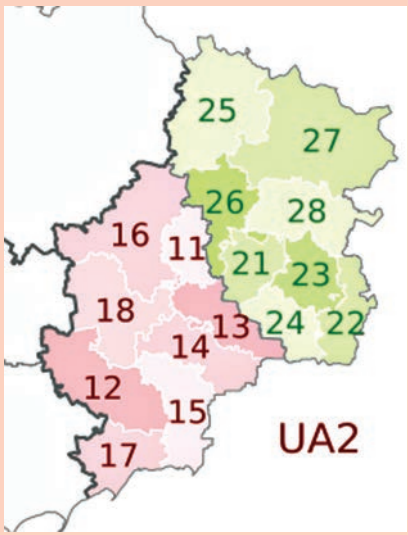
При встановленні адміністративних кордонів районів враховувалися економічна, зокрема сільськогосподарська, спроможність території, її цілісність, національний склад населення, етнічні, побутові та інші місцеві особливості. Хоча не завжди вдавалось домогтися поєднання цих інтересів, та все ж районування зробило свій внесок у практику організації території в інтересах населення.

З часу утворення району як адміністративно-територіальної одиниці до реформи 2020 року середній розмір території району утримувався в певних межах і становив 0,7–1,2 тис. кв. км *(не враховуючи дворічного періоду поділу на сільські і промислові райони)*. Стабільність району сприятливо впливала на функціонування органів влади, розвиток промислового і сільськогосподарського виробництва, створення соціальної і господарської спільності населення та розвиток середовища його проживання.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Замість 490 районів і 178 міст регіонального підпорядкування створено 136 нових районів [861]. У 131-у районі центрами є міста, у решті 5-ти — селища. 24 райони мають у підпорядкування регіональні центри *(окрім Києва, який не входить до складу Київської області та Київського району)*.

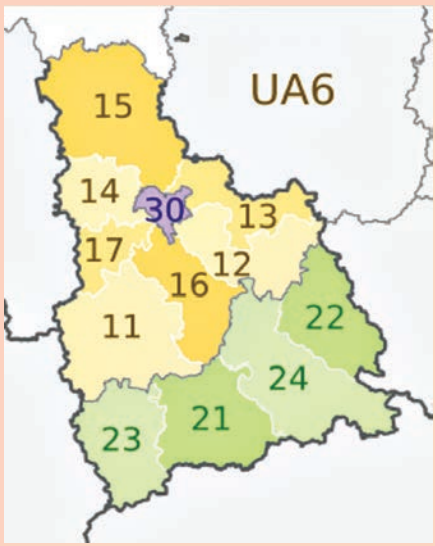
[861] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 3650. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/196122.html

ТАБЛИЦЯ № 11.
Деталізація регіонів по NUTS-кодам України — Макрорегіон UA2[862]

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
МАКРОРЕГІОНИ	РЕГІОНИ	РАЙОНИ
UA2 **Макрорегіон 2**  	UA21 Донецька область	UA211 Бахмутський район
		UA212 Волноваський район
		UA213 Горлівський район
		UA214 Донецький район
		UA215 Кальміуський район
		UA216 Краматорський район
		UA217 Маріупольський район
		UA218 Покровський район
	UA22 Луганська область	UA221 Алчевський район
		UA222 Довжанський район
		UA223 Луганський район
		UA224 Ровеньківський район
		UA225 Сватівський район
		UA226 Сіверськодонецький район
		UA227 Старобільський район
		UA228 Щастинський район

862 [862] Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) : Наказ Державної служби статистики України від 18 липня 2024 року № 189. *Офіційний вебсайт Державної служби статистики України*. URL: https://stat.gov.ua/uk/page-contents/nakaz-vid-18072024-no189

ТАБЛИЦЯ № 12.
Деталізація регіонів по NUTS-кодам України — Макрорегіон UA6[863]

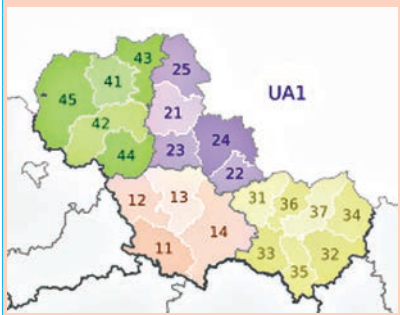
NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
МАКРОРЕГІОНИ	РЕГІОНИ	РАЙОНИ
UA6 **Макрорегіон 6**  	UA61 Київська область	UA611 Білоцерківський район
		UA612 Бориспільський район
		UA613 Броварський район
		UA614 Бучанський район
		UA615 Вишгородський район
		UA616 Обухівський район
		UA617 Фастівський район
	UA62 Черкаська область	UA621 Звенигородський район
		UA622 Золотоніський район
		UA623 Уманський район
		UA624 Черкаський район
	UA63 м. Київ	м. Київ

[863] Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) : Наказ Державної служби статистики України від 18 липня 2024 року № 189 *Офіційний вебсайт Державної служби статистики України*. URL: https://stat.gov.ua/uk/page-contents/nakaz-vid-18072024-no189

863

ТАБЛИЦЯ № 13.

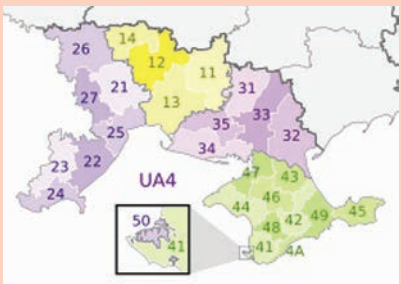
Деталізація регіонів по NUTS-кодам України — Макрорегіон UA1[864]

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
МАКРОРЕГІОНИ	**РЕГІОНИ**	**РАЙОНИ**
UA1 **Макрорегіон 1**  	UA11 Полтавська область	UA111 Кременчуцький район
		UA112 Лубенський район
		UA113 Миргородський район
		UA114 Полтавський район
	UA12 Сумська область	UA121 Конотопський район
		UA122 Охтирський район
		UA123 Роменський район
		UA124 Сумський район
		UA125 Шосткинський район
	UA13 Харківська область	UA131 Богодухівський район
		UA132 Ізюмський район
		UA133 Берестинський район
		UA134 Куп'янський район
		UA135 Лозівський район
		UA136 Харківський район
		UA137 Чугуївський район
	UA14 Чернігівська область	UA141 Корюківський район
		UA142 Ніжинський район
		UA143 Новгород-Сіверський район
		UA144 Прилуцький район
		UA145 Чернігівський район

[864] Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) : Наказ Державної служби статистики України від 18 липня 2024 року № 189. *Офіційний вебсайт Державної служби статистики України.* URL: https://stat.gov.ua/uk/page-contents/nakaz-vid-18072024-no189

ТАБЛИЦЯ № 14

Деталізація регіонів по NUTS-кодам України — Макрорегіон UA4[865]

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
МАКРОРЕГІОНИ	РЕГІОНИ	РАЙОНИ
UA4 **Макрорегіон 4** 	UA41 Миколаївська область	UA411 Баштанський район
		UA412 Вознесенський район
		UA413 Миколаївський район
		UA414 Первомайський район
	UA42 Одеська область	UA421 Березівський район
		UA422 Білгород-Дністровський район
		UA423 Болградський район
		UA424 Ізмаїльський район
		UA425 Одеський район
		UA426 Подільський район
		UA427 Роздільнянський район
	UA43 Херсонська область	UA431 Бериславський район
		UA432 Генічеський район
		UA433 Каховський район
		UA434 Скадовський район

[865] Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) : Наказ Державної служби статистики України від 18 липня 2024 року № 189. *Офіційний вебсайт Державної служби статистики України*. URL: https://stat.gov.ua/uk/page-contents/nakaz-vid-18072024-no189

865

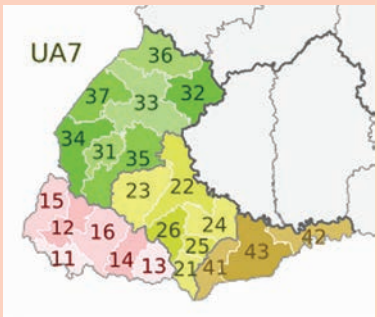
		UA435 Херсонський район
	UA44 Автономна Республіка Крим	UA441 Бахчисарайський район
		UA442 Білогірський район
		UA443 Джанкойський район
		UA444 Євпаторійський район
		UA445 Керченський район
		UA446 Курманський район
		UA447 Перекопський район
		UA448 Сімферопольський район
		UA449 Феодосійський район
		UA44A Ялтинський район
	UA45 м. Севастополь	м. Севастополь

ТАБЛИЦЯ № 15

Деталізація регіонів по NUTS-кодам України — Макрорегіон UA7[866]

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
МАКРОРЕГІОНИ	**РЕГІОНИ**	**РАЙОНИ**
UA7 Макрорегіон 7	UA71 Закарпатська область	UA711 Берегівський район

[866] Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) : Наказ Державної служби статистики України від 18 липня 2024 року № 189. *Офіційний вебсайт Державної служби статистики України.* URL: https://stat.gov.ua/uk/page-contents/nakaz-vid-18072024-no189

		UA712 Мукачівський район
		UA713 Рахівський район
		UA714 Тячівський район
		UA715 Ужгородський район
		UA716 Хустський район
	UA72 Івано-Франківська область	UA721 Верховинський район
		UA722 Івано-Франківський район
		UA723 Калуський район
		UA724 Коломийський район
		UA725 Косівський район
		UA726 Надвірнянський район
	UA73 Львівська область	UA731 Дрогобицький район
		UA732 Золочівський район
		UA733 Львівський район
		UA734 Самбірський район
		UA735 Стрийський район
		UA736 Шептицький район
		UA737 Яворівський район

	UA74 Чернівецька область	UA741 Вижницький район
		UA742 Дністровський район
		UA743 Чернівецький район

Усі райони мають однойменні назви зі своїми адміністративними центрами, окрім Перекопського, Щастинського та Дністровського районів. Середня кількість територіальних громад у районі — 11–12. Середня площа — 4550,5 км^2. Середня кількість населення у районах України без урахування районів АР Крим на момент утворення — 311 тис. осіб. У 103 районах, де немає обласних центрів та мешкає 56% населення країни, середня кількість населення– 213 тис. Осіб. Середня густота населення у районах — 80,35 осіб/км^2

Сьогодні оцінити ефективність нового районування дуже важко, адже для цього потрібно було б оцінити спроможність кожного району, ефективність публічного управління в них і ефективність реалізації центром загальнонаціональних інтересів на території районів, тобто управління ними, з'ясувати чи досягнена мета задля якої робилася ця реформа. І справа тут не стільки в недовгому часі, який сплив після останнього реформування районів, скільки у триваючій війні, яка стала найсуттєвішим фактором такої перевірки. Потрібна якісно нова методика оцінювання спроможності районів, яка б враховувала і безпекову ситуацію, і диференціацію умов, в яких працюють органи публічного управління районів, і незавершеність формування правового поля їх діяльності, зокрема, розмежування повноважень між органами державного управління та органами місцевого самоврядування і розподіл їх між органами місцевого самоврядування у системі місцевого самоврядування.

За 11 років російсько-української війни частина районів тимчасово окупована росією. Вони складають тимчасово окуповану територію України — частину міжнародно визнаної території України, на яку не поширюється фактичний контроль української влади внаслідок її окупації росією. Правовий режим тимчасового окупованої території визначає Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території

України»[867]. Згідно зі статтею 3 цього закону визначено межі тимчасово окупованої території:

сухопутна територія АР Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;

внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

повітряний простір над вищезазначеними територіями.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», тимчасово окупована територія є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. В 2022 року, Кабінет Міністрів України запровадив Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або які тимчасово окуповані російською федерацією.

Попри неможливість сьогодні коректного оцінювання спроможності кожного району, все ж потрібно виправляти очевидні помилки, допущені на першому етапі реформування — проводити корегування їх меж та управління ними, враховуючи нові умови. Щодо тимчасово окупованих районів, то вже зараз треба думати не тільки про те, яким чином і коли ми їх повернемо під юрисдикцію України, але про реінтеграцію районів в суспільно-політичне життя, визначення їх ролі в системі національної безпеки, соціальній і економічній системах тощо. Вибір відповідних кожному району стратегій розвитку, механізмів їх реалізації, формування правового забезпечення функціонування цих механізмів для досягнення поставленої мети є справою державної ваги. Викладене стосується не тільки тимчасово окупованих районів.

Щодо районів, як виду адміністративно-територіальних одиниць, який є просторовою основою життєдіяльності населення і являє собою складний соціально-економічний організм, то процес створення і функціонування цього організму як об'єкта управління, як

867

[867] Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text

середовища проживання населення повинен мати під собою чітку правову основу. Практика довела, що райони як адміністративно-територіальні одиниці потребують визначення і закріплення їх правового статусу. Це забезпечило б організаційно-правові засади діяльності публічної влади та додержання інтересів населення при формуванні і розвитку територій районів. Важливим кроками у цьому напрямку є розробка і прийняття закону про розмежування повноважень між органами державного управління та місцевого самоврядування, а також закону про регіональне самоуправління. Зі зрозумілих причини очікувати від сьогоднішнього «довгого» парламенту прийняття законів, які б уможливлювали подальшу таку децентралізацію публічної влади, марно. Але провести наукові дослідження і відповідні дискусії — необхідно, адже у місцевих державних адміністраціях панує думка про недоцільність збереження районних рад, а відтак і цього рівня самоврядування. Скептично до нього налаштоване і керівництво громад. Ми переконані, що такі висновки передчасні. Сьогодні територіальні громади перебувають у стані певної ейфорії, вважаючи, що вони або самотужки можуть впоратися зі всіма проблемами розвитку середовища життєдіяльності їх мешканців та надання їм публічних послуг або через механізми міжмуніципального співробітництва. Проте є обґрунтовані сумніви, що це можна зробити на усій території України. Ліквідація ж районних місцевих адміністрацій призведе до дефіциту державної влади, для якої район сьогодні є базовим рівнем.

В період після відновлення незалежності України і до прийняття Конституції серед міських голів, депутатського корпусу місцевого самоврядування була популярна думка про непрямі вибори районних рад, формування цих рад з однакової кількості депутатів від усіх рад громад району. Сформована таким чином асамблея громад могла стати дієвим механізмом виявлення спільних інтересів територіальних громад в межах району і забезпечення їх реалізації виконавчим органом асамблеї. Конституція України передбачила тільки прямі вибори депутатів, що унеможливило реалізацію цієї ідеї. При цьому досі не побудовано ефективного механізму виявлення, узгодження інтересів територіальних громад як на рівні району так і області. Отож територіальні громади, їх ради та районні, обласні ради діють найчастіше не узгоджено, наслідком чого маємо неефективне використання публічних ресурсів. При запровадженні регіонального самоврядування можна розглядати варіанти:

– визнання територіальним колективами мешканців і районів, і областей та надання їм права не регіональне самоуправління: обирати відповідні представницькі органи, які в свою чергу формуватимуть виконавчі органи;

– визнання територіальними колективами тільки мешканців областей і надання цим колективам права на регіональне самоврядування. В межах районів функціонує самоврядування громад, спільні інтереси яких представляє районна асамблея. Вона формує свій виконавчий орган. Матеріально-фінансовою основою їх функціонування є спільна власність громад, відсоток відрахувань від надходжень до бюджетів громад району, що встановлюється кожного року під реалізацію затверджених асамблеєю програм, державні субвенції

Третій варіант — визнання територіальними колективами мешканців районів та надання їм права на самоуправління. На обласному рівні не прямо обираються асамблеї, які представляють спільні інтереси територіальних колективів районів(чи територіальних громад).

Другий чи третій варіант могли б стати компромісними, адже Рада Європи вимагає від України запровадження регіонального самоуправління відповідно до Резолюції 123(2001) та Рекомендації 102(2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, прийнятих після їх моніторингу.

