СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»

Скрипнюк О. В., Батанов О. В.,
Бориславська О. М., Єзеров А. А., Заяць І. Я.,
Крусян А. Р., Куйбіда В. С., Марцеляк О. В.

# Пріоритетні напрями і завдання розвитку конституційного законодавства України

концептуальний аспект

наукова записка

ВИДАВНИЦТВО ЮРІНКОМ ІНТЕР

СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України

# ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ І ЗАВДАННЯ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ:
## КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Наукова записка

ЮРІНКОМ ІНТЕР
КИЇВ–2025

УДК 342.4(477)
П79

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

**Рецензенти:**

**БИСАГА Юрій Михайлович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України;

**КУЯН Ірина Анатолівна**, доктор юридичних наук, професор.

**Пріоритетні напрями і завдання розвитку конституційного законодав-**
П79 **ства України: концептуальний аспект :** наукова записка / О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов, О. М. Бориславська, А. А. Єзеров, І. Я. Заяць, А. Р. Крусян, В. С. Куйбіда, О. В. Марцеляк. Київ : Юрінком Інтер, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. 92 с.

ISBN 978-966-667-953-9

Наукова записка 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» (номер держ. реєстр. 0125U002053, науковий керівник доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України О. В. Скрипнюк).

В результаті проведеного дослідження проаналізовано: концептуальні аспекти модернізації конституційного ладу України з метою його утвердження та сталого розвитку; концептуальні напрями реформи конституційного законодавства в повоєнній Україні у сфері прав людини і народовладдя та у сфері організації державної влади; концептуальні проблеми розвитку конституційного законодавства про місцеве самоврядування в Україні; конституційно-правові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України.

**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™

© Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025
© Колектив авторів, 2025
© Юрінком Інтер, 2025

ISBN 978-966-667-953-9

**Колектив авторів:**

**Скрипнюк Олександр Васильович** — доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік НАПрН України (вступ, розділ 1 — у співавторстві з Крусян А. Р.);

**Батанов Олександр Васильович** — доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України (розділ 4);

**Бориславська Олена Марківна** — доктор юридичних наук, професор (розділ 3 — у співавторстві з Єзеровим А. А.);

**Єзеров Альберт Анатолійович** — кандидат юридичних наук, доцент (розділ 3 — у співавторстві з Бориславською О. М.);

**Заяць Ігор Ярославович —** кандидат юридичних наук, доцент (розділ 5 — у співавторстві з Куйбідою В. С.);

**Крусян Анжеліка Романівна** — доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (розділ 1 — у співавторстві зі Скрипнюком О. В.);

**Куйбіда Василь Степанович** — доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України (розділ 5 — у співавторстві з Заяцем І. Я.);

**Марцеляк Олег Володимирович** — доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (розділ 2).

# ЗМІСТ

ВСТУП ..... 5

Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ:
КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ..... 7

Розділ 2. РЕФОРМА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В
ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ
І НАРОДОВЛАДДЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ..... 27

Розділ 3. РЕФОРМА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
В ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ .... 39

Розділ 4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 55

Розділ 5. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ..... 69

# ВСТУП

Сучасний етап національного правотворення та державотворення України характеризується необхідністю глибокого оновлення конституційного законодавства як ключової складової правової системи держави. Адже системний аналіз чинного конституційного законодавства надає підстави констатувати важливість його модернізації, з метою ефективізації та створення необхідного нормативно-правового підґрунтя для повоєнного відновлення та подальшого, сталого розвитку України. В умовах триваючої російсько-української війни та очікуваного повоєнного відновлення України особливого значення набуває формування цілісної наукової концепції розвитку конституційного законодавства, здатного забезпечити стійкість конституційного ладу, гарантування та утвердження народовладдя, ефективність публічної влади, реальну дієвість прав і свобод людини. Конституційно-правова модернізація виступає не лише юридичним, а й стратегічним завданням національного розвитку, що визначає зміст і спрямованість майбутніх правових реформ.

Розвиток конституційного законодавства має відбуватися на науково обґрунтованих концептуальних засадах, із урахуванням сучасних викликів безпеки, трансформації суспільних відносин, необхідності забезпечення балансу між стабільністю конституційного ладу та динамікою політико-правових та суспільних змін. Саме тому наукова записка спрямована на визначення пріоритетних напрямів і завдань розвитку конституційного законодавства України, як нормативного підґрунтя науково-практичної парадигми повоєнного відновлення української державності.

У першому розділі наукової записки розкриваються конституційні засади утвердження конституційного ладу України та формулюється концепція його модернізації як основи подальшого конституційно-правового реформування в Україні. Другий розділ присвячено концептуальним напрямам розвитку конституційного законодавства у сфері прав людини та народовладдя в повоєнний період. У третьому розділі розглядаються питання реформування конституційного законодавства, що регулює організацію

державної влади, з урахуванням принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та потреби підвищення ефективності їх взаємодії. Четвертий розділ зосереджено на концептуальних проблемах розвитку конституційного законодавства про місцеве самоврядування, яке має стати дієвим інструментом демократичного врядування та повоєнного продовження децентралізаційної реформи в Україні. У п'ятому розділі проаналізовано конституційно-правові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України.