5. Територіальні громади в Україні

Згідно зі статтею 140 Конституції України територіальна громада — це жителі села, селища, міста чи добровільне об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду. Територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище міського типу, — селищною, центром якої визначено село, — сільською. Постановою Верховної Ради України № 807-IX від 17 липня 2020 року «Про утворення та ліквідацію районів» у складі областей (регіонів) по всій Україні було виділено всього 1438 громад[868]. Проте, у цей перелік не було включено громади з особливим статусом (Київ,

[868] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Рада України від 17 липня 2020 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 33. Ст. 235.

Севастополь); громади на тимчасово окупованих територіях; громади, які були уточнені або змінені після прийняття постанови. У подальшому коло громад було розширено до 1469 одиниць[869].

В українській мові слово «громада» традиційно позначає спільноту людей. Так, Словник української мови подає кілька визначень слова «громада», ключовими серед яких є такі: 1) Група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін. 2) Об'єднання людей, що ставить перед собою певні спільні завдання; організація[870]. Видається, що саме одне з таких розумінь цього слова було застосоване конституцієдавцем при викладенні положень щодо місцевого самоврядування. Нагадаємо, що у статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення. При цьому, в статті 7 Конституції місцеве самоврядування в Україні «визнається та гарантується», вочевидь, саме як згадане вище право територіальної громади.

Точніше визначення територіальної громади дане у статтях 1 та 6 «Закону про місцеве самоврядування в Україні» — «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

Щодо часу появи громад, то І. Ю. Черкаський[871], цитуючи професора Н. Д. Іванішева, за працею «О древних сельских общинах в Юго-Западной России» писав, що появу громад не фіксує жоден літопис чи писана законодавча пам'ятка. Отож можна вважати, що сільські громади постали ще за тих часів, коли слов'янські племена,

869

870

[869] Про затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад областей : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 730-р від 12 червня 2020 року (із подальшими змінами, зокрема розпорядженням № 996-р від 12 серпня 2020 року). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/730-2020-%D1%80#Text

[870] Словник української мови. ULR: https://slovnyk.ua/index.php?swrd=громада

[871] Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI–XVIII ст. : Праці комісії. Київ, 1928. С. 45.

які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднанні в державні спілки.

В. Б. Антонович, припускаючи безперервність існування громад на території України («Південної Русі»), відзначав, що «основною рисою общинного порядку було визнання рівноправності всіх членів общини, вирішення всіх зовнішніх і внутрішніх питань спільно, через общинний приговор на зборах усіх членів або на віче, самоврядування або самосуд за допомогою тих же вічових приговорів»[872].

М. С. Грушевський вважав, що територіальні громади починалася з родин та родів. На певному етапі їх розвитку родинні зв'язки слабшали, а натомість зміцнювалися сусідство, територіальна й економічна солідарності. Внаслідок поділу родин «рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися й ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, зв'язані спорідненням і творили громаду»[873]. За М. С. Грушевським, «сільській групі «родів» — дворищ досить близько відповідає громада Руської Правди — «вервь». Вона, з одного боку, не стільки не велика, що може ручити за своїх членів і відповідати за переступ, счинений на її території, з другого боку — се союз свобідний, її члени самі розпоряджають собою і укладають між собою умови»[874]. З розвитком громад «… в руках міських, а особливо — сільських громад зіставалася більшість адміністраційних функцій»[875].

Регулюванню діяльності верві (територіальної громади), яка визначалася як територіальна організація сільського населення з визначеними функціями, в «Руській Правді» було присвячено 15 статей. Їх аналіз показує, що селяни які входили до верві мали економічну самостійність[876].

---

[872] Антонович В.Б. Исследование о казачестве по актам с 1500 по 1648 гг. Київ : 1863 г. 120 с. АрхЮЗР, ч. 3, т. 1, предисловие.

[873] Грушевський М. Історія України-Руси : В 11 т.12 книгах, том 1. Київ : Наук. думка, 1991. С. 352.

[874] Грушевський М. Історія України-Руси : В 11 т.12 книгах, том 1. Київ : Наук. думка, 1991. С. 360.

[875] Там само. С. 237–238

[876] Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. Склав та підготував до друку проф. С. Юшков. Київ : ВУАН, 1935. Редакція IV. С. 137–144. Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. Київ, 2001. Том І. С. 173–185.

М. Ф. Владимирський-Буданов, пояснюючи термін «вервь» писав: «… та сама одиниця провінціального поділу як у південних і в північних землях називається верв'ю (корінь слова спільний індоєвропейський *worf*). Тій самій одиниці відповідають і назви «сотня» не тільки в міському, але і в провінціальному поділі»[877].

З розвитком суспільних відносин верві трансформувалися у сільські самоврядні громади, а деякі з останніх за відповідних умов — у міські.

М. С. Грушевський, розрізняючи самоврядування недемократичне *(цензове)* та широке, був прихильником широкого, «коли громадянство через вибраних людей *(депутатів, гласних, совітників)*, організованих в радах й виконавчих комітетах з певними виборними виконавцями, комісарами і суддями порядкує свої економічні, культурні, адміністративні чи судові справи»[878]. Спираючись на ці засади, він розробив новий адміністративно-територіальний устрій України[879], і систему територіальної організації влади [880] у якій до компетенції центральної виконавчої влади мали бути віднесені лише «справи, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої та національної самоуправи, або дотикають цілої республіки»[881].

Від початку появи громад у них здійснювалося самоуправління. Але самоуправління громад у кожному столітті їх існування залежало від різних факторів *(історичних, соціальних, економічних, географічних та національних)* та діючого звичаєвого і державного права тих держав у яких вони знаходилися.

Отож сьогоднішня концепція місцевого самоврядування громади формувалася впродовж багатьох століть і практикою самоуправління громад і практикою державного управління і одиночними чи колективними зусиллями людей, які намагалися осмислити і запропонувати найкращі способи організації самоуправління громадою зокрема і суспільства в цілому. І все це відбувалося в контексті історичних, соціальних і економічних умов того часу.

---

[877] Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Київ, 1907. С. 102.

[878] Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ : Знання, 1991. С. 122.

[879] Грушевський М. Новий поділ України. *Архів Михайла Грушевського.* Інститут історії України НАН України. ULR: http://hrushevsky.history.org.ua/item/0000404

[880] Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ : Знання, 1991. С. 227–235.

[881] Там само. С. 109.

Самоврядування громад в юридичному сенсі виникло в часи, коли змінилися відносини між правителем і його підданими, коли піддані набули публічних прав. Тобто коли автономія муніципалітетів стала суттєвою складовою конституційної держави. У адміністративному праві панує думка, що сучасна модель місцевого самоврядування сформувалася на основі ідей Великої французької революції і «під впливом цієї тенденції все місцеве управління було побудовано на принципі самоврядування (децентралізації). Усі міські та сільські громади отримали правосуб'єктність і самоврядування»[882].

Поділяючи думку Юрія Панейка щодо часових рамок, в яких з'являється місцеве самоврядування в сьогоднішньому його розумінні, і щодо отримання громадами статусу суб'єкт публічного права, зазначимо, що воно розвивалося в державах 19 ст. — першої половини 20 ст., до складу яких в ці роки були включені етнічні українські землі[883].

Зазначимо, що з постанням УНР, Законом про поділ України на землі від 6.03.1918 року поділ України на губернії і уїзди скасовувався. Українська Народна Республіка розділялася на землі. У зв'язку з цим Раді Народніх Міністрів доручалося «ввійти в наскорішім часі з осібним законоПроєктом про організацію самоврядування і влади адміністративної, судової і військової» *(див.: пункт 5)*[884].

Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР), ухвалена 29 квітня 1918 року закріплювала земельний поділ і стверджувала: «Не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» *(§ 5 Розділу 1)*. На жаль, провести реформу місцевого самоврядування УНР не встигла.

В УСРР, УРСР місцеве самоврядування було заміненого вертикаллю рад, яка проіснувала фактично до відновлення незалежності

---

[882] Iserzon E. Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze, 1968. S. 98.

[883] Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О.В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Передмова І. Б. Коліушка. Київ : ЦППР, 2024. 405 с.

[884] Українська Центральна Рада : документи і матеріали: у двох томах. Том 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. / упоряд. В. Ф. Верстюк [та ін.]. Київ : Наукова думка, 1997. С. 181–182.

України, хоч 7 грудня 1990 року Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яким місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» (Преамбула). Територіальною основою місцевого самоврядування визначалася сільрада, селище, місто, а базовим рівнем місцевого самоврядування — сільради, селища міського типу, міста (стаття 1).

До статті 126 Конституції Української РСР були внесені зміни[885], за якими місцеві ради перестали бути органами, що керують на своїй території державним, господарським і соціально-культурним будівництвом, перетворившись на органи, що «забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території, здійснюють керівництво підприємствами (об'єднаннями), організаціями і установами, які є їх комунальною власністю», однак за ними все ж залишилась функція «проведення у життя рішень вищестоящих органів державної влади, координація діяльності нижчестоящих рад».

Відновлення 24 серпня 1991 р. незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень в українському суспільстві і державі. Органічною частиною процесу демократизації стало формування відновленого після 70-річної перерви інституту місцевого самоврядування. Конституція України 1996 р. віднесла місцеве самоврядування до основ конституційного ладу України та визначила його як самостійну форму здійснення народом своєї влади.

Конституюючи територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування законодавець очевидно розраховував на активізацію процесів політичної і соціально-економічної трансформації суспільства і держави. Проте діяв невпевнено і не послідовно. Це пояснюється тогочасним розкладом політичних сил в парламенті, що вимушено приводив до потворних юридичних компромісів задля прийняття необхідних для суспільних перетворень законів і Конституції України.

Так, комуністична більшість намагаючись втримати за собою в комунізованих областях владу голосувала за закони, які зміцнювали

[885] Про внесення змін до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР від 27 жовтня 1989 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1989. № 45. Ст. 626.

місцеве самоврядування в Україні, але відповідно до марксистсько-ленінської ідеології, ленінського гасла «Вся влада радам!» та своїх шкурницьких інтересів бачила це зміцнення не в розбудові громади, а у зміцненні органів останньої, де працювало багато їх однопартійців. Тому Верховна Рада України, замінюючи відновленим місцевим самоврядуванням одержавлену систему рад, не відновила за територіальними громадами статус юридичної особи публічного права на відміну від того, як це зробили у своїх державах парламенти Польщі *(1990 р.)*, Литви *(1994 р.)*, ФРН *(1990 р., вже після об'єднання з НДР)*.

З тих пір сталися значні зміни. Комуністичної партії не має не тільки в парламенті: вона відсутня в політичному житі держави. Але, як виявилося, легше заборонити Комуністичну партію, ніж позбутися її ідеології і сформованої нею радянської спадщини.

Із прийняттям Конституції України в 1996 році розпочався новий етап розбудови публічної влади і реформування системи місцевого самоврядування. В 1997 році було прийнято новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»[886], ратифіковано 15 липня 1997 року Європейську Хартію місцевого самоврядування[887], прийнято Конституцію Автономної Республіки Крим[888], Закон України «Про місцеві державні адміністрації»[889], Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ»[890].

Суперечності між нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування[891], Конституцією України[892], Закону України «Про

---

[886] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

[887] Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний договір, укладений у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. ETS No. 122. Рада Європи. Ратифікована Україною 11 липня 1997 р., набрала чинності 1 січня 1998 р.

[888] Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 5–6. Ст. 43.

[889] Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20-21. Ст. 190.

[890] Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 11. Ст. 79.

[891] Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. ETS № 122. Рада Європи.

[892] Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

місцеве самоврядування в Україні»[893] загострили необхідність реформи місцевого самоврядування, адже до конституційно-правової моделі базові не були включені принципи здійснення місцевого самоврядування: його повноти повноважень, субсидіарності, повсюдності, матеріальної і фінансової спроможності, правової, організаційної і кадрової автономії.

Першим постійно діючим органом з питань підготовки і проведення адміністративних перетворень стала Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи на чолі з Л. М. Кравчуком, створена у липні 1997 року. У 1998 р. Указом Президента України було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні[894]. Комісія з питань адміністративно-територіального устрою була утворена Указом Президента України у серпні 2000 р.[895].

Після Помаранчевої революції реформування адміністративно-територіального устрою було ініційовано в черговий раз. Очолив реформу віце-прем'єр-міністр з адміністративно-територіальної реформи Р. П. Безсмертний, за розпорядженням якого було утворено спеціальну робочу групу для розробки Проєкту Закону «Про територіальний устрій України»[896]. У відповідності до цієї законодавчої ініціативи, робоча група пропонувала три етапи реформування, а саме: створення громад, які були б спроможні виконувати функції місцевого самоврядування, оптимізацію територіального устрою в кордонах областей на рівні районів та оптимізацію кордонів самих областей.

Під оптимізацією малось на увазі утворення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою з громадою на найнижчому рівні, районом на наступному рівні, регіоном на найвищому.

Після дострокових парламентських виборів, що відбулися у вересні 2007 р., зі створенням Міністерства регіонального розвитку та будівництва України питання проведення адміністративно-територіальної

[893] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.

[894] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України.* 1998. № 29. Ст. 1080.

[895] Про Положення про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою : Указ Президента України від 30 жовтня 2000 року. *Офіційний вісник Президента України.* 2000. № 40.

896

[896] Проєкт Закону України «Про територіальний устрій України». URL: https://www.csi.org.ua/activity/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-terytorial/

реформи були покладені на це міністерство, яке упродовж 2008–2009 років: розробило «Концепцію реформи місцевого самоврядування», затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 900-р від 29 липня 2009 р. «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування»[897], план заходів реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1456-р від 2 грудня 2009 р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування»[898], здійснило ряд кроків зі створення системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: підготувало відповідну Концепцію, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 385-2009-р від 8 квітня 2009 р. «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»[899] та план заходів, спрямованих на реалізацію цієї Концепції, схвалений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1134-р від 23 вересня 2009 р. «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації «Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»[900], напрацьовано Концепцію адміністративно-територіальної реформи, підготовлено картосхеми нових територіальних громад і районів, а також пакет законодавчих актів від внесення змін до Конституції України, до Проєктів законів «Про територіальний устрій України», «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про

[897] Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80#Text

[898] Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-%D1%80#Text

[899] Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2009-%D1%80#Text

[900] Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2009-%D1%80#Text

місцеве самоврядування громади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Про адміністративні послуги», «Про основні засади державної регіональної політики». Зауважимо, що сам текст «Концепції реформи місцевого самоврядування», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 900-р від 29 липня 2009 р. «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування»[901], не був широко оприлюднений на офіційних урядових ресурсах і відомий переважно фахівцям, які працювали з ним та з планом заходів, спрямованим на його реалізацію.

Причини такого стану речей у наукових джерелах пояснюють: політичним протистоянням між урядом і Президентом у 2009 р. (передвиборчий період); відсутністю консолідованої позиції щодо глибини реформи та адміністративно-територіальних змін; небажанням брати на себе політичні ризики напередодні президентських виборів 2010 року.

У квітні 2014 року була ухвалена нова Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[902]. На її основі розпочалося об'єднання територіальних громад з метою реалізації одного з ключових принципів Європейської Хартії — принципу матеріальної і фінансової їх спроможності. З 2015 року до середини 2020 року в Україні в шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст було створено 1070 об'єднаних територіальних громад, які отримали повноваження і фінансові ресурси, які до цього мали лише міста обласного значення.

Для усунення суперечностей між Конституцією та законами України, Європейською хартією місцевого самоврядування було розроблено законопроєкт № 2217а щодо внесення змін до Конституції України, який отримав позитивний висновок від Венеціанської комісії[903]. Але він прийнятий не був. 13.12.2019 році Президент України

901 [901] Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80#Text

902 [902] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

903 [903] CDL-PI(2015)008-e Preliminary Opinion on the Constitutional Amendments regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine. *Venice Commission: Council of Europe.* URL: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e

передав у парламент «Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», зареєстрований під № 2598, який передбачав систему адміністративно-територіального устрою України у складі громад, округів, областей, Автономної Республіки Крим, запровадження інституту префектів, закріплення права місцевих жителів на зміну меж і перейменування населених пунктів, визначала громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування і надавала їй статус юридичної особи. 27 грудня 2019 року цей законопроєкт було відкликано і в той же день передано доопрацьований варіант, який 17 січня 2020 р. теж було відкликано. 30 листопада 2021 року на сайті Комітету Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з'явився новий текст змін до Конституції щодо децентралізації. На сайті парламенту 25 листопада 2021 з'явилося повідомлення, що Голова Верховної Ради Р. О. Стефанчук на зустрічі із Керівником Департаменту демократії і врядування Генерального директорату — II з питань демократії Генерального секретаріату Ради Європи Даніелем Попеску заявив, що у грудні буде опубліковано новий законопроєкт зі змінами до Конституції, що стосуються децентралізації публічної влади.

Тим часом 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив території та адміністративні центри територіальних громад, охопивши населені пункти усіх областей України[904]. Усього було затверджено 1470 громад. Реформа у Криму була відкладена до деокупації півострова. Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX у складі областей в Україні було виділено 1469 територіальних громад: 409 міських громад з центром у місті, 435 селищних громад з центром у селищі міського типу, 625 сільських громад з центром у селі[905]. 25 жовтня 2020 року в Україні пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Після цих виборів всі громади перейшли на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом. Відповідно до раніше несених

[904] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 716-р — № 739-р. *Урядовий портал.* 2020. URL: https://www.kmu.gov.ua

[905] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text

змін до Бюджетного і Податкового кодексів їх фінансування збільшилося завдяки отриманню додаткових податків, що призвело до зростання місцевих бюджетів у чотири рази у порівнянні з 2021 роком. Територіальні громади отримали також з державної у комунальну власність 2306,44 тис. га земель сільськогосподарського призначення, що розширило їхню ресурсну базу. Проведена робота створила підґрунтя для наступного етапу реформування місцевого самоврядування і територіально-адміністративного устрою держави.

Території громад *поділяються на сформовані місцевими радами старостинські округи,*. Станом на 1.07.2025 року в Україні у 1469 громадах загальна кількість утворених старостинських округів складає 7747, кількість старост затверджених місцевими радами — 7477, 267 округів залишаються без очільників[906].

Міські громади міст Києва та Севастополя, а також Чорнобильська зона відчуження мають особливий статус і не входять до складу жодного району та області.

Територіальні громади володіють окремими кодами адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. Їх внесено до офіційного національного реєстру (КАТОТГ), запровадженого в Україні 26 листопада 2020 року наказом Міністерства розвитку громад та територій України.

Система адміністративно-територіальних одиниць — юридично закріплена структура територіального поділу держави. Вона визначає адміністративні рівні публічної влади, компетенцію органів публічного врядування, межі їх юрисдикції. У той же час, поселенська система — мережа населених пунктів (міста, селища, села) з їх ієрархіє за соціально-економічними функціями. Вона більше стосується поселенських систем, демографії, урбанізації, планування розвитку територій, а не безпосередньо правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, хоч поселенські системи впливають на формування адміністративно-територіального устрою *(наприклад, райони створювалися з урахуванням транспортної доступності та розміщення поселень)*. Відмінність полягає у тому, що система адміністративно-територіального поділу має нормативний характер, а

906

[906] 3% старостинських округів — без старост. Дані Моніторингу реформи. *Децентралізація*. URL: https://decentralization.gov.ua/news/17621

поселенська система — соціально-економічний[907]. Перша формалізується «Державним класифікатором адміністративно-територіальних одиниць України»[908] (ДКАТО) — сучасний стандарт, що замінив Державний класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України (КОАТУУ) після реформи децентралізації публічної влади. Він охоплює області, райони, нові об'єднані громади уже з новою структурою кодів. КОАТУУ не міг коректно відображати нову систему адміністративно-територіального устрою, бо його структура була розрахована на радянську модель *(області → райони → ради → населені пункти)*. Після утворення об'єднаних територіальних громад та ліквідації багатьох районів[909] класифікатор перестав бути придатним для статистики та управління.

Відповідно до статті 133 Конституції України, система адміністративно-територіального устрою складається з Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл. Конституція не формулює родове поняття адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, а лише за містобудівними та соціально-економічними характеристиками наводить перелік категорій населених пунктів[910] (міст, селищ, сіл), які можуть входити до цих одиниць. Стаття 140 Конституції визначає територіальну громаду як спільноту жителів, що є суб'єктом місцевого самоврядування, знову перелічуючи категорії населених пунктів.

---

[907] Єдиний державний реєстр населених пунктів України — це офіційний перелік усіх міст, селищ і сіл. Він формується на основі даних Держстату та органів місцевого самоврядування. Інформація про населені пункти також містилась в Державному класифікаторі об'єктів адміністративно-територіального устрою України (КОАТУУ), який до 2020 року був основним стандартом (див.: Державний класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України (КОАТУУ). *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0659203-97.)

907

[908] Державний класифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад (КАТОТТГ): затв. наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 26.11.2020 № 290. URL: https://mindev.gov.ua/diialnist/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannia/kodyfikator-administratyvno-terytorialnykh-odynyts-ta-terytorii-terytorialnykh-hromad

908

[909] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text

909

[910] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.03.2023. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text

910

Зазначимо, що родове поняття для всіх елементів системи адміністративно-територіального устрою — «адміністративно-територіальна одиниця». Воно використовується в доктрині та нормативних актах (класифікатори КОАТУУ, КАТОТТГ) для узагальнення адміністративно-територіальних одиниць всіх адміністративних рівнів: областей, районів та одиниць базового рівня.

Родове поняття для АТО регіонального рівня — область. Родове поняття для АТО субрегіонального рівня — район. Оскільки Конституція України не дає родового поняття базового рівня АТО, то ним може бути територіальна громада чи просто громада.

Такий підхід дозволяє: забезпечити логічну ієрархію понять; узгодити правову термінологію з практикою децентралізації публічної влади та уникнути суперечливих тлумачень у наукових і прикладних текстах.

Ця пропозиція не суперечить Конституції. Вона розвиває ідею, закладену в Конституції України: статті 133 (система АТУ) та статті 140 (територіальні громади як суб'єкти самоврядування), акцентуючи на тому, що громади є адміністративно-територіальними одиницями, уточнює термінологічні зв'язки.

З початком повномасштабного вторгнення московитів у 2022 році реформа продовжувало реалізовуватися в рамках Плану заходів з її реалізації, схваленому Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки». Прийняті парламентом закони за 2022–2024 роки підтримали функціонування місцевого самоврядування в нових умовах і розширили його компетенцію.

Разом з тим війна змінила систему управління в частині територіальних громад. З початком агресії московитів Указом Президента України у 2015 році було створено 20 військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), зокрема дві обласні ВЦА в Донецькій та Луганській областях і 18 на рівні громад. Після запровадження воєнного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в лютому 2022 року ВЦА були перетворені на військові адміністрації (ВА). Станом на 1 липня 2025 року в Україні у 207 громадах утворено військові адміністрації населених пунктів і призначено їх начальників. З них 16 начальників військових адміністрацій не наділено повноваженнями, передбаченими частиною 2 статті 10 Закону

України «Про правовий режим воєнного стану». Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не чітко регулює підстави створення військових адміністрацій. Їх, зокрема, дозволено створювати у громадах, які не перебувають у зоні бойових дій. Прикладом є випадки у Вараській та Нетішинській громадах Рівненської та Хмельницької областей. Також існує колізія у розмежуванні повноважень між очільниками місцевого самоврядування і військових адміністрацій. У разі утворення військової адміністрації і призначення голови громади на цю посаду він продовжує виконувати повноваження голови громади, адже місцеве самоврядування продовжує функціонувати, і одночасно виконує повноваження голови військової адміністрації.

У зв'язку зі збільшенням кількості військових адміністрацій населених пунктів Єврокомісія у новому звіті «Україна 2024» зробила висновок: «У зв'язку зі зростанням кількості місцевих військових адміністрацій, Україна повинна законодавчо уточнити критерії для їх створення. Припинення місцевого самоврядування має бути крайнім заходом; перевагу слід надавати альтернативним заходам там, де це дозволяє ситуація, особливо на територіях, віддалених від лінії зіткнення»[911].

Зазначимо, що зараз в Україні існують різні моделі врядування залежно від територіального статусу, безпекової ситуації та спроможності місцевого самоврядування. У більшості громад органи місцевого самоврядування здійснюють усі свої повноваження. Громади, де створено військові адміністрації можна розділити на три групи: де військовим адміністраціям передано частину повноважень органів місцевого самоврядування; де військові адміністрації здійснюють усі повноваження органів місцевого самоврядування; де військовим адміністраціям не надано повноважень органів місцевого самоврядування. На тимчасово окупованих територіях не функціонують ані військові адміністрації ні місцеве самоврядування, а у Донецькій області залишаються чотири військово-цивільні адміністрації.

Тимчасово окуповані території України визначаються відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян

[911] Commission staff working document «Ukraine 2024 Report». Accompanying the document. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission.* URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[912]. Порядок ведення офіційного Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або які тимчасово окуповані російською федерацією визначено постановою Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2022 року № 1364. Цей документ складається з двох розділів:

Території, на яких ведуться (велися) бойові дії, що поділяються на:

– території можливих бойових дій;

– території активних бойових дій;

– території активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси — ті, де населення може отримувати державні адміністративні послуги;

2. Тимчасово окуповані території України визначаються відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

Перелік оновлюється у разі потреби, але не рідше ніж двічі на місяць.

Міністерство розвитку громад та територій України наказом від 15.07.2025 № 1151, опублікованім 14 серпня 2025, вчергове затвердив зміни до цього Переліку[913]. 13 серпня 2015 року Кабінет Міністрів України запровадив комплексну програму підтримки прифронтових територій[914]. Перший пакет Програми охоплює 238 громад у 10 областях, де проживає 6,6 млн людей. Йдеться про території активних та можливих бойових дій. У фокусі програми — прямі виплати на підготовку до зими, доступне житло, підтримка місцевої економіки, розвиток безпеки та медичних послуг.

У березні 2024 року був затверджений новий план заходів щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної

[912] Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. *Голос України*. 2014. № 79. 26 квітня.

913

[913] Про внесення змін до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 15 липня 2025 р. № 1151. *Міністерство розвитку громад та територій України.* URL: https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/perelik-nakaz-1151-vid-15-lypnja-2025.pdf

914

[914] Комплексна програма підтримки прифронтових територій : Постанова Кабінету Міністрів Україна від 13 серп. 2025 р. *Урядовий портал*. URL: https://frontlineregions.gov.ua

організації влади в Україні на 2024–2027 роки[915]. Документ зосереджується на заходах, з акцентом на формування ефективного місцевого самоврядування, підвищення доступності і якості публічних послуг, розвитку інститутів прямого народовладдя, налагодженні моніторингу реалізації та аналізу стану впровадження реформ.

Прийняттю цього розпорядження передувало обговорення і вироблення 3 грудня 2024 року Висновку (CEMG/PAD(2024)6) щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» Центром експертизи багаторівневого врядування Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (далі — Центр)[916]. Відзначаючи досягнення в реформуванні місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою України, Центр зауважував, що досі не реалізовано Принцип «підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України», не сформовано законодавчу базу для місцевих референдумів та нагадував, що для повного переходу до децентралізованої системи формального закріплення правової основи місцевого самоврядування та державної вади. Центр серед іншого також рекомендував:

– зміцнити фінансову автономію та стабільність місцевих влад, наголошуючи, що впровадження стабільної, передбачуваної податкової політики є ключовим для забезпечення надійності джерел доходу місцевих бюджетів. Цьому мають сприяти і установлення чітких правил збору та адміністрування податків;

– вирішити проблеми з кадровим забезпеченням місцевих влад шляхом постійного навчання та професійного розвитку місцевих публічних представників;

– розробляти та впроваджувати правові рамки для прямої демократії, наприклад, через місцеві референдуми, що дозволить громаді безпосередньо брати участь у важливих місцевих рішеннях.

---

[915] Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів Україна від 26 березня 2024 р. № 270-р. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-%D1%80

915

[916] Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». м. Страсбург, 3 грудня 2024 року. CEMG/PAD(2024)6. *The Council of Europe*. URL: https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a

916

– планувати поступовий, але передбачуваний перехід від військового до цивільного врядування (згідно закріплених в законі чітких критеріїв та механізмів ухвалення рішень). Місцеві влади повинні поступово відновлювати свої повноваження, щойно ситуація на їхній території це дозволить. Слід розробити поетапний план реінтеграції для місцевих влад на територіях, які наразі перебувають під управлінням військових адміністрацій.

Окрема проблема — забезпечення управлінськими кадрами деокупованих територій. Без відповіді на питання: яке призначення цих територій в майбутньому не можливо підготувати до цього майбутнього управлінців , ані стратегій і програм їх оновлення (не відновлення). Зрештою це твердження відноситься до всіх регіонів України. Не маючи стратегії розвитку України(так званої Великої стратегії) сформувати ефективну державну стратегію регіонального розвитку не можливо. А не маючи останньої не можливо визначити завдання державних адміністрацій, а відтак і передбачити компетенції, якими повинні володіти її службовці.

При підготовці публічних управлінців для деокупованих територій теж потрібно відповісти на ці питання і на інші. Зокрема, які функції, завдання будуть у публічної влади на цих територіях, які підходи має реалізувати центральна влада щодо оновлення органів публічного управління на цих територіях та якою має бути кадрова політика держави на цих територіях, які регіональні особливості важливо врахувати при її здійсненні. (Будуємо стіну, як це робив один з прем'єр-міністрів чи платформи для економічного, культурного і воєнного тиску на московію? Будуємо міста чи військові поселення і систему їх життєзабезпечення? У різних варіантах різні люди потрібні для їх реалізації).

Подібні питання можна сформулювати щодо кожного регіону і тільки отримавши відповіді і опрацювавши їх можемо хоч якось передбачити чого чи чому маємо навчати майбутніх публічних управлінців.

Після початку повномасштабного вторгнення нормативно-правова база кадрового забезпечення органів публічної влади зазнала змін, у зв'язку з тим що на всій території України був уведений воєнний стан, що є особливим правовим режимом, який передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відсічі збройної агресії та усунення

загрози державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Але внесені зміни до законодавства точкові і сприймаються як тимчасові. А прийнятий один із базових законів у цій сфері — Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023 року № 3077-IX, набуде чинності лише після припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Як відомо, згідно зі статтею 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи — військові адміністрації (ВА). Вони можуть створюватися та здійснювати повноваження на рівні населених пунктів, району або області. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статус набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних ВА.

У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної ВА посади державних службовців у них можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу.

Подібно формуються ВА населених пунктів. Причому перелік посад у ВА населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача ЗСУ.

Але, звернімо увагу, Указ Президента України від 03 травня 2017 року № 126/2017 «Про Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також державних

та комунальних навчальних закладах, та граничних військових звань за цими посадами» не містить в переліку жодної посади зі штатної структури ВА населених пунктів, яка би підлягала заміщенню зазначеними категоріями службовців. Тому виникає питання: А яка ж доцільність у створенні таких ВА, де нічогісько не міняється, окрім назви? Це не єдиний на жаль недолік. Указ, наприклад, містить лише кілька посад, які можуть бути заміщені військовослужбовцями, але серед них немає жодної посади із військових адміністрацій, що діють у Донецькій і Луганській областях.

Військові адміністрації не є самостійними у визначенні своїх структур і штатних розписів. Згідно з частиною сьомою статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», структури і штатні розписи обласних ВА та Київської міської ВА затверджує Головнокомандувач ЗСУ за поданням начальника відповідної військової адміністрації. Так само, як і структури та штатні розписи районних ВА та ВА населених пунктів, якщо у відповідній області не створена обласна військова адміністрація.