Таким чином, метою наукової записки є вироблення цілісного науково-практичного бачення пріоритетних напрямів і завдань розвитку конституційного законодавства України, що мають забезпечити його модернізацію відповідно до викликів сучасності та стратегічних цілей утвердження і розвитку України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

# Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Конституційний лад України, його модернізація та утвердження мають важливе значення не тільки для збереження та захисту суверенітету України, (особливо це актуально в умовах триваючої російсько-української війни та інших глобальних викликів сучасності), але і для подальшого сталого розвитку України як конституційної, демократичної, правової держави. Це обумовлено тим, що конституційний лад є однією із фундаментальних категорій сучасного конституційного права та «енергетичним носієм» практики громадянського суспільства та демократичної, правової держави. Конституція України закріплює, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» (ч. 2 ст. 5). Отже, важко переоцінити значущість конституційного ладу і як прояву народовладдя, суверенітету народу, сучасного українського конституціоналізму.

Проте конституційний лад не має свого «легального», тобто закріпленого в чинному законодавстві визначення. Незважаючи на те, що про «конституційний лад» йдеться не тільки у статті 5, але й в інших положеннях Основного Закону України (див., наприклад: ст. ст. 17, 37), Конституція України, закріплюючи конституційний лад, не містить його визначення. Звідси, з'ясування поняття «конституційного ладу» має важливе теоретико-праксеологічне значення. Крім того, розкриття його змісту має методологічне значенням щодо визначення завдань та напрямів модернізації конституційних положень, що регулюють основи конституційного ладу України.

В юридичній літературі немає уніфікованої дефініції конституційного ладу. Одним із перших вітчизняних учених, який здійснив ґрунтовний науково-монографічний аналіз конституційного ладу був Ю. М. Тодика, який конституційний лад розглядав як «устрій держави і суспільства, закріплений конституційно-правовими нормами»[1], а основи конституційного ладу як «ключові конституційно-правові принципи, які визначають та закріплюють найважливіші основи правового статусу суб'єктів консти-

[1] Тодика Ю. М. Основи конституционного ладу України. Харків : Факт, 1999. С. 8.

туційно-правових відносин»[2]. При цьому учений зазначав, що «у нормах основ конституційного ладу закладаються загальнодемократичні, загальноцивілізаційні цінності та інститути»[3]. Саме на виокремленні таких демократичних цінностей слід робити акцент, визначаючи основи конституційного ладу України як «систему визначених у Конституції України фундаментальних конституційних принципів (народного суверенітету, верховенства права, поділу влади, економічного та ідеологічного плюралізму, розвитку громадянського суспільства та ін.), 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»[4].

В енциклопедичних виданнях конституційний лад також визначається як система певних принципів, а саме: «конституційний лад — це система принципів організації і діяльності держави та її інститутів, заснованих на основі Конституції України: повновладдя народу, суверенітет держави, цілісність і недоторканність її території, демократизм, рівність усіх націй і народностей, прав і свобод громадян, республіканська форма правління, взаємовідносини громадян і держави, принципи і форми організації і діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування» [5]. Як «система засад, закріплених у Конституції України, що визначають державний устрій країни, взаємовідносини держави з інститутами суспільства і людиною» формулюється конституційний лад у «Великій український юридичній енциклопедії»[6].

---

[2] Тодика Ю. М. Основи конституционного ладу України. Харків : Факт, 1999. С. 9.

[3] Там само. С. 9.

[4] Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України. Харків : Право, 2009. С. 153.

[5] Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Д. Крупчан, В. С. Ковальський та ін.; за заг. ред. О. В. Зайчука ; НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, НДІ інтелектуальної власності НПрН України 3 вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. С. 165.

[6] 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. 362.

Крім того, поширеним у вітчизняній науці є визначення конституційного ладу: як системи суспільних відносин, передбачених і гарантованих конституцією і законами України, прийнятими на їх основі й відповідно до них[7]; як певного типу конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави, права[8]. При цьому, на думку О. В. Совгирі та Н. Г. Шукліної, визначення конституційного ладу як певного типу конституційних відносин є відображенням сутності конституційного ладу, яка детермінує його відповідний зміст, яким є «передбачені і гарантовані Конституцією України державний і суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, система безпосереднього народовладдя, системи державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки та інші важливі інститути конституційно-правових відносин»[9].

Таким чином, системний аналіз існуючих дефініцій конституційного ладу надає можливість зробити висновок, що в сучасній науці існує два основних підходи щодо визначення конституційного ладу, а саме: як системи певних суспільних відносин; та як системи конституційно закріплених принципів (основ) організації держави та суспільства. Думається, що ці підходи взаємопов'язані. Так, наявність конституційного ладу є проявом певного етапу розвитку суспільних відносин, які передбачені та гарантовані Конституцією у сфері організації держави і суспільства (державного та суспільного ладу). При цьому слід особливо акцентувати увагу на тому, що така організація держави і суспільства має характеризуватися принципами: суверенності; гуманізму; народовладдя; верховенства права; прямої дії норм Конституції; політичного, економічного, ідеологічного плюралізму; поділу влади

[7] Див., наприклад: Прієшкіна О. В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2009. 43 с.

[8] Див., наприклад: Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 556 с.

[9] Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. С. 74.

на законодавчу, виконавчу, судову; визнання та гарантування місцевого самоврядування; судового захисту прав та свобод людини і громадянина; гарантування громадянського суспільства та ін. Тобто — це принципи, які характеризують державу як демократичну правову, а суспільство — як громадянське суспільство.