Водночас, якщо обласна військова адміністрація створена, то структури і штатні розписи районних ВА та ВА населених пунктів затверджує начальник відповідної обласної ВА, причому без жодних подань із боку начальників нижчестоящих військових адміністрацій.

Організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначає Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (далі — Закон № 586-XIV). Відповідно до частини першої та другої статті 5 Закону № 586-XIV склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

Згідно з частиною п'ятою статті 44 Закону № 586-XIV голова місцевої державної адміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату. Відповідно до частин другої та четвертої статті 47 цього закону гранична чисельність, фонд оплати праці працівників і витрати на утримання місцевих державних адміністрацій та їх апаратів встановлюються Кабінетом Міністрів України. Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників структурних підрозділів

місцевої державної адміністрації, в межах виділених асигнувань, визначає голова відповідної місцевої державної адміністрації.

Згідно з підпунктом 3 пункту 33 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228, кошториси, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду і штатні розписи окремих установ затверджуються головами відповідних держадміністрацій.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку утворено обласні та районні військові адміністрації, у зв'язку з чим обласні та районні державні адміністрації та їх голови набули статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. Відповідно до абзацу п'ятого частини шостої статті 4 Закону № 389-VIII структуру і штатний розпис обласних, Київської міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації.

За змістом частини першої статті 15 Закону № 389-VIII повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом.

Отже, Головнокомандувачем Збройних Сил України затверджуються структура та штатні розписи виключно визначених Законом військових адміністрацій. Затвердження структури та штатних розписів інших державних органів Головнокомандувачем Збройних Сил України не передбачено.

Відповідно до абзацу першого та другого пункту 5 Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2022 р. № 397 (із змінами) структуру і штатний розпис обласних, Київської

міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил за поданням начальника відповідної військової адміністрації. Кошториси і плани асигнувань військових адміністрацій, зазначених в абзаці першому цього пункту, затверджує начальник відповідної військової адміністрації.

Відповідно до даних, зібраних Всеукраїнською громадською організацію «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у партнерстві з ГО «Центр політико-правових реформ», ГО «Громадська ініціатива Луганщини» та ГО «Асоціація «Відродження та Розвиток», які реалізують проєкт «Формування концептуальних і правових засад інституційного відновлення Донбасу» штатні розписи обласних та районних військових адміністрацій фактично не змінювалися за останні роки.

Отож можна зробити висновки:

– питання забезпечення управлінськими кадрами стоїть гостро. В різних областях гострота різна. Спільне — найбільший кадровий голод в громадах.

– Необхідно внести зміни до Указу Президента України від 03 травня 2017 року № 126/2017 «Про Перелік посад, що заміщуються військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення у державних органах, на підприємствах, в установах, організаціях, а також державних та комунальних навчальних закладах, та граничних військових звань за цими посадами».

– Необхідно внести зміни в штатні розписи ВА, оскільки штатні розписи адміністрацій не мінялись з 2022 року і залишаються такими ж, як і до повномасштабного вторгнення. В той час як функціонал та обсяги роботи самих органів влади суттєво змінилися.

– У період дії воєнного стану треба провести підвищення кваліфікації для людей, які прийдуть туди на роботу. Інші зміни треба буде зробити після війни для державних органів, які діятимуть після війни на деокупованих територіях.

– Затвердити нову архітектуру планувальних документів, передбачивши, що документом найвищої пріоритетності є (наприклад Доктрина України чи Стратегія національної безпеки України (яка найбільше підходить для цього)). Після цього розробити Генеральну

схему планування України і Стратегію державної регіональної політики. Ці документи разом зі стратегіями розвитку регіонів стануть основою для формування завдань цивільним, військово-цивільним чи військовим адміністраціям, а значить визначення необхідних компетенцій.

– Оскільки продовження старої кадрової політики чи імітація змін посилюють загрозу національній безпеці країни, то очевидно це питання варто розглянути на Раді національної безпеки.

– З'ясувавши, якими компетенціями повинні володіти службовці ВА, ВЦА організувати їх навчання (підвищення кваліфікації).

– Практичне готування кадрового резерву для деокупованих територій зараз, не розуміючи коли завершиться війна і якими компетенціями має володіти публічний управлінець і в яких регіонах, невиправдано. Можливо на різних деокупованих територіях існуватимуть різні публічні адміністрації: в одних — військові адміністрації, в других — ВЦА, в третіх — спеціальні адміністрації. Вони матимуть різні функції, пріоритети діяльності, структуру, штатну чисельність, умови роботи службовців та вимоги до необхідного кадрового резерву.

– Орієнтиром для формування кадрового резерву і професійного навчання публічних службовців має стати функціональний підхід — відповідність компетенцій службовців функціям, що необхідно буде реалізовувати на відповідних територіях. Тому потрібно працювати над розширенням тематики програм підвищення кваліфікації публічних службовців категорії «Б» та «В», посадових осіб місцевого самоврядування.

На жаль, реформування місцевого самоврядування проводиться не системно, спорадично формується його законодавче забезпечення. Окрім відсутності політичної волі в законодавців, а можливо однією з причин її відсутності є те, що досі не сформовано доктрини і конституційної моделі місцевого самоврядування. Відповідно, законодавець далі блукає між трьома соснами: громадівською, державницькою і дуалістичною теоріями місцевого самоврядування, відповідно до яких виписано конституційні норми щодо місцевого самоврядування, а наука так і не стала для нього ниткою Аріадни. Хоч треба погодитися з думкою О. Батанова, який стверджує, що сьогодні у практиці державотворення в Україні здебільшого реалізовуються ідеї державницького начала місцевого самоврядування, що сприяло появі тенденцій редецентралізації.

Подібне відбувається і в інших державах. В цьому легко переконатися, простежуючи зміну парадигм публічних фінансів, еволюцію податкових реформ, що стосуються місцевого самоврядування. Наприклад, в середині минулого століття в багатьох державах, виходячи з переконання, що органи місцевого самоврядування краще розуміють та реагують на потреби громад, почалася фінансова децентралізація: надання місцевому самоврядуванню більших фінансових повноважень. А на початку нового століття, після економічних і фінансових криз, на фоні зростаючих міжрегіональних диспропорцій і порушень органами місцевого самоврядування фіскальної дисципліни, почалася фінансова рецентралізація: впроваджено фіскальне регламентування, бюджетні обмеження, посилено контроль за управлінням місцевими фінансами і відповідальність за порушення правил фінансування. І це не тільки про Великобританію, ФРН, Данію чи Японію. В Україні теж законодавець, передавши значні завдання і повноваження на рівень місцевого самоврядування, якось не поспішає з передачею відповідних їх ресурсів. А з 2022 року і причина поважна з'явилася: війна. Проте після прийняття закону про розмежування повноважень між органами різних видів публічної влади на різних адміністративно-територіальних рівнях та розподілу повноважень між органами кожного виду публічної влади питання ресурсів загостриться. А після завершення війни постане питання проведення податкової реформи.

Жаль, що не був почутий Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади» від 6 грудня 2018 року[917], який наголошував на необхідності «поглиблення та успішного проведення структурних реформ із децентралізації влади, зміцнення спроможності та ефективності місцевого самоврядування …».

До неефективного законодавчого забезпечення додалися кадрові проблеми, особливо у на рівні громад, хоч частина службовців, які працювали в ліквідованих райрадах перейшла на роботу в ради

917

[917] Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади : Указ Президента України від 6 грудня 2018 року № 412/2018. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4122018-25710?fbclid=IwAR3dBdtVOp0vzm1HBFJ6TdJ03cotvQfJPk-TZ92QPWVffA5PY3CxllEX0iw

чи виконкоми громад. Але фактичне руйнування системи підготовки і перепідготовки кадрів місцевого самоврядування, стрижнем якої була ліквідована Національна академія державного управління при Президентові України, тільки погіршило ситуацію із забезпеченням органів місцевого самоврядування кваліфікованими кадрами.

20 листопада 2024 року віце-прем'єр-міністр з відновлення України — Міністр розвитку громад та територій України О. Кулеба повідомив під час брифінгу щодо оцінки поточного стану та майбутніх кроків в реформі місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, де були присутні Клаудія Лучіані, директорка Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, Даніель Попеску, голова Департаменту промоції місцевої демократії, секретаріат Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, що вже навесні 2025 року буде оприлюднено нову редакцію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, але на жаль її немає досі.

На новій редакції Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наполягає ряд громадських організацій та експертів, адже діюча Концепція приймалася в зовсім інакших умовах і не враховує ані потребу у визначенні його нових функцій і завдань в у мовах воєнного стану, міжвоєнний період, ані потребу внесення змін в правове регулювання і функціонування системи місцевого самоврядування, зумовлену інтеграцією України в ЄС, а це означає приведення норм законодавчих актів, в тому числі і Конституції України, у відповідність до вимог щодо стану місцевої демократії Європейської хартії місцевого самоврядування, Ради Європи та системи європейських стандартів локальної демократії. Тому потрібно, разом із виключення з неї неактуальних станом на сьогодні з різних причин положень, доповненням її новими завданнями. Зокрема, потрібно передбачити:

– Уточнення перекладу українською мовою Європейської хартії місцевого самоврядування, взявши за оригінал текст французькою мовою, виписаний в термінах континентальної системи права, до якої належить право України.

– Зробити вибір Доктрини місцевого самоврядування і моделі місцевого самоврядування, які будуть реалізуватися в Україні.

– внесення змін до Конституції України *(замість місцевих державних адміністрацій мають бути створені префектури з контрольно-наглядовими повноваженнями і реформована виконавча влада на місцях)*.

– усунення колізії норм Конституції України і Європейської хартії місцевого самоврядування, щоб забезпечити публічно-правову автономію місцевого самоврядування або прийняття рішення про її пряму дію. З цією метою громади необхідно наділити правоздатністю, визнати їх юридичними особами публічного права, прийняти новий Закон «Про самоврядування громади» та зробити відповідні зміни у Цивільному, Бюджетному, Податковому кодексах України. Потрібно також передбачити підготовку законопроєктів: «Про адміністративно-територіальний устрій України» *(після внесення змін до Конституції України)*, «Про громади», «Про внесення змін до Виборчого кодексу України», «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України і до Господарського процесуального кодексу України», «Про внесення змін до Кодексу законів України про працю», «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

– надання обласним радам права на конституційне звернення(конституційну скаргу).

– розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо адміністрування місцевих податків і зборів.

– зміну порядку зарахування ПДФО, посилення участі органів місцевого самоврядування в його адмініструванні(контролі за його адмініструванням).

– зміну порядку вирівнювання місцевих бюджетів.

– вдосконалення підходів до визначення баз оподаткування місцевих податків і зборів.

– внесення змін до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» з метою підвищення їх ролі у формуванні державної політики щодо функціонування і розвитку місцевого самоврядування;

– внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», передбачивши множинність їх форм на різних адміністративних рівнях.

– внесення змін до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування України» щодо прискорення набуття ним чинності і введення в дію.

– внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» з метою уточнення підстав утворення військових адміністрацій у громадах та унеможливлення позбавлення місцевого самоврядування повноважень у спроможних громадах, які не знаходяться в зоні бойових дій;

– прийняття нового Закону України «Про столицю України місто Київ».

– розмежування, відповідно до визначених принципів і критеріїв, повноважень між різними видами органів публічної влади і розподіл у кожному з цих видів між відповідним органами публічної влади;

– форми і порядок управління знелюдненими територіями, на яких відповідно до діючого законодавства не можливо утворити громади;

– порядок управління територіями, які знаходяться в зоні бойових дій (зупинення вогню) після припинення/скасування правового режиму воєнного стану;

– порядок управління громадою і надання послуг громадянам при не створенні органів місцевого самоврядування у громадах чи їх недієздатності;

– розробку нової моделі децентралізації адміністративних послуг шляхом передачі їх ліцензованим суб'єктам господарювання –юридичним особам.

– Реалізація цих завдань зміцнить місцеве самоврядування, а надання громадам статусу юридичної особи публічного права усуне колізію Європейською Хартією місцевого самоврядування. До речі Європейський парламент 11 лютого 2021 року схвалив резолюцію щодо виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС в якій поставив вимогу «… ввести поняття територіальне громадське утворення як юридична особа, що є усталеною практикою в Європейському Союзі та визнано в Європейській хартії місцевого самоврядування» *(пункт 19)*.

Пункт 1 статті 3 ЄХМС встановлює: «[м]ісцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». У Коментарі до Європейської хартії місцевого самоврядування від

2020 року[918] прямо вказується, що під місцевими владами слід розуміти територіальні публічні утворення *(«local authorities» — англ., «collectivités locales» — фр.)*, наділені власною правосуб'єктністю.

Таке розуміння сформувалося у всіх державах континентальної Європи впродовж еволюції місцевої влади. Громади — територіальні утворення і адміністративно-територіальні одиниці, наділено статусом юридичної особи, а їх представницькі і виконавчі органи діють виключно від імені громад та в їх інтересах[919].

В Україні ж досі послуговуються теоретико-юридичними надбаннями радянської доби. Закон про декомунізацію № 317-VIII, ухвалений 09 квітня 2015 р.[920], був першим серйозним кроком відходу від радянської спадщини, яким Україна заявила про намір порвати з комуністичною доктриною. Так, лише намір бо все звелося тільки до перейменування вулиць, не зачепивши правових і гуманітарних основ держави. Процес «вичищення» від радянщини законодавства започаткував, Закон «Про дерадянізацію законодавства України», який набув чинності 7 травня 2022 року[921]. Логічним продовженням цього процесу було ініціювання Проєкту Закону України про дерадянізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8263)[922], який було схвалено 28 липня 2023 року[923]. Цим Зако-

---

[918] A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government. Report CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020. *The Council of Europe.* URL: https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149

[919] Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / О. М. Бориславська, А. П. Заєць, О. В. Ільницький, В. С. Куйбіда, Р. А. Майданик. За заг. ред. А. П. Зайця. Передмова І. Б. Коліушка. Київ : ЦППР, 2024. 405 с.

[920] Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки : Закон України від 9 квітня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 26. Ст. 219.

[921] Про дерадянізацію законодавства України : Закон України від 21 квітня 2022 р. *Офіційний вісник України.* 2022. № 39, стор. 35, ст. 2068.

[922] Проєкт Закону України про дерадянізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8263), внесений народними депутатами України В. Безгіним та ін. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=8263&conv=9

[923] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.03.2023. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text

ном визначено такими, що не підлягають застосуванню на території України, майже 1200 нормативних актів часів СРСР і УРСР, а саме: акти органів державної влади й органів державного управління СРСР (929); акти органів державної влади й органів державного управління УРСР (256).

Прикінцевими положеннями цього Закону дано відповідні доручення Кабінету Міністрів України провести, зокрема, перегляд і приведення у відповідність до цього Закону урядових нормативно-правових актів (протягом трьох місяців); розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проєкти Житлового кодексу України, Трудового кодексу України та Кодексу України про адміністративні проступки (протягом одного року) і т. д. Слідуючи логікі цього закону, потрібно було у ньому також повернути статус осіб публічного права принаймні територіальним громадам і державі, якщо райони і області не вважати територіальними колективами, адже волості (гміни), повіти (райони), воєводства, держава були особами публічного права на Галичині, Буковині до приходу туди історичного матеріалізму з ленінським гаслом «Вся влада радам!».

Треба зазначити, що науковці активно дискутували в 2000 роках щодо поняття юридична особа публічного права. Дискутують і по досі. Законодавець, мабуть зваживши на ці дискусії, ввів у Цивільний Кодекс України в 2003 році класифікацію юридичних осіб залежно від порядку їх створення на юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права *(частина 2 ст. 81 ЦК)*, при чому далі зазначив, що правове регулювання юридичних осіб публічного права здійснюється на рівні Конституції і законів України[924].

Те, що з тих пір сплило 20 років, а законодавець не зробив жодної спроби правового усунення породжених цим кроком суперечностей і регулювання юридичних осіб публічного права, свідчить: наукова концепція юридичних осіб в Україні досі не сформована, хоч на даний час на цю тему є багато цікавих досліджень. Зокрема відзначимо праці з питань правового статусу юридичних осіб публічного

[924] Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. *Офіційний вісник України.* 2003. № 11. Ст. 462.

права таких вчених, як В. І. Борисова[925], І. В. Спасибо-Фатєєва[926], Р. А. Майданик[927], В. М. Зубар[928]та ін.

У багатьох публікаціях до юридичних осіб публічного права різні науковці зараховують і державу, і органи державної влади, і територіальні громади, і їх представницькі органи та створені останніми виконавчі органи. А ще державні та муніципальні підприємства, організації, установи, заклади, які створені розпорядчими актами.

Проте до цього часу не вияснено питання про співвідношення понять органу публічної влади та юридичної особи як правового інституту цивільного права.

Серед перелічених завдань, питання надання громадам статусу юридичної особи публічного права, ймовірно, є найпростішим для вирішення.

Зазначимо, поняття і термін «юридична особа публічного права» сформувався як у романо-германській правовій системі, так і в англосаксонській правовій системі, не дивлячись на відмінності в підходах до розуміння сутності інституту юридичної особи. Більшість дослідників виникнення уявлення про юридичну особу пов'язують з римським правом, вказуючи на правове положення римських муніципій, як публічно-правових суб'єктів за якими визнавалася правосуб'єктність, оскільки вони мали всі ознаки юридичної особи. Держава теж розглядалася як «публічна особа», що поєднує публічні і приватні інтереси[929], причому держава як суб'єкт публічного права була носієм державної влади *(imperium)*, а як суб'єкт приватного права — носієм приватно-правових повно-

---

[925] Борисова В. І. Публічні утворення як учасники цивільних відносин. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Харків : Право, 2005. Вип. 10. С. 88–96.

[926] Спасибо-Фатєєва І. В. Деякі розсуди по юридичні особи та їхні організаційно-правові форми. *Право України*. 2007. № 2. С. 118–123.

[927] Майданик Р. А. Юридичні особи публічного права: поняття та місце в системі права України. *Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті* (Матвєєвські цивілістичні читання) : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 8 листопада 2016 року. Київ : ТОВ — Білоцерковдрук, 2016. 186 с.

[928] Зубар В. М. Критерії поділу юридичних осіб на осіб публічного та приватного права. *Юридичні особи публічного права: участь у цивільному обороті* (Матвєєвські цивілістичні читання) : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 8 листопада 2016 року. Київ : ТОВ — Білоцерковдрук, 2016. 186 с.

[929] Герваген Л. Л. Развитие учения о юридическом лице. Санкт-Петербург : Типография И. Н. Скороходова, 1888. XV, [1], С. 11.

важень *(fiscus)*. Управління публічною власністю від імені держави здійснювали магістрати.

Зробивши такий історичний екскурс, спробуємо зробити з нього висновки:

Правова концепція місцевого самоврядування, яка формувалася в різних правових системах одночасно, після її формалізації Радою Європи (прийняття ЄХМС) стала універсальною концепцією. Ратифікувавши ЄХМС Україна не може застосовувати та тлумачити її у спосіб, який суперечить її застосуванню і тлумаченню у правових системах держав ЄС. У всіх державах–членах ЄС основний носій функцій місцевого самоврядування — територіальна громада є юридичною особою публічного права. Тлумачення ЄХМС, яка є багатосторонньою угодою, не може відрізнятися від її тлумачення іншими державами-учасницями та ще й спираючись на переклад, а не на автентичний текст. Правосуб'єктність громади *(а не її органів)* є ключовою вимогою ЄХМС. ЄХМС базується на праві громадян брати участь у вирішенні публічних справ *(преамбула)* Отже право на місцеве самоврядування належить громадянам, які реалізують його, обираючи своїх представників управляти громадою, яка є юридичним уособленням мешканців відповідної території. Отож правосуб'єктність є суттєвим елементом статусу громади, яка є адміністративно-територіальною одиницею.

Юридична особа завжди має обмежений перелік завдань, функцій і обмежену компетенцію, що є гарантією захисту від свавілля та зловживання владою. Оскільки закон надає суб'єкту статус юридичної особи, то законом встановлюються функціональні повноваження, які ним і обмежуються. Оскільки територіальна громада є юридичною особою публічного права, а значить має обмежені повноваження, то фізична особа, володіючи природними і набутими правами, є рівновеликою їй.

Стаття 8 ЄХМС визначає, що адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування — це зовнішній контроль законності, який здійснюється державними органами по відношенню до органів, які безпосередньо їм не підпорядковуються, бо є органами інших окремих юридичних осіб публічного права.

Автономія місцевого самоврядування означає наявність окремої юридичної особи, наділеної правом самостійно вирішувати власні справи. Якщо громада не юридична особа, то вона не може мати власності, бюджету. Якщо вона не має власності і бюджету, то

вона не може реалізовувати свої права, тобто вони є декларативні або відсутні. А якщо вона є основним елементом у системі місцевого самоврядування, то має бути юридичною особою *(див.: ЄХМС)*. Це можна врегулювати шляхом внесення змін в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» чи прийнявши Закон України «Про правосуб'єктність територіальної громади».

У жодній державі–члені ЄС не існує системи місцевого самоврядування, а є місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю територіальної громади, яка є місцевою владою, вирішувати місцеві проблеми під власну відповідальність. Це вона може робити самостійно або через створювані нею органи. Логічно, що тільки вона може бути юридичною особою публічного права, а її органи діють від її імені. Органи місцевого самоврядування не мають власного майна, власних повноважень. Вони діють від імені громади і користуються її майном. Громада як юридична особа є окремим суб'єктом права, який має повноваження та зобов'язання. Вона має органи до яких належать фізичні особи наділені певними функціями відповідно до спеціальної процедури *(призначення, вибори)*. Визначають правосуб'єктність громади: майно та права власності; відокремлена фінансова суб'єктність. Законодавство України визнає потребу у наявності юридичних осіб публічно-правової форми на рівні місцевого самоврядування. Проте цей статус надається не громадам, а радам, виконкомам, окремим департаментам і навіть управлінням — органам громади, які діють від її імені.

Оскільки в Галичині територіальні громади мали статус юридичних осіб публічного права, а в Російській імперії Столипін також планував надати громадам аналогічний статус, прийняття відповідного акта парламентом України фактично означатиме повернення до усталених правових традицій.

Надання територіальним громадам статусу юридичних осіб публічного права узгоджується з логікою народовладдя та теоретичними засадами місцевого самоврядування. Правосуб'єктність забезпечує громадам визначений правовий статус, що включає наявність прав, обов'язків та механізмів правового захисту. Такий підхід відповідає правовому полю Європейського Союзу, де в усіх державах–членах територіальні громади мають статус юридичних осіб публічного права, а також узгоджується з євроінтеграційними прагненнями України.

Надати громадам статус юридичних осіб публічного права можна законом. Це не суперечить Конституції України. До того ж в багатьох інших державах це теж зроблено законом, хоч є держави в яких статус громад, як юридичних осіб публічного права, виписано в конституції, а є й такі в яких це виписано і законі і конституції.

Отже, надання громадам статусу юридичних осіб публічного права може бути здійснене шляхом ухвалення відповідного закону. Для забезпечення комплексності правового регулювання необхідно внести зміни до Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, а також до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Крім того, потребують коригування норми фінансового, бюджетного та податкового законодавства, які регулюють участь територіальних громад у публічних фінансових правовідносинах.

До початку війни питання правосуб'єктності територіальних громад обговорювалося в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за участю експертів Ради Європи. Більшість народних депутатів висловлювали обґрунтовані побоювання, що надання громадам статусу юридичних осіб публічного права може сприяти посиленню сепаратистських тенденцій. Сьогодні, в умовах повномасштабної війни, ці побоювання втратили актуальність. Водночас очевидним залишається те, що правові запобіжники проти сепаратизму мають бути чітко визначені та закріплені в законодавстві.

Щодо правосуб'єктності районів і областей, слід зазначити, що її запровадження потребуватиме відмови від чинної моделі місцевого самоврядування, яка передбачає, що ці рівні є адміністративно-територіальними одиницями, а не територіальними колективами.

Визнання районів і областей територіальними колективами, наділеними правосуб'єктністю, неминуче потребуватиме внесення змін до Конституції України, зокрема до статей, що визначають систему адміністративно-територіального устрою та засади місцевого самоврядування.

Зрештою, не надання громадам статусу юридичної особи суперечить Конституції України. Так стаття 142 визначає: територіальна громада є власником майна, коштів, землі, природних ресурсів, власником об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Але стаття 16 і частина 5 статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» правовий статус юридичної

особи надає не громаді, а органам місцевого самоврядування, наділяючи їх усіма повноваженнями щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. Статтею 143 встановлюються цивільні права територіальних громад: право власності на рухоме і нерухоме майно, землю, природні ресурси тощо, право управляти майном, що є у комунальній власності і право розпорядження ним. Стаття 140 Конституції України наділяє територіальні громади організаційною і компетенційною самостійністю (право самостійно вирішувати питання місцевого значення).

Тому, на нашу думку, положення статті 172 Цивільного кодексу України: «територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом» суперечить Конституції України оскільки Конституція сама визнає територіальні громади суб'єктами права, що охоплюються конструкцією юридичної особи.

Важливо також впорядкувати адміністративно-територіальний устрій, успадкований Україною від радянської доби, зробивши громаду його первинною ланкою.

Термін «адміністративно-територіальний устрій» або його аналоги широко використовуються в правових доктринах європейських держав, хоча формулювання можуть варіюватися залежно від мови, традицій та моделі державного устрою. Українська правова доктрина активно використовує термін *«адміністративно-територіальний устрій»* як наукову та правову категорію, зокрема у працях, О. В. Батанова[930], З. О. Сірик[931], О. Богаченка[932] тощо. У європейських державах термінологія дещо інша. В англомовних правових текстах зустрічаються терміни «*administrative-territorial structure*», «*territorial organization*», «*territorial division*» та «*local government structure*». Усі вони мають різні значення, хоча часто взаємопов'язані. «*Administrative-territorial structure*» є найбільш формалізованим

[930] Батанов О. В. Конституційно-правові проблеми територіального устрою України: доктринальні та прикладні аспекти. *Право України*. 2014. № 9. С. 11–21.

[931] Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій: досвід пострадянських республік (Литва, Латвія, Естонія). *Держава та регіони.* Серія : Державне управління. 2016. № 3. С. 140–145.

[932] Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2-х ч. / [Богаченко В. та ін.] ; за заг. ред. [вказано у виданні]. Київ : НАН України, 2009. Ч. 1: 512 с.

терміном, що позначає офіційний поділ території держави на адміністративні одиниці (регіони, райони, громади тощо). Він використовується в конституціях, законах, офіційних документах. Визначає ієрархію територіальних одиниць, їх статус, межі, повноваження. У державах Східної Європи він є широковживаним, оскільки характеризує юридичний поділ території держави.

Термін «*territorial organization*» визначає концептуальну модель управління територією. Він охоплює структуру публічної влади на території, включаючи адміністративно-територіальний поділ, розподіл повноважень між рівнями влади, а також принципи децентралізації та субсидіарності. Цей термін досить часто використовується в доктринальних текстах, концепціях реформ і публічному управлінні.

Термін «*territorial division*» є технічним і позначає факт поділу території держави на окремі частини. Він частіше використовується в статистичних, географічних або адміністративних контекстах. У правовій доктрині цей термін менш поширений, проте іноді вживається як синонім до «*structure*» у загальному описі територіальної організації.

Організація територіального самоврядування охоплює: рівні (громада, район, регіон); органи (ради, виконавчі комітети, мери); а також повноваження та компетенції. У науковій та нормативній практиці ці елементи позначаються терміном «*Local government structure*». Цей термін широко використовується в контексті децентралізації публічної влади, реформ місцевого самоврядування та концепції *good governance*. Він є ключовим у документах Ради Європи, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування.

У французьких політико-правових джерелах широко використовуються терміни «*organisation territoriale*» та «*division administrative*», які позначають відповідно систему територіальної організації влади та адміністративний поділ держави.

Термін «*organisation territoriale*» охоплює принципи децентралізації, рівні управління (регіони, департаменти, комуни) та взаємодію між державними і місцевими органами. Цим терміном виражається концепція територіальної організації влади, тобто як держава структурована на рівні територій і які органи влади діють на кожному рівні. Його англійськими відповідниками є «*territorial organization*» або «*territorial governance structure*».

Фактичний адміністративний поділ території на одиниці для управління позначається терміном «*division administrative*». Він

охоплює перелік рівнів *(наприклад, у Франції: регіон → департамент → комуна)*, їхні межі та назви, і не обов'язково передбачає політичну автономію.

Якщо «*organisation territoriale*» означає структуру влади на території *(хто і як управляє)*, то «*division administrative*» — це географічно-адміністративний поділ (як поділена територія). Англійський відповідник: *administrative division* або *administrative subdivision*.

Німецька правова доктрина використовує терміни «*Verwaltungsgliederung*» і «*territoriale Struktur*». Дослівний переклад «*Verwaltungsgliederung*» — «адміністративний поділ» або «структура управління». Цим терміном позначають офіційний адміністративно-територіальний поділ держави, наприклад: *Bund → Länder → Kreise → Gemeinden*. Його англійськими відповідниками є «*administrative division*» або «*administrative structure*». Натомість «*territoriale Struktur*» використовується для позначення загальної територіальної організації держави у контексті державного устрою, децентралізації та федералізму, включно з рівнями управління та принципами їх взаємодії. Англійський відповідник — «*territorial structure*» або «*territorial organization*».

Відмінність правового змісту цих двох термінів полягає в тому, що «*Verwaltungsgliederung*» означає фактичний адміністративний поділ *(тобто як поділена територія для управління)*, тоді як «*territoriale Struktur*» відображає концепцію територіальної організації влади *(хто і як здійснює управління на різних рівнях)*.

Італійська правова доктрина використовує терміни «*ordinamento territoriale*» та «*suddivisione amministrativa*». Дослівно «*ordinamento territoriale*» означає «територіальний устрій» або «територіальна організація». У конституційному праві Італії він охоплює структуру держави на територіальному рівні *(систему організації території)*: рівні управління *(регіони, провінції, комуни)*, принципи децентралізації та взаємодії між державними і місцевими органами, а також компетенції органів влади на кожному рівні. Його англійськими відповідниками є «*territorial organization*» або «*territorial governance structure*». Натомість «*suddivisione amministrativa*» означає фактичний адміністративний поділ території на одиниці для управління *(наприклад, Regione → Provincia → Comune)* і відповідає англійським термінам «*administrative division*» або «*administrative subdivision*».

Таким чином, поняття «*Ordinamento territoriale*» охоплює концепцію територіальної організації влади (хто і як управляє), а

«*Suddivisione amministrativa*» вказує на географічно-адміністративний поділ (як поділена територія).

ТАБЛИЦЯ № 16.

Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу

Держава	Оригінальний термін	Переклад / Значення	Контекст використання
I.	II.	III.	IV.
Україна	адміністративно-територіальний устрій	внутрішній поділ держави на адміністративні одиниці	Конституція України, законодавство, наукова доктрина
Франція	organisation territoriale / division administrative	територіальна організація / адміністративний поділ	Конституція, Кодекс територіальних колективів[933]
Німеччина	Verwaltungsgliederung / territoriale Struktur	адміністративна структура / територіальна структура	Федеральна система, земельне законодавство
Італія	ordinamento territoriale / suddivisione amministrativa	територіальний устрій / адміністративний поділ	Конституція, регіональні статути[934]
Іспанія	organización territorial / división administrativa	територіальна організація / адміністративний поділ	Конституція, Статут автономії Країни Басків; Статут Каталонії; Статут Андалусії; Статуту Канарських островів[935]

[933] France. (2025). *Code général des collectivités territoriales.* Version consolidée au 26 août 2025. Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633

933

[934] Statuti e Regolamenti // Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. URL: https://www.parlamentiregionali.it/statuti-e-regolamenti/

934

[935] Estatutos de Autonomía. *Ministerio de Política Territorial.* URL: https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/

Польща	podział administracyjny / struktura terytorialna	адміністративний поділ / територіальна структура	Конституція, закон про воєводства[936], закон про повіти[937], закон про гміни[938]
Чехія	územní členění / správní struktura	територіальний поділ / адміністративна структура	Закон про територіальні одиниці[939]
Словаччина	územnosprávne členenie	територіально-адміністративний поділ	Конституція, законодавство про самоврядування[940]

Отже, унітарні держави *(Франція, Польща, Іспанія, Італія)* зазвичай використовують терміни, що підкреслюють адміністративний характер поділу. В ФРН акцентують на територіальній автономії та структурі влади. У науковій літературі терміни часто мають ширше значення, охоплюючи не лише поділ, а й механізми управління, повноваження, взаємодію рівнів влади.

У Франції термін «*organisation territoriale*» *(територіальна організація)* має конституційне, адміністративне та політичне значення, і

936 939¹ 937 939² 938 939³ 940

[936] Ustawa o samorządzie województwa. Dz.U. 2025 poz. 581. URL: https://api.sejm.gov.pl/eli/acts/DU/2025/581/text.pdf

[937] Ustawa o samorządzie powiatowym. (Dz.U. 2024 poz. 107. URL: https://api.sejm.gov.pl/eli/acts/DU/2024/107/text.pdf

[938] Ustawa o samorządzie gminnym. Dz.U. 2024 poz. 1465. URL: https://api.sejm.gov.pl/eli/acts/DU/2024/1465/text.pdf

[939] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128 ; Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) . URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129 ; Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze . URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-131 ; Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků . URL: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/347_1997_EN.pdf

[940] Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). URL: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/20240401 ; *Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.* URL: https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369

є ключовим поняттям у правовій доктрині, що описує структуру територіального управління держави.

У джерелах ЄС зазначено, що ЄС не регулює адміністративно-територіальний устрій держав, залишаючи це національним урядам[941]. Проте NUTS-рівні (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) стали стандартом для статистики та регіональної політики.

Стаття 133 Конституції України визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Тобто базова ланка територіального устрою України представлена трьома різними видами населених пунктів і четвертим різновидом — частини населених пунктів — міст: міста, райони в містах, селища і села. Після запровадження повсюдності місцевого самоврядування, укрупнення територіальних громад, проведеного в 2015–2020 роках, їхній статус залишився таким як був до реформи, що не відповідає сучасним потребам управління. Базовою ланкою територіального устрою має бути не населений пункт, а громада, як єдність території, населення, що на в проживає, влади, здійснюваної територіальною громадою і її органами. В цьому випадку громада, як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, може включати один або кілька населених пунктів (міст, селищ, сіл), буде суб'єктом публічно-владних відносин і зможе значно ефективніше дбати про свій розвиток і відстоювати свої інтереси на всіх рівнях публічного врядування. Тут поняття громада одночасно має два

[941] Договір про Європейський Союз (TEU) передбачає, що внутрішній адміністративно-територіальний устрій не переданий на рівень ЄС. Див. : стаття 5 : «2. Згідно з принципом делегування повноважень, Союз діє лише в межах компетенцій, наданих йому державами–членами в Договорах для досягнення цілей, визначених у них. Компетенції, не надані Союзу в Договорах, залишаються за державами–членами». URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016M005 ; Протокол № 2 до Договорів про застосування принципів субсидіарності та пропорційності визначає, що рішення приймаються на рівні, найближчому до громадян, і ЄС втручається лише тоді, коли цілі не можуть бути досягнуті державами–членами самостійно. European Union. «Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality». *Official Journal of the European Union*. С. 115, May 9, 2008, 206–209. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12008E/PRO/02. ; Фактичний розподіл компетенцій (EUR-Lex, «Division of competences within the EU»). У переліку виключних, спільних і допоміжних компетенцій ЄС немає питань адміністративно-територіального устрою. Це залишається у виключній компетенції держав–членів. *European Union. (n.d.)*. Division of competences within the European Union. EUR-Lex. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html

941[1]
941[2]
941[3]

значення: 1) адміністративно-територіальна одиниця, 2) первинна ланка місцевого самоврядування.

Зауважимо, що надання громаді статусу юридичної особи публічного права *(набуття деліктоздатності)*, визначення суб'єктів, що діють від імені громади у відповідних правовідносинах, створює як передумови для формування і ведення реєстру власності громади, щорічної її інвентаризації так і персоналізації юридичної відповідальності, адже посадова особа чи органи громади, уповноважені діяти від її імені при здійсненні наданих повноважень, несуть відповідальність за дії, вчинені на шкоду громаді чи всупереч її інтересам.

Зазначимо, що запропонованому в українському законодавстві терміну *громада* відповідають — ***comune*** *(у Франції, Італії)*, ***obec*** *(в Чехії)*, ***gmina*** *(Польща)*, ***občina*** *(в Словенії)*, ***kommuner*** *(у Швеції)*.

У Франції *сотипе* є територіальною спільнотою *(стаття 72)*[942] — *колективом людей, об'єднаних проживанням на відповідній території, і водночас, адміністративно-територіальною одиницею зі статусом територіально децентралізованої публічно-правової особи (юридичної особи публічного права), що має власні місцеві публічні інтереси та публічно-праву суб'єктність.*

В Італії *сотипе* є базовою ланкою територіального устрою та водночас місцевою публічною адміністрацією, що представляє кілька об'єднаних місцевих спільнот *(стаття 3 Закону № 267 від 18.08.2000 року у редакції від березня 2021 року*[943]*)*.

У Чехії територіальні самоврядні одиниці являються територіальним об'єднаннями громадян, які мають право на самоврядування. Закон встановлює умови при яких муніципалітети *(чес. мовою: obec)* стають адміністративними округами *(чес. мовою: obvody) (частина 1 статті 100)* і , водночас, «корпораціями публічного права» з власним майном і бюджетом *(частина 3 статті 101)*[944].

942

943

944

[942] Constitution de la République française. URL: https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-frantsuzkoyi-respubliky/

[943] Консолідований текст законів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. URL: https://leap.unep.org/countries/it/national-legislation/legislative-decree-18-august-2000-n-267-consolidated-text-laws

[944] The Constitution of the Czech Republic. URL: https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html

В Польщі основною одиницею територіального самоврядування відповідно до Конституції Польщі, є ґміна, яка має статус юридичної особи (стаття 165).

Отож можна зробити висновок, що в національних законодавчих системах, що належать до сім'ї континентального права *громада є* спільнотою мешканців, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; базовою адміністративно-територіальною одиницею-публічно-владним утворенням, яке є юридичною особою публічного права, створеною актом публічної влади та наділеною визначеною компетенцією,.

Громада є юридичною особою публічного права, правосуб'єктність якої зумовлена здійсненням нею публічно-правових повноважень як суб'єкта врядування та приватно-правових повноважень як учасника зокрема цивільних відносин.

Громада є організаційно та економічно автономною, але підконтрольною державі. Це робить її ефективним суб'єктом управління місцевими справами в інтересах населення, та водночас, запобіжником надмірної концентрації управлінських повноважень на національному рівні.

Виконуючи функції базової одиниці адміністративно-територіального устрою, громада сприяє розвитку населених пунктів (міст та сіл), які входять до її складу. Населення громади є важливим невід'ємним елементом її статусу. Головною метою функціонування органів самоврядування громади є задоволення його законних прав, потреб та інтересів. При цьому територіальна спільнота є не тільки метою діяльності, а й джерелом легітимності органів самоврядування громади і джерелом ресурсів їх діяльності.

Громада — публічно-владне утворення, визнане актом публічної влади та наділене правом визначеною компетенцією, яка законом не закріплена за органами державного управління, органами регіонального самоврядування чи не вилучена у громади для ефективнішого здійснення органами місцевого самоврядування вищих рівнів адміністративно- територіального устрою.

В державах–членах Європейського Союзу громади не вносяться до реєстру юридичних осіб.

Громада як публічно-правове утворення є публічно-правовим віддзеркаленням і складовою (частиною) правосуб'єктності громади як юридичної особи, причому вона є юридичною особою публічного

права, правосуб'єктність якої умовно ділиться на публічно-правову та приватно-правову правоздатність і дієздатність.

Цивільно-правові засади статусу громади передбачені на сьогодні положеннями Цивільного кодексу України про участь територіальних громад у цивільних відносинах (глави 9–11, статті 169, 172–173, 175–176 ЦК України).

Відповідно до ч. 1 ст. 2 ЦК України учасниками цивільних відносин є фізичні особи та юридичні особи (далі — особи), а відповідно до ч. 2 ст. 2 ЦК територіальні громади можуть бути учасниками цивільних правовідносин: речових, зобов'язальних, спадкових тощо. Але тільки дотримуючись загальних вимог до учасників цих відносин, передбачених ч. 1 ст. 1 ЦК України, громади як суб'єкт публічного права можуть брати участь цивільних відносинах.

Територіальні громади можуть брати участь у цивільних відносинах як безпосередньо, наприклад у відносинах власності, так і опосередковано[945].

Правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах визначено ст. 169 ЦК України. Відповідно до неї територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України за законом. Територіальні громади можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (частини 1–3 ст. 169 ЦК України).

Системний аналіз ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 2 і ч. 1 ст. 169 ЦК України показує, що територіальні громади є учасниками цивільних відносин як суб'єкти публічного права, але як учасники цих відносин вони не наділені повноваженнями суб'єктів публічного права.

Відповідно до частини 3 статті 169 ЦК України територіальні громади безпосередньо та опосередковано можуть створювати юридичні особи приватного права, зокрема товариства. Але, очевидно, громада не може створювати або брати участь у створенні таких різновидів підприємницьких товариств, як повне товариство,

[945] Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар. Т. 1 : Загальні положення. Особи / за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків : ЕКУС, 2020. С. 906.

командитне товариство та виробничий кооператив, оскільки це суперечить, по-перше, меті створення та існування територіальної громади, по-друге, суті та змісту відносин, що виникають при створенні та діяльності цих юридичних осіб[946].

Громада як юридична особа публічного права істотно відрізняється від юридичних осіб приватного права спеціальною правоздатністю, яка полягає в можливості здійснювати лише ті види економічної діяльності, які не суперечать інтересам громади і прямо передбачені законом.

Визнання громад юридичною особою публічного права зумовлює виникнення в них також і трудової правосуб'єктності, зокрема прав та обов'язків роботодавця. Будучи юридичною особою публічного права громада матиме самостійний баланс, окремий статистичний код, буде податковим агентом , що зумовлює необхідність внесення відповідних змін у Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»[947], Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»[948].

Щодо припинення громади як юридичної особи публічного права, то чинним законодавством такої процедури не передбачено. Отож це питання потребує обговорення і розв'язання, оскільки теоретично існує можливість зіштовхнутися з ним як на деокупованих територіях, так і при зміні закону про місцеве самоврядування, якщо буде передбачена можливість виділення з діючих громад її складових. Припинення громади як юридичної особи може відбуватися у внаслідок ліквідації, чи внаслідок реорганізації. Ліквідація відбувається на підставі рішення мешканців громади, її представницького органу, рішення суду чи ВРУ за поданням Кабінету Міністрів України.

Громада як юридична особа публічного права може припинятися також в внаслідок її реорганізації *(злиття, приєднання, поділу)* внаслідок передання всього свого майна, права та обов'язків іншим громадам.

---

[946] Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар : у 2 т. / [авт. кол. : І. В. Спасибо-Фатєєва (керівник), В. І. Борисова, В. Л. Яроцький та ін.] ; за ред. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків : Право, 2011. Т. 1. С. 908.

[947] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.

[948] Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16 липня 1999 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 40. Ст. 365.

Дискусійним є питання щодо застосування чи незастосування до громади як юридичної особи положень про неплатоспроможність (банкрутство), яке в різних державах вирішується по різному. На нашу думку, громада не повинна припинятися в порядку відновлення її платоспроможності чи банкрутства.

Мешканці громади, її представницький орган, суд чи Кабінет Міністрів України, тобто той хто приймає рішення про припинення громади, водночас призначає комісію з припинення громади *(комісію з реорганізації)*, голову комісію або санатора та встановлює порядок і строк подання кредиторами своїх заяв-вимог до громади, що припиняється.

До комісії з припинення громади *(комісії з реорганізації)* або санатора з моменту призначення переходять повноваження щодо управління справами громади. Голова комісії, її члени або санатор громади представляють її у відносинах з третіми особами та виступають у суді від імені громади, яка припиняється.

Щодо ліквідації населеного пункту, то існує офіційна процедура, яка передбачає:

✓ припинення існування населеного пункту як адміністративно-територіальної одиниці;

✓ виключення його з Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць України.

Рішення приймається Верховною Радою України[949].

Приклад: якщо село повністю зникло *(немає населення, інфраструктури)*, його можуть ліквідувати як адміністративну одиницю.

Поряд з терміном «ліквідація» у наукових і методичних текстах часто використовують такі терміни:

✓«виключення з реєстру адміністративно-територіальних одиниць»;

✓ «припинення статусу населеного пункту»;

✓ «адміністративне скасування»;

✓ «реорганізація територіальної структури».

Проте, ліквідація населеного пункту можлива у випадку коли внаслідок воєнних дій знищено матеріальну базу, повністю зруйновано інженерну інфраструктуру, населення знищено, територія

949

[949] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.03.2023. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text

забруднена і не придатна для проживання, а відновлення цього населеного пункту з безпекової, політичної і економічної точок зору — не доцільне.

Окремим є випадок коли населення мігрувало добровільно до інших населених пунктів. У випадках, коли населений пункт втрачає ознаки життєдіяльності — внаслідок воєнних дій, екологічної катастрофи або повної депопуляції — може бути застосована процедура його виключення з реєстру адміністративно-територіальних одиниць. У законодавстві це позначається як «ліквідація», однак доцільно було б використати терміни, що точніше відображають причини та характер постання такого юридичного факту.

Зазначимо, що оскільки держави розвиваються не лінійно, а їх інституційні та фіскальні механізми змінюються залежно від стану держави, то процес децентралізації публічної влади є теж не лінійним процесом, який відбувається одночасно у політичний, адміністративний та фіскальний площинах. Пошук балансів у кожній з цих площин і загального балансу, вибір правильної послідовності кроків у підтримці рівноваги соціально-територіальної системи є серйозною проблемою при децентралізації публічної влади, адже помилки можуть призводити до криз або їх виплодом стане дисфункціональна система децентралізованої публічної влади, яка продукуватиме кризи.

Спроможність громад є не лише функцією загального розвитку держави і суспільства. Оскільки їх інституційна, адміністративна та управлінська спроможності змінюється в часі, то побудова спроможних громад вимагає довготермінових зусиль і не тільки місцевої влади, але й Уряду, що створює та підтримує рамкові умови відповідно до яких формуються механізми і способи дії децентралізованих систем управління. Зрозуміло, що ефективність функціонування цих систем пропорційна їх адміністративній, матеріально-технічній і стратегічній спроможності, а це забезпечити не легко.

Проте, велика кількість населених пунктів, які в умовах браку ресурсів вимагають задоволення зростаючої кількості нових потреб, спонукає центральні уряди частини держав ОЕСР проводити політику заохочування/нав'язування об'єднання цих населених пунктів та всіляко підтримувати муніципальну співпрацю між ними. Деякі держави цієї співдружності остерігаються примушування до об'єднання, але заохочують співпрацю, хоч кількість муніципалітетів в них з чисельністю мешканців менше 5 000, становлять 44% усіх

муніципалітетів в ОЕСР, а у 10 державах кількість таких муніципалітетів перевищує 80%.