Отже, конституційний лад — це конституційно закріплена та реально існуюча організація держави та суспільства, при якій створюються та забезпечуються політико-правові умови щодо формування і розвитку громадянського суспільства та правової держави. Зміст конституційного ладу інституціоналізується громадянським суспільством та правовою державою.

В основі такого розуміння застосовано концептуальний підхід до конституційного ладу як політико-правового явища державно-правової та соціальної дійсності, в основі якого постулати громадянського суспільства та демократичної правової держави, що детермінує визначення його сутності та змісту не тільки на формально-юридичному рівні, але й з урахуванням соціально-політичних, економічних, соціокультурних характеристик.

Основи конституційного ладу України — це система конституційно закріплених, визначальних засад, реалізація та гарантування яких забезпечує розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також сприяє формуванню та розвитку громадянського суспільства в Україні.

До основ (засад) конституційного ладу відносяться: основні характеристики Української держави; гуманістичні засади конституційного ладу; політичні засади конституційного ладу; економічні засади конституційного ладу; національно-культурні засади конституційного ладу; екологічні засади конституційного ладу.

Основні характеристики Української держави містяться в положеннях ст.ст. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 17, 19 Конституції України, а саме: Україна є суверенна 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; в Україні існує єдине громадянство; тощо.

Гуманістичні засади конституційного ладу містяться у положеннях 3, 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, 36, 37, 69, 71–74 Конституції України, а саме: суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної багатоманітності, держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією та законами України; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії; зовнішньополітична діяльність ґрунтується на принципах миру та співробітництва; наявність державних символів; тощо.

Економічні засади конституційного ладу містяться у положеннях ст.ст. 13, 14, 15, 41, 42, 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.

За результатами опрацювання джерел практики реалізації зазначених вище норм 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 положень Конституції України, що закріплюють основи конституційного ладу України з метою їх модернізації.

Враховуючи, що внесення змін до Конституції України має ґрунтуватися на науково-теоретичній основі важливого методологічного значення набуває визначення та обґрунтування основних загальнометодологічних принципів цієї концепції, а саме: 1) перший розділ Конституції 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 становлять основи конституційного ладу України, з визначенням їх пріоритетності щодо інших положень Конституції.

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.

Слід констатувати, що в залежності від назви розділу змінюється змістовне його 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)[10].

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

[10] 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. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text

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.

При збереженні структурної та змістовної побудови першого розділу Конституції доцільним буде змінити його назву на «Основні положення». Це пов'язано з тим, що норми цього розділу місять 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.

Крім того, для модернізації положень Конституції України щодо основ конституційного ладу необхідним є внесення змін до деяких статей Конституції України, розташованих у I, III та XIII Розділах Основного Закону України.

Так, однією з основ конституційного ладу є утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Тому 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.

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»[11]. 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 гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці»[12].

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. — *автор.*), 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

11

12

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

[12] Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту 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 № 7-в/2019. URL: https://ccu.gov.ua/

людини, який означає пріоритетність прав людини у взаємовідносинах «людина — суспільство — держава» і обов'язок держави визнавати, дотримувати і захищати ці права.

Звідси, практично виправданим, теоретично обумовленим і логічно відповідним сутності і змісту Конституції України було б пряме закріплення останнього принципу в її тексті, зокрема, шляхом доповнення ст. 3 Основного Закону 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.

Потребує удосконалення механізм організації й 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 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 вичерпаного переліку форм власності в Україні.

Слід зазначити, що війна обумовлює певні проблеми реалізації Конституції України, що потребують свого вирішення при модернізації положень про основи конституційного ладу України.

Так, в умовах війни виникли проблеми 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 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. Левенштайна[13]) 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

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

на воєнний досвід, оновити інструментарій сучасної демократії та адаптувати його до можливих екстраординарних умов.

З метою укріплення конституційних основ народовладдя представляється доцільним розділ щодо основ конституційного ладу (XIII розділ Конституції України) 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 липня 1997 року 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); № 6-рп/2005 від 05 жовтня 2005 року у справі про здійснення влади народом) та ін.

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

Безумовно, що на основі цих положень у повоєнний період необхідним буде модернізація Конституції України у цілому. 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, третього та тринадцятого розділів Конституції України, внесення і інших змін до тексту Основного 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, з

розширенням економічних прав та свобод; 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. Ці зміни мають бути спрямовані на досягнення мети — утвердження та забезпечення сталості конституційного ладу України.

# Розділ 2. РЕФОРМА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ І НАРОДОВЛАДДЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ

Післявоєнна відбудова України вимагатиме прийняття цілого ряду законів, які будуть спрямовані на усунення наслідків, пов'язаних з військовою агресією проти нашої країни з боку північного сусіда; модернізацію державного і суспільного ладу у зв'язку подальшим розгортанням процесів глобалізації й інтеграцією України у світове співтовариство; посилення обороноздатності нашої країни; подальше удосконалення вітчизняного механізму державної влади; забезпечення народовладдя в країні; належне гарантування прав і свобод людини і громадянина; удосконалення територіального устрою України тощо.