Будівництво децентралізованої системи управління може призвести до втрати певної економії масштабу та/або фрагментації державної політики. Щоб запобігти цьому ретельно підбирають розмір адміністративно-територіальних одиниць, який може різнитися залежно від регіону чи виду політики.

Ефективність моделі місцевого самоврядування, яка реалізовується в державі, визначають за такими параметрами:

– рівень автономії — здатність органів місцевого самоврядування ухвалювати рішення без втручання органів державного управління;

– фінансова стабільність –достатність власних доходів для виконання місцевих функцій;

– ефективність управління ресурсами –надання мешканцям якісних послуг у визначеній кількості при раціональному використанні коштів;

– громадська участь — рівень залученості громадян у процес прийняття рішень на місцевому рівні;

– взаємодія органів публічної влади– якість координації дій органів публічної влади різних адміністративних рівнів, включно з національним.

В тому, що побудова спроможних громад — справа не легка можна переконатися на прикладі формування таких громад в Україні, починаючи з 2015 року.

Із завершенням формування спроможних територіальних громад у процесі реформи, визначеної «Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» і «Методикою формування спроможних територіальних громад» [950] питання власне «спроможності громад» лише набуло нової актуальності.

З'явилася низка публікацій, автори яких використовуючи поняття «самодостатня територіальна громада», досліджують її становлення [951], осмислюють термін «спроможна територіальна громада» і

[950] Методика формування спроможних територіальних громад : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. *Офіційний вісник України*. 2015. № 30. Ст. 879.

[951] Шаталова Л. С. Теоретичні основи визначення категорії «самодостатність» як дефініції державного управління. URL: http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/1234

досліджують різні аспекти спроможності територіальних громад [952]. Одні автори ототожнюють самодостатність і спроможність територіальних громад, чи точніше вважають їх синонімами, інші розрізняють їх, але вивчають самодостатність. Оскільки поняття «самодостатність»

56789/2122 ; Морозюк Н. В. Теоретичні аспекти самодостатності сільських територіальних громад. URL: http://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/5.1/173.pdf ; Молодожен Ю. Б. Теоретико-методологічні засади визначення самодостатності територіальних громад. URL: http://mydisser.com/en/catalog/view/386/394/7335.html ; Боршош І. С., Чернецький Ю. О. Шляхи забезпечення фінансово-економічної самодостатності територіальних громад малих міст. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Tpdu_2009_2_21 ; Крушельницька Т. А. Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики. Аспекти публічного управління Том 8. № 1. 2020, С. 6–17 ; Рошило В. І. Фінансова самодостатність об'єднаних територіальних громад: проблеми та перспективи. Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство, Випуск 30. 2020. С. 135–140.

[952] Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій у промисловості.* 2019. № 2(8). С. 5–14 ; Іванишин В. В., Стельмащук А. М., Леськів І. Ю. Інституційно-інноваційне забезпечення розвитку спроможних сільських територіальних громад в умовах євроінтеграції. *Сталий розвиток економіки.* 2018. № 1(38). С. 5–15. URL: https://www.uniep.km.ua/images/uploads/_1_2018.pdf ; Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. 2016. Вип. 4(55). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/02.pdf ; Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 р. *Децентралізація в Україні* : сайт. Лютий 2018 р. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет_- _Рейтинг_фін._спром_366_ОТГ_за_2017.pdf ; Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети* : наук. аналіт. зб. 2016. № 1(38). С. 162–168. URL: http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1474017754.pdf ; Сизоненко О.В. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. *Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 5 серпня 2018 р. у м. Суми. 2018. Т. 2. С. 92–95. URL: http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_Tom_2-93-96.pdf ; Сухарська Л. В. Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад у сучасній Україні. URL: http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/19/les/fb4bab59-69c441-5d-b4b0-cac93834d1ba.pdf ; Chapman M., Kirk K. Lessons for Community Capacity Building: A Summary of Research Evidence. *Research Department Scottish Homes*. 2001. URL: http://docs.sciesocialcareonline.org.uk/fulltext/scothomes30.pdf ; Mathie, A., & Cunningham, G. From clients to citizens: Asset-based Community Development as a strategy for community-driven development. 2010. URL: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0961452032000125857 ; Municipal Capacity: strategy paper. *Chicago Metropolitan Agency for Planning*. 2017. 51 p. URL: https://www.transformillinois.org/wpcontent/uploads/2018/03/MunicipalCapacityStrategyPaper_November-2017.pdf

відсутнє в українському законодавстві і є сумніви в його коректності у поєднанні з поняттям «територіальна громада» чи й ширшим «місцеве самоврядування» (оскільки місцеве самоврядування, хоч є автономним видом публічної влади, але не може само себе реформувати), то зосередимося на розгляді спроможності територіальних громад.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, спроможність є ключовою характеристикою місцевого самоврядування[953], але Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» такою характеристикою вважає реальну здатність, не даючи визначення цього поняття.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не оперує поняттям «реальна здатність» і, хоч не дає визначення спроможного місцевого самоврядування, але стверджує, що «реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням принципів: правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування» і в розділі «Очікувані результати» зазначає, що «Реалізація Концепції сприятиме: посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення»[954].

Методика визначає, що «Проєктна спроможна територіальна громада (далі — спроможна територіальна громада) — територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг,… з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку

953 [953] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

954 [954] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» і зобов'язує формування спроможних територіальних громад здійснювати урахуванням: здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення громад; історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних громад; розвитку інфраструктури, фінансового забезпечення громад і мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах.

Далі в пункті 7 Методики визначає, що «оцінка рівня спроможності проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади».

Зауваживши, що Методика розрізняє три рівні спроможності: низький, середній і високий робимо висновок:

1) Уряд розрізняє два типи громад: неспроможні та спроможні громади.

2) Спроможні громади поділяються на три види: a) Проєктні *(розрахункові)*, b) юридично визнані Кабінетом Міністрів України та c) реально спроможні *(за підсумками аналізу функціонування за визначений Кабінетом Міністрів України період)* і в кожному виді розрізняються за рівнем спроможності.

Тобто є два типи територіальних громад і дев'ять видів спроможних територіальних громад. Те ж, очевидно, вірно і стосовно органів місцевого самоврядування, які вона утворює. Правда, у зв'язку з суттєвим укрупненням територіальних громад *(тепер всі територіальні громади мають населення більше ніж 500 осіб)* і тим, що після реформи місцевого самоврядування територіальна громада вже не ідентифікується тільки з відповідними поселеннями *(селом, селищем, містом)*, виникає потреба переосмислення конструкції такого поняття як «спроможна територіальна громада», адже тепер вона без органів місцевого самоврядування не здатна сама «забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці». Тому варто у оцінку спроможності територіальної громади включити спроможність органів місцевого самоврядування і не тільки.

Розрізняють внутрішню і зовнішню спроможності органів місцевого самоврядування.

Внутрішня спроможність органів місцевого самоврядування — це реалізація ними визначених законодавством завдань і функцій на території їх юрисдикції. Зовнішньою формою прояву спроможності органів місцевого самоврядування є їх включення в соціальні і економічні процеси району, області, держави чи на міжнародному рівні.

Говорячи про спроможність, як якісну складену ознаку територіальних громад уряд прямо розрізняє її складові: правову, організаційну, фінансову та матеріальну спроможності і не прямо: інституційну, функціональну, кадрову, інфраструктурну(інженерна, соціальна інфраструктура та інфраструктура економічного розвитку), соціальну-економічну.

Тобто спроможність територіальних громад визначається тим, якою мірою результативно, ефективно вони використовують в інтересах всіх мешканців наявні ресурси для вирішення завдань, передбачених законодавством. Спроможність як властивість суб'єкта є «здатністю до здійснення чого-небудь»[955], тобто проявляється в процесі діяльності утворених територіальною громадою відповідних органів щодо усвідомлення інтересів, цілей, завдань і їх реалізації в межах визначених законодавством функцій місцевого самоврядування. Отож, оскільки спроможність проявляється тільки в процесі діяльності, і темпорально, нелінійно залежить від n систем параметрів (S_J^i), j=1,n i=1,m , де S_J^i j-та система параметрів з і-тим їх набором, то виникає потреба її моніторингу і періодичної оцінки. Для цього потрібно вибрати і формалізувати систему параметрів оцінки кожної складової спроможності, допустимі межі їх зміни. Це потрібно і для територіальних громад, органів, які вона створює для зворотного зв'язку і оцінки просуненості до реалізації поставлених цілей, і для Кабінету Міністрів України, щоб вибудовувати свою політику підтримки територіальних громад залежно від ефективності функціонування елементів її структури, зокрема утворених нею органів.

Відповідно до статті 3 ЄХМС, «місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевого самоврядування в межах закону

[955] Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол. : І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Т. 9 : С / ред. тому: І. С. Назарова [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1978. С. 605.

здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»[956]. Право на місцеве самоврядування може визнаватися природним чи надаватися державою. Так як і Європейська хартія місцевого самоврядування Конституція України вважає це право природним *(стаття 7)*[957] і, відповідно, не узалежнює його від спроможності чи реальної здатності на відміну від Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[958], який у статті 2 визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальних громад.

А як щодо спроможності місцевого самоврядування, яка співвідноситься з основним носієм місцевого самоврядування? Чи вона є невід'ємною характеристикою місцевого самоврядування?

З одного боку парламент формує правову і фінансово-матеріальну бази під реалізацію органами місцевого самоврядування визначених для них законодавством завдань, в тому числі із надання публічних послуг. Обов'язкова кількість і якість цих надаваних послуг визначається державними нормативними актами. Але органи місцевого самоврядування можуть розширювати їх перелік і піднімати верхню межу вимірювання якості відповідно до наявних у них власних фінансових ресурсів. В Україні, здається, таких територіальних громад не існує, а якщо і є — то одиниці. Отож фактично держава через політичний механізм формує спроможність місцевого самоврядування, яке залежить від рівня її соціально-економічного розвитку, механізму фінансового вирівнювання і величини надаваних субвенцій і дотацій. При цьому співвідношення доходів місцевих бюджетів до доходів державного бюджету може не тільки не зростати, але й зменшуватися, як наприклад, за останні роки в Україні (з 39,35 % в 2014 році до 32,10 % в 2021 році)[959].

---

[956] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Офіційний портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

956

[957] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.

[958] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

959

[959] Банташ А. М., Лайко О. І., Талпа В. П. Оцінка впливу інституціонального забезпечення на бюджетну спроможність територіальних громад. Оглядова стаття. URL: https://economics.net.ua/files/archive/2020/No4/18.pdf

Отже, враховуючи аналіз: виконання основних завдань реформи місцевого самоврядування на актуальному етапі; методику формування спроможних територіальних громад; порівняння показників Проєктних спроможних територіальних громад і реальних можемо зробити висновок, що не всі Проєктні територіальні громади виявилися реально спроможними на практиці.

Тому потрібно:

1. Завершити, відповідно до оголошених планів, формування правової основи для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування, прийнявши потрібні правові акти, усунувши колізії в існуючих актах, уточнивши визначення терміну «спроможність» та змінивши методику проведення попередньої оцінки рівня спроможності територіальних громад. Внести в Методику третій тип громад — умовно спроможні.

2. Налагодити моніторинг спроможності територіальних громад, проаналізувати їх реальну спроможність відповідно до оновленої Методики і провести моделювання (Проєктування) нових громад, якщо старі виявилися не спроможними.

3. Уточнити перелік, межі нових спроможних територіальних громад та виробити державну політику щодо кожного типу і виду територіальних громад.

Оскільки основним носієм місцевого самоврядування є територіальні громади, які всуціль покривають державну територію України, то у відповідність їй (території громади) можна поставити уявний однозв'язний простір — простір спроможності, основною характеристикою якого є індекс спроможності (ІС). Цей індекс є сталим на території кожної територіальної громади. В розрахунок індексу, на нашу думку, мають входити оцінки характеристик людей, інституцій і інститутів, органів і організацій а не тільки різних видів ресурсів і т. д. Наголошуємо на врахуванні оцінки характеристик людей, адже відповідно до статті 3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»[960].

[960] Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Індекс спроможності можна розраховувати із застосуванням методу прийняття рішень на нечіткій основі. При цьому, мабуть, варто не тільки аналізувати та оцінювати конкретні економічні, соціальні, фінансові та інші показники але й оцінювати соціальну справедливість через вивчення кількості осіб, які отримують відповідні послуги. Отож розрахунок індексу спроможності має включати також оцінку змінних з вимірів «індивіди», «територіальна громада», «органи місцевого самоврядування» , «навколишнє середовище». Після цього обчислення мають бути зважені за допомогою методики *Fuzzy Analytic Hierarchy Process* (*AHP*) багатокритеріального прийняття рішень, яка використовує концепції теорії нечітких множин і ієрархічного аналізу та дозволяє враховувати невизначеність і суб'єктивність оцінок експертів. Такі розрахунки дадуть можливість, наприклад, встановити перелік послуг, не доступних для певної кількості людей *(наприклад людей з інвалідністю, число яких після війни значно збільшиться)*. Пропонований підхід дасть можливість визначити пріоритети майбутніх Проєктів, які мали б реалізовуватися в громаді для покращення надання послуг.

Доступність публічних послуг для кожного члена територіальної громади і всіх груп її населення є ключовою при оцінці справедливості. Це передбачає справедливий розподіл ресурсів та справедливу участь у просторово розподілених можливостях отримання публічних послуг, що є фундаментальними вимогами соціальної інтеграції всіх членів територіальної громади. Доступність публічних послуг визначається для досягнення просторово розподілених можливостей отримання публічних послуг і охоплює взаємодію різних систем територіальної громади та осіб з різними характеристиками. У багатьох громадах оцінювали доступність публічних послуг до війни при їх плануванні. Але саме планування надання публічних послуг не включало такі показники, як дохід, вік, стать, особливі потреби осіб, які бажають отримати публічні послуги, що суттєво впливає на свободу їх вибору, адже доступність публічних послуг є різною для різних людей через різну їх здатність використовувати доступність.

Розрахований в такий спосіб ІС дасть можливість будувати систему надання публічних послуг так, щоб вона давала людям справедливість і свободу вибору між альтернативами на основі їх очікувань.

Вищевикладене дає можливість дивитися на спроможність місцевого самоврядування як на сутнісну агреговану його характеристику, яка враховує характеристики інституцій, інститутів, які

уможливлюють його існування, характеристики самої територіальної громади *(в тому числі осіб, які її складають)* та органів, утворюваних нею, характеристики кадрових, матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування з надання ними публічних послуг на рівні, передбаченому вимогами нормативних актів.

Децентралізація публічної влади — це не тільки розмежуванням повноважень органів публічної влади за адміністративними рівнями відповідно до принципів ЄХМС, але й покращення співпраці між ними. В різних державах з різним економічним і соціальним розвитком по різному розподілено повноваження органів публічної влади між різними адміністративними рівнями і по різному організовано співпрацю між ними. Але у всіх державах національні уряди встановлюють регуляторні приписи та стимули для сприяння такій співпраці і усунення дублювання завдань органами публічної влади різних адміністративних рівнів розглядають як важливе завдання, вирішення якого усуває дефіцит демократії, персоніфікує відповідальність за реалізацію управлінських повноважень та повноважень щодо надання публічних послуг і здешевлює їх.

Тому для завершення процесу формування спроможних територіальних громад потрібно провести розподіл компетенції між органами публічної влади *(як між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів)*. Такий розподіл уможливить також завершення процесу формування спроможних районів і дасть можливість підійти до завершального етапу реформи територіальної організації влади в Україні — формування спроможних областей.