Безумовно, що законодавче врегулювання цих процесів має розпочинатися з реформування Основного Закону України, який як нормативна основа вітчизняного державотворення має визначити засади новітньої внутрішньої та зовнішньої політики нашої країни, окреслити парадигму післявоєнного українського конституціоналізму, забезпечити стійкість національної правової системи, встановити новітні правові основи нашої державності. Як підкреслює і розвиває зазначені завдання вітчизняного конституційного розвитку О. В. Скрипнюк: «Конституція як нормативна основа українського конституціоналізму має бути підґрунтям забезпечення та утвердження національної стійкості, як важливої передумови захисту, збереження та подальшого розвитку сучасного українського конституціоналізму»[14].

Це ставить на порядок денний питання проведення в Україні конституційної реформи, яка повинна виступити основою післявоєнного національного державного будівництва, 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

[14] Скрипнюк О. В. Конституція України як нормативна основа забезпечення та захисту українського конституціоналізму в умовах війни. *Український конституціоналізм в умовах війни: основні науково-практичні проблеми та організаційно-правові засоби їх розв'язання* : наукова записка. Київ : Видавництво Людмила, 2025. С. 10.

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»[15], вітчизняна конституційна реформа має стати правовою основою зміни і модернізації форми та змісту існуючих суспільних відносин.

Сама модернізація Основного Закону України і конституційного законодавства має охоплювати майже всі сфери державотворення і правотворення. Проте в цьому ряду слід звернути увагу передусім на необхідність удосконалення конституційно-правового регулювання статусу людини в Україні.

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 1996 р., 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 наводить на думку, що «проблемність» нашої Конституції полягає передусім у перманентному нехтуванні її реального сенсу і змісту, у перекрученнях щодо застосування[16].

Особливо в цьому плані виділяються розбіжності між прописаними у Конституції правами і тим, що громадяни мають в реальності, що є одним із подразників нерозуміння цінності

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

[16] Агафонова Н. В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. докт. юрид. наук : 12.00.02 — конституційне право; муніципальне право. Київ, 2017. С. 35–36.

Конституції нашими співгромадянами, сприйняття ними її в цілому, як чогось умовного, нежиттєздатного.

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.

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, що може бути реалізовано 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.

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 ІІ 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.

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, інвалідів, дітей, внутрішньо переміщених осіб, осіб-біженців, які вимушено внаслідок війни змушені були виїхати та проживати за кордоном, прав військовослужбовців, 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.

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, яке, на наш погляд, повинно охоплювати:

– інституційну складову за рахунок конкретизації в Основному Законі України повноважень органів державної влади та 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. Мається на увазі оптимізація конституційних підстав можливих обмежень державою та її органами здійснення прав людини.

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.

Така модернізація Конституції України вимагатиме удосконалення цілого ряду вітчизняних законів, які слід буде привести до вимог нових приписів Основного Закону та до вироблених міжнародною спільнотою стандартів у галузі прав людини. Передусім варто буде внести відповідні зміни, доповнення чи напрацювати нові редакції Законів України «Про громадянство України», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про мирні зібрання», «Про інформацію», «Про Уповноваженого Верховної Ради

України з прав людини», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів» «Про звернення громадян», «Про захист персональних даних», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про охорону здоров'я», «Про освіту», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт торгівлі людьми» та багато інших. Не слід залишати поза увагою й національне галузеве законодавство — цивільне, кримінальне, трудове, адміністративне, екологічне, земельне та ін., які будуть потребувати свого удосконалення з метою відповідності приписам Конституції України.

З правами людини тісно пов'язаний інший важливий інститут вітчизняного державотворення **— народовладдя.** Реформа конституційного законодавства у цій сфері 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. 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 місцевого самоврядування;

– 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. 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 органів державної влади та місцевого самоврядування.

На рівні Конституції України мають бути врегульовані й 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. І взагалі варто уточнити саму назву розділу ІІІ Конституції України змінивши її з «Вибори. Референдум» на «Народне волевиявлення».

Зміни до Основного Закону України у сфері народовладдя вимагатимуть удосконалення Виборчого кодексу України, прийняття законів України «Про місцевий референдум в Україні», «Про народну правотворчу ініціативу», «Про електронну демократію». Ці та інші законодавчі ініціативи створять правові механізми для більш активної участі громадян у процесах вітчизняного державного будівництва, розширить їх можливості реалізації конституційного права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

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.

Отже, можемо резюмувати, що реформування конституційного законодавства 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 та закони України, що буде надійним фундаментом майбутнього Української держави, національного права, що у відповідності із кращими світовими стандартами системно гарантуватиме права і свободи людини, виступатиме сучасним загальнонаціональним політико-правовим договором між суспільством і державою. В основу реформи конституційного законодавства України 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.

# Розділ 3. РЕФОРМА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ

Попри численні реформи та спроби інституційного вдосконалення організації державної влади в Україні, держава все ще перебуває у процесі пошуку своєї ефективної моделі. 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.

В результаті здійснених конституційних перетворень, після тривалих дискусій і спроб адаптації різних моделей, вибір було зроблено на користь змішаної республіки президентсько-парламентського типу, яка 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. 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).

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.

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 ме-

ти — 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 передбачає декілька можливих моделей практичної реалізації.

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 органів державної влади. 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.

До питання перегляду моделі поділу влади 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.