Пошук критеріїв розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні почався ще у часи розробки та прийняття 7 грудня 1990 р. Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» і триває досі. Не вдаючись до аналізу десятків публікацій, присвячених розмежуванню повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, які з'явилося з того часу, зазначимо, що формулюючи принципи розподілу компетенції між органами публічної влади варто орієнтуватися на належне урядування («*good governance*») і його ключові характеристики. Отож, орієнтуючись на них сформулюємо принципи, на основі яких

може здійснюватися розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування:

– принцип верховенства права *(створення умов для реалізації основних прав і свобод людини та громадянина)*;

– принцип узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів при наділенні повноваженнями *(принцип балансу між правами, законними інтересами жителів громади, самої громади та інтересами регіональної спільноти і суспільства в цілому)*;

– принцип ефективності та економії — визначені повноваження передаються тому виду публічної влади, який може виконувати їх ефективніше і економічніше, ніж інший вид публічної влади. Тобто набувач повноважень має виконувати їх так, щоб цілі і завдання, які стоять перед ними, досягалися при витрачанні меншого обсягу бюджетних коштів та були досягнені кращі результати, аніж може це зробити інший вид публічної влади *(частина 3 статті 4 ЄХМС)*;

– принцип субсидіарності — максимальне наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача *(частина 3 статті 4 ЄХМС)*;

– принцип повноти повноважень або принцип визначення межі обсягу повноважень органу публічної влади (суб'єкта), необхідного для ефективного управління об'єктом *(частина 4 статті 4 ЄХМС);*

– принцип виключності — неприпустимості дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування *(частина 4 статті 4 ЄХМС)*;

– принцип врахування обсягу і характеру завдань, які мають вирішуватися видом публічної влади, наданим повноваженням *(частина 3 статті 4 ЄХМС)*;

– принцип негативного регулювання *(від лат: ultra vires — поза межами повноважень)*, — громада має право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу публічного врядування. *(частина 2 статті 4 ЄХМС);*

Щодо критеріїв розподілу компетенції між органами публічної влади *(в тому числі і між органами місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів)*, то до них можна віднести:

– критерій відповідності повноважень правовій природі та інтересам виду публічної влади *(відповідність наданих повноважень державним інтересам чи інтересам громади)*;

– критерій відповідності повноважень виду публічної влади тим функціям та завданням, які цей вид покликаний реалізовувати;

– критерій політичної та соціально-економічної обґрунтованості повноважень органів публічної влади;

– критерій сумісності: надавання законом чи делегування відповідно до угоди (договору) органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади не повинно перешкоджати виконанню ними вже наданих повноважень;

– критерій необхідності: використання для якісного здійснення повноважень інститутів безпосередньої демократії *(так — органам місцевого самоврядування; ні — органам держуправління)*;

– критерій власності: при реалізації повноважень органи державного управління повинні управляти державною власністю, а органи місцевого самоврядування — комунальною.

До компетенції органів місцевого самоврядування слід віднести ті повноваження, ефективна реалізація яких пов'язана з особливостями місцевого самоврядування: реалізація завдань, що стосуються щоденних потреб жителів громад за місцем їх проживання. Відповідно, до компетенції місцевих органів виконавчої влади слід віднести питання, вирішення яких пов'язане із діяльністю держави, а також ті питання, які, хоча і стосуються жителів відповідної територіальної громади, але вимагають централізованого вирішення.

У секторальному законодавстві варто визначити цілі, завдання та обсяг функцій кожного з рівнів публічної влади для кожної сфери суспільних відносин, оскільки формування цілей і завдань органу публічної влади передують реалізації його функцій і повноважень, визначаючи зміст кожної функції і, відповідно, кожного повноваження.

Відповідно, повнота владних повноважень органів публічної влади є необхідною умовою ефективного функціонування органів публічної влади. Під повнотою владних повноважень органу публічної влади ми розуміємо необхідність і достатність його повноважень для виконання завдань, поставлених перед ним.

Повномасштабна російська агресія, яка триває більше трьох років, різко змінила умови в яких територіальна громада реалізовує свої завдання, забезпечуючи життєдіяльність жителів і надаючи їм публічні послуги. Окрім традиційних завдань територіальні громади в умовах воєнного стану виконують і нові завдання, пов'язані з організацією територіальної оборони, допомоги Збройним Силам України, розміщення релокованих підприємств, забезпечення

належних умови проживання для внутрішньо переміщених осіб тощо. Ефективні дії органів територіальних громад в складних умовах, стійкість і спроможність громад стали основою організації суспільством спротиву агресії московитів і завдячують реформі місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади[961].

Зміни зовнішнього світу вимагають осмислення і проведення відповідних змін у системі місцевого самоврядування для того, щоб воно зберегло свою ефективність. Потребують уваги питання впровадження ухвалених норм, реформи адміністративної структури громад і запровадження механізмів фінансової самостійності. Серед проблем — потреба у фінансовій сталій підтримці, обмежене впровадження окремих законів, що вимагають міжвідомчої координації. Водночас потребують розвитку практики прямої демократії та належного фінансування нових інструментів участі громади.

За час широкомасштабного вторгнення Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України були прийнято низку нормативних актів, які усунули частину проблем в функціонуванні територіальних громад і сприяли зміцненню їх стійкості в умовах війни. Серед них, наприклад, у 2024 році в набув чинності ухвалений у 2023 році Закон України № 3285, «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»[962], який встановив процедури віднесення населених пунктів до категорії міст, селищ сіл, найменування та перейменування населених пунктів, спростив процедуру встановлення меж населених пунктів тощо. Але, на жаль, досі не прийнято закон «Про адміністративно-територіальний устрій».

Попри внесені зміни, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» має ряд суттєвих недоліків. Зокрема, не визначає статус територіальних громад як юридичних осіб публічного права; не враховує повністю реалії воєнного стану; не передбачає особливостей управління і надання публічних послуг на територіях, де неможливо створити відповідно до чинного законодавства громади, і де не створені

[961] Kuibida S., Kuybida V. Today's priority tasks are the modernization of Ukraine. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian Scientific Journal.* 2022. №(2)34. Retrieved June 29. URL: https://issn2391-4164.blogspot.com/p/202223.html

[962] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28 липня 2023 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 41. Ст. 382.

органи місцевого самоврядування; не визначає механізм реалізації місцевої демократії на деокупованих територіях, а також роль і повноваження військових адміністрацій у забезпеченні участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення під час воєнного стану.

Неухвалення законопроєкту щодо змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» суперечить принципу реформування місцевих адміністрацій в органи префекторального типу і фактично сприяє феодалізації громад, районів і областей.

Потрібно зняти колізію норм Закону «Про правовий режим воєнного стану» і Виборчого кодексу України, які передбачають різні терміни ухвалення рішення про проведення місцевих виборів після скасування воєнного стану (90 і 30 днів відповідно). Окрім того, чинна система пропорційного представництва з відкритими списками унеможливлює участь незалежних кандидатів на місцевих виборах, що суперечить Копенгагенському документу ОБСЄ 1990 року.

Попри конституційні гарантії в Україні немає правового забезпечення організації і проведення місцевих референдумів, більше ніж 10 років існує законодавча невизначеність у регламентації проведення місцевих референдумів, що підриває демократичні засади народовладдя в Україні.

Тому потрібно системна законотворча робота на основі зміненої Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні яка повинна врахувати: основні фактори, що визначають державну політику у сфері місцевого самоврядування; пропозиції Ради Європи та Конгресу місцевих і регіональних влад; потреби європейської інтеграції України; нові безпекові фактори сучасного та майбутнього стану України.

Потрібно підготувати Концепцію запровадження регіонального самоврядування в Україні, розробити і затвердити нову методику оцінювання спроможності та ефективності громад, методику оцінювання спроможності та ефективності районів, на основі яких провести аналіз спроможності громад і районів, а також провести коригування їх меж.

Для формування ефективного публічного багаторівневого врядування необхідно розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування, регіонального самоврядування та органами державного управління і провести їх розподіл у системах органів

місцевого самоврядування, регіонального управління і державного управління.

Ухвалення Закону України «Про громаду» з наданням громадам статусу юридичних осіб публічного права, внесення відповідних змін до Цивільного, Бюджетного, Податкового кодексів дасть новий поштовх до розвитку територіальних громад, до соціальної активності їх мешканців.

Необхідно також:

– визначити порядок управління територіями і надання послуг мешканцям, де неможливо утворити громади відповідно до законодавства й методики, чи де немає органів місцевого самоврядування;

– ухвалити Закон України «Про місцеві державні адміністрації» в новій редакції, визначивши їх органами префекторального типу, відповідальними перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітними і підконтрольними Уряду;

– конкретизувати підстави утворення військових адміністрацій на місцях, передбачивши їх функціонування у громадах, які відповідають вичерпному переліку ознак, насамперед безпековій, наприклад через визнання їх територіями активних або можливих бойових дій та переглянути повноваження військових адміністрацій, закріплені у ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», надавши військовим адміністраціям повноваження, які характерні органам місцевого самоврядування громад, та передбачивши всі безпекові повноваження для військових адміністрацій районного і обласного рівнів;

– ухвалити Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій», в якому закріпити перелік видів адміністративно-територіальних одиниць — громада, район, область;

– реформувати порядок фінансового вирівнювання в місцевому самоврядуванні. Змінити порядок зарахування ПДФО, посилити участь органів місцевого самоврядування в його адмініструванні чи контролі за його адмініструванням;

– внести зміни до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», підвищивши їх роль у формуванні державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування;

– внести зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення»; передбачивши різні формати їх утворення та функціонування на різних рівнях;

– внести зміни до Виборчого кодексу України щодо місцевих виборів, передбачивши в основному мажоритарну виборчу систему з багатомандатними округами на виборах рад громад. До часу припинення або скасування воєнного стану унормувати положення законодавства, що стосуються організації та проведення місцевих виборів після воєнного стану, зокрема усунення колізії оголошення строків призначення місцевих виборів. Розпочати підготовку до проведення місцевих виборів у тих громадах, які відповідатимуть безпековим критеріям, визначеним законодавством, і де можливе дотримання принципів виборчого права. Незважаючи на невизначеність щодо термінів проведення виборів та безпекових умов, уже зараз слід розробити підхід для визначення громад, де безпекові, інфраструктурні й демографічні умови дозволяють проведення місцевих виборів на базі адаптованого законодавства;

– внести зміни до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування України» щодо визначення більш раннього терміну набуття ним чинності і введення в дію;

– ухвалити новий Закон України «Про столицю України місто Київ»;

– ухвалити закон про місцевий референдум, який створить можливість громадянам здійснювати народне волевиявлення щодо питань місцевого значення. У 2021 році у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт закону про місцевий референдум (реєстр. № 5512), який позитивно оцінений Венеційською комісією, однак його досі не розглянуто.

Виконання завдань, передбачених новою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, і перелічених в розділі сприятиме побудові ефективної системи публічного врядування. Децентралізація публічної влади в Україні повинна продовжуватися. Продовжуватися не стільки з прагнення демократії, економічної ефективності та збереження і розвитку регіональної ідентичності чи з необхідності переосмислення організації сучасної держави у відповідь на зростання зовнішнього тиску і внутрішньої напруженості, які є наслідками глобалізації, зміни технологічного укладу, інновацій в управлінні і докорінної зміни відносин по осі центр-периферія.

Сьогодні децентралізація публічної влади є суттю світового конкурентного змагання, що полягає в побудові ефективної децентралізованої системи врядування, яка забезпечить найкраще

використання постіндустріального контексту для покращення життя та задоволення потреб людей. Виходячи з розуміння процесу децентралізації публічної влади, який умовно поділяють на етапи (1. централізація; 2. децентралізація, що зароджується; 3. обмежена децентралізація; 4. часткова передача повноважень; 5. децентралізація шляхом деволюції; 6. інклюзивне та чутливе багаторівневе врядування) можемо ствердити, що Україна підходить власне до етапу формування інклюзивного та чутливого багаторівневого врядування.

Як відомо, успіху держав у будь-яку епоху сприяють: 1) національні амбіції та сила волі; 2) сильна національна ідентичність; 3) спільні можливості; 4) активність держави; 5) ефективні інституції; 6) мислення, яке навчається та адаптується; 7) різноманітність і плюралізм[963].

При наявності цих характеристик в різні епохи домінували держави, чиї суспільні переваги відповідали вимогам епох, їх конкурентним парадигмам, тобто успішними були держави суспільство, політика, інститути управління та соціальної взаємодії яких забезпечували необхідний динамізм і адаптацію [964].

Ми стаємо свідками народження нової епохи, в якій зміни в публічному врядуванні призводитимуть до серйозних наслідків для національної конкурентної переваги. Тому Україні потрібна не просто чергова реформа публічного управління і адміністративно-територіального устрою з метою його приведення до вимог ЄС, а серйозний науковий пошук якісно нової системи публічного врядування, реалізація якої забезпечить набуття нею конкурентних переваг. Перед Україною стоять завдання вироблення бачення держави у новій епосі, розроблення стратегії її глибокої модернізації і розвитку. Для реалізації цього завдання потрібно консолідувати владу і суспільство, мобілізувати їх, а цьому сприятиме вироблення нового суспільного договору і підготовки нової конституції. Тільки суттєві зміни суспільних відносин, зміни в політичній системі, в системі публічного управління, забезпечать Україні успішне майбутнє.

[963] Michael J. Mazarr. The Societal Foundations of National Competitive ness, RAND Corporation, RR-A499-1, 2022, 92 p.

[964] Bartel, Fritz. The triumph of broken promises : the end of the Cold War and the rise of neoliberalism. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2022. P. 312.

Наукове видання

СКРИПНЮК Олександр Васильович,
БАТАНОВ Олександр Васильович,
БОРИСЛАВСЬКА Олена Марківна,
ЄЗЕРОВ Альберт Анатолійович,
ЗАЯЦЬ Ігор Ярославович,
КРУСЯН Анжеліка Романівна,
КУЙБІДА Василь Степанович,
МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович

РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ

Монографія

Відповідальна за випуск О. Б. Доценко
Комп'ютерна верстка А. С. Жарий
Дизайн обкладинки А. О. Висоцька
Редактор А. С. Тимошевська
Коректор Г. В. Сергійчик

Підписано до друку 25.12.2025.
Формат 60 × 90/16.
Папір офсетний. Цифровий друк.
Умовн. друк. арк. 38,00.
Обл.-вид. арк. 34,49.
Тираж 300 прим.
Зам. № 21/1225.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавець та виготовлювач: ТОВ «Юрінком Інтер»
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції — серія ДК № 7551 від 16.12.2021)

04209, Україна, Київ-209,
вул. Героїв Дніпра, 31б,
e-mail: edit@yurincom.kiev.ua
тел.: (095) 491-34-91

ЮРІНКОМ ІНТЕР

У монографії висвітлено концептуальні проблеми розвитку конституційного законодавства України відповідно до сучасних та інноваційних потреб держави і суспільства. Акцентовано увагу на фундаментальних викликах модернізації конституційного законодавства України з позиції принципів класичного конституціоналізму. Встановлено пріоритетні завдання і напрями конституційної реформи в Україні, на основі чого сформульовано доктринальні конституційно-правові основи реалізації Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. Досліджено актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення народовладдя в Україні у контексті розвитку вітчизняного правотворення. Визначено вихідні засади конституційної форми правління та проблеми реалізації повноважень Президента України у системі поділу державної влади. Сформульовано концептуальні підходи удосконалення конституційного законодавства щодо організації законодавчої, виконавчої та судової влади в контексті реалізації принципу поділу державної влади. Висвітлено концептуальні проблеми удосконалення конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні.

Розрахована на науковців, викладачів, магістрів та студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, народних депутатів, посадових осіб державної влади та органів місцевого самоврядування, усіх, хто цікавиться проблемами розвитку конституційного права, конституціоналізму та конституційного законодавства України.

Монографія підготовлена за результатами виконання науково-дослідної теми «Концептуальні засади правотворчої діяльності в Україні: ресурсозабезпечення, новаціїта ризики» (номер держ. реєстр. 0125U002053).

www.yurincom.com
sales@yurincom.com

ISBN 978-966-667-946-1