Водночас, варто мати на увазі, що реалії безпекового середовища, у якому перебуває Україна, триваюча збройна агресія та потреба захисту державного суверенітету 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.

Вдосконалення системи поділу влади в межах існуючої змішаної республіки 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.

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.

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. Як спеціалізований орган конституційного контролю, Конституційний Суд України має фундаментальне значення для підтримання інституційної рівноваги. Важливо також, щоб 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.

У кризових чи політично нестабільних умовах недостатня визначеність меж дискреційних повноважень Президента може призводити до фактичного розширення його 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.

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.

Окремо впорядкування вимагають повноваження 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.

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.

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 Прези-

дента), 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.

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.

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.

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.

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. Така модель здатна забезпечити кілька важливих цілей, щонайменше: (1) додаткове інституційне врівноваження повноважень, насамперед у сфері кадрових призначень та контролю, які, за умов бікамералізму, зазвичай належать верхній палаті; (2) періодичну змінність складу парламенту за непорушності принципу наступності влади, що сприятиме його оновленню без повної втрати політичного досвіду; (3) територіальне представництво, що гарантуватиме представництво територіальних одиниць в обговоренні та ухваленні важливих рішень загальнодержавного значення, зокрема щодо бюджету, розподілу ресурсів і регіонального розвитку.

Слід визнати, що імперативний мандат, у різних його варіаціях (у тому числі існуючому за чинною Конституцією партійно-імперативний), несумісний із доктриною народного представництва. Тому важливим напрямком реформування конституційного законодавства має стати інституціоналізація вільного депутатського мандата.

Необхідним є посилення елементів внутрішньопарламентської демократії є: по-перше, парламентський плюралізм, який забезпечує реальну участь опозиції у діяльності парламенту; 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, обов'язковість попереднього розгляду законопроєктів у комітетах, публічність дебатів і прозорість ухвалення ними рішень; по-четверте, гарантії парламентських прав меншості, зокрема можливість вносити альтернативні законопроєкти, створювати тимчасові слідчі комісії, ставити запитання урядові, ініціювати парламентські слухання.

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.

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.

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.

Мають бути враховані недоліки у правовому регулюванні механізму дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, а також впроваджені зміни у конституційне законодавство, які зроблять інститут розпуску парламенту цивілізованим та ефективним засобом вирішення конституційних конфліктів, а також дозволять уникати їх виникнення.

Існуюча конструкція формування уряду є результатом пошуку інституційного балансу між парламентською та президентською моделями організації влади, відображає спробу забезпечити поділ виконавчої влади між двома суб'єктами — Президентом і парламентом. 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.

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 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 може відбуватися за одним із таких напрямів: (1) збереження чинної моделі з розмежуванням компетенції та уточненням процедур узгодження сфер спільної компетенції, (2) запровадження єдиного порядку призначення всіх членів уряду парламентом за поданням Прем'єр-міністра.

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).

Інститут 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.

Система місцевих 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 стають об'єктами конкуруючих дій Президента і Кабміну.

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 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.

Сучасна конституційна політика має бути орієнтована на зростання ефективності судової влади, що зумовлюється функціональними характеристиками та обсягом повноважень суду.

Розвиток Конституції, теорія і практика конституційного державотворення зумовлюють необхідність застосування конституційних норм судами. З цією метою слід уточнити та розвинути відповідні процесуальні механізми та правові інститути.

Колишні концептуальні схеми, які орієнтують на дещо спрощене розуміння суду як бюрократичної установи, що рутинно займається виключно розглядом конкретних справ, втратили актуальність. Виникла потреба в нових методологічних підходах, що дали би змогу вбачати у цій інституції реального гаранта природних 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.

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, 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 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. Ідеться 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.

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 4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Конституція України 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, а 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. Невипадково 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»[17], 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»[18].

---

[17] Крусян А. Р. Публічно-самоврядна влада як інституціональна складова сучасного українського конституціоналізму. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 61. С. 16.

[18] Савчин М. Конституція: люди та інституції (SWOT-коментар) : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 121.

Конституціоналізм тут має прояв у тому, що за допомогою конституції визнається або закріплюється система муніципально-правових 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[19].

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

[19] 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. Вип. 15. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. С. 132–139.

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.

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 територіальних громад та засад діяльності місцевого самоврядування.

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[20], 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[21] значною мірою пов'язана із тим, що фундаментальною

20

21¹

21²

[20] Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (доопрацьований) : проект, внесений Президентом України, від 27.12.2019 р. *Сайт Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

[21] Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» : проект, внесений Президентом України, від 01.07.2015 р. *Сайт Верховної Ради України.* URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 ; Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (доопрацьований): проект, внесений Президентом України, від 27.12.2019 р. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

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 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 посилити акцент на первинності територіальної громади як основного суб'єкта місцевого самоврядування, причому із посиланням на те, що статус територіальної громади регулюється окремим законом (відповідний проект був розроблений експертами Асоціації міст України ще у 2007 р.[22]).

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[23].

---

[22] Батанов О. В. Територіальні громади та проблеми становлення правових основ їх діяльності в Україні (про проект Закону України «Про самоврядування територіальної громади»). *Вісник Асоціації міст України та громад.* 2007. січень-лютий. № 30. С. 21–24.

[23] 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

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.

Аналіз муніципального досвіду зарубіжних країн, а також вітчизняної муніципальної практики в аспекті визначення засад компетенції місцевого самоврядування[24], дозволяє запропонувати концептуальне бачення щодо викладення окремих положень Конституції України. Вважаємо, що у Конституції України необхідно 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

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.

[24] 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 ; 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. Вип. 15. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. С. 132–139.

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[25], вважаємо за доцільне чітко та однозначно закріпити положення, про те, що з приводу питань місцевого значення територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати усі функції та повноваження, за 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

25

[25] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

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.

Вважаємо, що 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.

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.

Водночас, незважаючи на важливість та пріоритетність конституційного забезпечення муніципальних процесів та відповід-

них 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[26] 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»[27], 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.

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

[26] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

[27] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.

26

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 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 адвокатів, установи з надання безоплатної правової допомоги, «юридичні клініки» тощо.

# Розділ 5. КОНСТИТУЦІЙНО–ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО–ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

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 видаються неприйнятними, оскільки акцент було зроблено на побудову федеративної держави — що, радше, відображало політичні орієнтири проросійського керівництва того часу, ніж відповідало національним інтересам 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 12.03.1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»[28]. 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, попри всі недоліки, цей документ втратив чинність лише 26.001.2024 року — з набуттям чинності Закону України «Про порядок вирішення

[28] Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1981. № 13. Ст. 203.

окремих питань адміністративно-територіального устрою України» № 3285-IX від 28.07.2023 р.[29] Фрагментарна корекція правових положень, спрямованих на врегулювання окремих питань територіального устрою, відбулася з прийняттям Закону України № 2604-IV від 31.05.2005 р. «Про географічні назви»[30]. 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.).

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.

Процес підготовки до реформи територіального устрою в Україні стимулювався постійними законодавчими ініціативами та нормативною практикою Уряду. Зокрема, в контексті нашого дослідження вартує уваги його Концепції реформування місцевого самоврядування: Концепцію реформи місцевого самоврядування (схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р, план заходів затверджено розпорядженням від 02.12.2009 р. № 1456-р)[31] та Концепцію реформування

[29] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28 липня 2023 року. *Офіційний вісник України.* 2023. № 98. Ст. 5861.

[30] Про географічні назви : Закон України від 31 травня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 27. Ст. 360.

[31] Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 року № 1456-р. *Офіційний вісник України. 2*009. № 93. Ст. 3142.

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р)[32].

Окремої уваги заслуговують законопроєкти, внесені до Верховної Ради України у 1996–2025 роках, спрямовані на реалізацію реформи територіального устрою. Згадані законопроєкти можна розглядати як формалізовані конституційно-правові погляди окремих політичних сил у парламенті щодо територіального устрою України. Подальша практика правозастосування засвідчила доктринальну неспроможність існуючої конституційної моделі 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 поствоєнного відновлення.

Фрагментарність підходу проявляється у дискусіях щодо перспектив розробки та прийняття Муніципального кодексу України. Доцільність його ухвалення в умовах гострого дефіциту ресурсів (людських, матеріальних, фінансових — у зв'язку з війною), нестабільності правового поля, спричиненої політичною турбулентністю, а також за відсутності офіційно затвердженої Доктрини місцевого самоврядування викликає обґрунтовані сумніви.

Прийняття такого кодексу нині означало б закріплення тимчасових рішень, які доведеться швидко переглядати. Невідомо, на якій теоретичній основі готуватимуться зміни до законодавства про місцеве самоврядування (нові законопроєкти) і які політичні компроміси лежатимуть в основі їх ухвалення парламентом України.

[32] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. *Урядовий портал.* URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5f4/8c8/eb3/5f48c8eb3404b046428843.pdf

32

Існує ризик перенесення радянських рудиментів у новий кодекс, що суперечить європейським стандартам, а також політичні та безпекові ризики: в умовах війни та воєнного стану кодифікований акт може спричинити конфлікти між центром і громадами. Кодекс може стати інструментом як рецентралізації, так і надмірної автономізації — обидва сценарії небезпечні для унітарності держави.

Тому підготовка і прийняття Муніципального кодексу є доцільними лише після:

• внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;

• завершення реформи децентралізації публічної влади;

• гармонізації законодавства України з Європейською хартією місцевого самоврядування.

У процесі законодавчого врегулювання адміністративно-територіального устрою слід враховувати вплив рішень Конституційного Суду України. Зокрема, Рішення № 11-рп/2001 від 13.07.2001 («справа про адміністративно-територіальний устрій») визначило, що виключне право встановлювати систему адміністративно-територіального устрою належить Верховній Раді України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України)[33]. Міські ради не мають повноважень утворювати чи ліквідовувати райони у містах як адміністративно-територіальні одиниці, а лише вирішують питання внутрішньої організації управління.

Новітній курс на оновлення територіальної організації України, зокрема її адміністративно-територіального поділу, в контексті реформи децентралізації вперше було задекларовано у положеннях Закону України №1401-VIII від 2 червня 2016 року «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» *(див.: пп. 6 п. 16¹ Розділу XV Конституції)*[34]. Це зумовило

[33] Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). *Офіційний вісник України.* 2001. № 29. Ст. 1327.

[34] Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року. *Офіційний вісник України.* 2016. № 51. Ст. 1799.

переосмислення ключових доктринальних термінів і їх легітимацію в законодавстві. Закон №3285-IX від 28 липня 2023 року запровадив сучасні процедури утворення, ліквідації, перейменування та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Проте, як показує практика, цього недостатньо: низка питань адміністративно-територіального устрою досі потребує законодавчого врегулювання та доктринального тлумачення[35]. Подальший розвиток конституційної доктрини залежатиме від змісту законопроєкту № 12447 від 27 січня 2025 року, який передбачає внесення змін до шести кодексів і 66 законів України з метою узгодження термінології та положень у зв'язку з прийняттям зазначеного Закону[36].

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»[37]. На сьогодні цей вплив проглядається у двох напрямках — «модель соціального устрою» та «межі територіальної юрисдикції».

Що стосується першого напряму — «модель соціального устрою», — варто згадати принцип субсидіарності, який уперше був чітко сформульований у соціальному вченні Католицької Церкви (Енцикліка Папи Пія XI *Quadragesimo Anno*, 1931):

---

[35] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28 липня 2023 року. *Офіційний вісник України.* 2023. № 98. Ст. 5861.

[36] 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 : проєкт Закону № 12447 від 27.01.2025 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55711

36

[37] Кубійович В. Поділ земель, де живуть українці, на географічні краї. *Історія української географії.* 2001. № 3. С. 28.

«Те, що може бути зроблено меншою спільнотою, не повинно відбиратися у неї і передаватися вищій спільноті» [38]. Сьогодні цей принцип знайшов відображення не лише в конституційних положеннях окремих держав, а й у низці міжнародних документів: Європейській хартії місцевого самоврядування (1985)[39], Єдиному Європейському Акті (1986)[40], Маастрихтському договорі (1992)[41], Лісабонському договорі (2007)[42], переглянутій Європейській соціальній хартії (1996)[43] тощо. Таким чином, принцип субсидіарності вже не є суто церковним чи управлінським постулатом, а перетворився на фундаментальну ідею демократії, що забезпечує політико-правовий та соціально-економічний баланс між ефективністю, свободою і 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.

---

[38] Пій XI. *Quadragesimo Anno* : енцикліка про відновлення суспільного порядку з нагоди 40-річчя енцикліки Rerum Novarum, 15 травня 1931 р. *Ватиканський архів*. URL: https://www.vatican.va/content/pius-xi/uk/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html

39

[39] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

[40] Єдиний Європейський Акт: міжнародний договір, підписаний 17 лютого 1986 р. у Люксембурзі та 28 лютого 1986 р. у Гаазі. *Official Journal of the European Communities*. L 169. 1987. P. 1–29.

[41] Treaty on European Union (Maastricht Treaty): signed on 7 February 1992. *Official Journal of the European Communities.* C 191. 1992. P. 1–112.

[42] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community: signed on 13 December 2007. *Official Journal of the European Union.* C. 306. 2007. P. 1–271.

[43] Revised European Social Charter: adopted on 3 May 1996. *Council of Europe Treaty Series.* No. 163. Strasbourg: Council of Europe, 1996.

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.

Питання територіального устрою будь-якої держави є одним із найскладніших у процесі конституційного розвитку. Передусім воно має системний характер, оскільки обумовлюється широким спектром суспільних відносин — історичних, національних, демографічних, політичних, геополітичних, економічних, правових тощо. Складна конституційна історія української державності породила два діаметрально протилежні варіанти потенційного конституційного розвитку — «унітаризм VS федералізм». Відтак кожен конституційно-правовий проєкт кінця 1980-х — початку 1990-х років розглядався крізь призму екзистенційного питання: «Україна — унітарна чи федеративна держава?».

Під час прийняття Конституції України 1996 року законодавець ще перебував під впливом радянської правової доктрини. Водночас у законодавстві вже простежувалися нові конституційно-правові конструкції, які сьогодні можна трактувати як «конструкції подвійного призначення»: за формальної стабільності термінів їхній зміст визначається доктринальним наповненням.

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». 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. 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». У міжнародному праві витоки цього принципу сягають Статуту ООН (26.06.1945), згідно 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» (п. 4 ст. 2)[44].

Принцип «територіальної цілісності» проголошено одним з семи принципів міжнародного права, вичерпний перелік яких наводиться у Декларації про принципи міжнародного права (ООН, 24.10.1970)[45]. Даний принцип є системним, оскільки його тлумачення слід здійснювати комплексно через призму усіх решта загальновизнаних принципів міжнародного права. Він знаходить своє відображення і в актах національного права. 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». У згаданій конституційно-правовій конструкції «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території» можна виявити

[44] Статут Організації Об'єднаних Націй: міжнародна угода, підписана 26 червня 1945 р. у Сан-Франциско на Конференції Об'єднаних Націй зі створення Міжнародної Організації; набув чинності 24 жовтня 1945 р. Нью-Йорк: *Організація Об'єднаних Націй*. URL: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/Part/un_charter.pdf

45

[45] Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй : прийнята резолюцією № 2625 (XXV) Генеральної Асамблеї ООН на 25-й сесії 24 жовтня 1970 року. URL: https://www.un.org/en/about-us/friendly-relations-declaration

дихотомію. Проте ця дихотомія скоріше не буквальна, а концептуальна.

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.

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 територіального устрою». Наведене доводить наявність «особливостей» і «традицій», що виступають допоміжними елементами успішного застосування принципів територіального устрою.

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.

Після дострокових парламентських виборів, що відбулися у вересні 2007 р., зі створенням Міністерства регіонального розвитку та будівництва України питання проведення адміністративно-територіальної 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»[46]; 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»[47], 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»[48] 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»[49], напрацьовано Концепцію адміністративно-територіальної реформи, підготовлено картосхеми нових територіальних громад і районів, а також пакет законодавчих актів від внесення змін до Конституції України, до проектів законів «Про територіальний устрій України», «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про місцеве самоврядування громади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Про адміністративні послуги»,

46

[46] Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80#Text

47

[47] Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-%D1%80#Text

48

[48] Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 385-2009-р від 8 квітня 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2009-%D1%80#Text

49

[49] 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 № 1134-р від 8 квітня 2009 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2009-%D1%80#Text

«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 року[50], не був широко оприлюднений на офіційних урядових ресурсах і відомий переважно фахівцям, які працювали з ним та з планом заходів, спрямованим на його реалізацію.

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[51]. Але він прийнятий не був.

Тим часом 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив території та адміністративні центри територіальних громад, охопивши населені пункти усіх областей України[52]. 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[53]. 25 жовтня 2020 року в Україні пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Території громад *поділяються на сформовані місцевими радами старостинські округи,*. Станом на 1.01.2024 року в Україні

[50] Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 900-р від 29 липня 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80#Text

50

[51] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine : adopted at the 103rd Plenary Session (Venice, 19–20 June 2015). Strasbourg : Council of Europe, 24 June 2015. CDL-PI(2015)008. 14 p.

[52] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 134.

[53] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 33. Ст. 235.

у 1469 громадах загальна кількість утворених старостинських округів складає 7747, кількість старост затверджених місцевими радами — 7477, 267 округів залишаються без очільників[54]

Система адміністративно-територіальних одиниць — юридично закріплена структура територіального поділу держави. Вона визначає рівні влади, компетенцію органів, межі юрисдикції. У той же час, поселенська система — мережа населених пунктів (міста, селища, села) та їх ієрархія за соціально-економічними функціями. Вона більше стосується демографії, урбанізації, планування розвитку територій, а не безпосередньо правового статусу.

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 для цих елементів, а лише наводить їх перелік. Стаття 140 Конституції визначає територіальну громаду як спільноту жителів, що є суб'єктом місцевого самоврядування.

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.

У березні 2024 року був затверджений новий план заходів щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної

[54] 3% старостинських округів — без старост. *Дані Моніторингу реформи.* URL: https://decentralization.gov.ua/news/17621

організації влади в Україні на 2024-2027 роки[55]. 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)[56]. 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.

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.

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

[55] Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-%D1%80

[56] Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». *Центр експертизи багаторівневого врядування Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.* Страсбург, 3 груд. 2024. 18 с. URL: https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a

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.

На жаль, реформування місцевого самоврядування проводиться несистемно, 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.

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 виключенням з неї неактуальних станом на сьогодні з різних причин положень, доповненням її новими завданнями. Зокрема, потрібно передбачити:

– уточнення офіційного 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)*.

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)*, причому далі зазначив, що правове регулювання юридичних осіб публічного права здійснюється на рівні Конституції і законів України[57].

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

[57] Цивільний кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.

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.

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 в законі, і в конституції.

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.

Зрештою, ненадання 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).

Громада, як юридична особа публічного права, може припинятися також внаслідок її реорганізації *(злиття, приєднання, поділу)* внаслідок передання всього свого майна, права та обов'язків іншим громадам.

Спроможність громад є не лише функцією загального розвитку держави і суспільства. Оскільки їх інституційна, адміністративна та управлінська спроможності змінюються 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 нелегко.

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»[58] питання власне «спроможності громад» лише набуло нової актуальності.

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.

Тому потрібна 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.

[58] Методика формування спроможних територіальних громад: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 // *Офіційний вісник України.* 2015. № 30. Ст. 879.

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.

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 Виборчого кодексу України щодо місцевих виборів, передбачивши в основному мажоритарну виборчу систему з багатомандатними округами на виборах рад громад.

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;

– 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.

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 приведення їх до вимог ЄС, а серйозний науковий пошук якісно нової системи публічного врядування, що є пріоритетним напрямком розвитку конституційного законодавства України.

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

# ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ І ЗАВДАННЯ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Наукова записка

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. 5,75.
Обл.-вид. арк. 3,96.
Тираж 300 прим.
Зам. № 14/1225.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

В оформленні обкладинки використовується ілюстрація:
v_kulieva / Shutterstock.com
Використовується за ліцензією від Shutterstock.com

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

Наукова записка 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: ресурсо-забезпечення, новації та ризики» (номер держ. реєстр. 0125U002053, науковий керівник доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України О. В. Скрипнюк).

В результаті проведеного дослідження проаналізовано: концептуальні аспекти модернізації конституційного ладу України з метою його утвердження та сталого розвитку; концептуальні напрями реформи конституційного законодавства в повоєнній Україні у сфері прав людини і народовладдя та у сфері організації державної влади; концептуальні проблеми розвитку конституційного законодавства про місцеве самоврядування в Україні; конституційно-правові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України.

www.yurincom.com
sales@yurincom.com

ISBN 978-966-667-953-9
9 789666 679539