
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС У КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ



Мошак О. В.*

к. політ. н., професор кафедри
державно-правових дисциплін
Одеського державного університету
внутрішніх справ
(м. Одеса, Україна)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7530-6301>

***Olena Moshak**, PhD in Political Science, Professor of the Department of State and legal disciplines of Odesa state university of internal affairs (Uspenskaya St., 1, Odessa, Ukraine).

УДК 347.440.74(477)
DOI 10.26886/2524-101X.5.2018.6

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В УКРАЇНІ

PROBLEMATIC ISSUES OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN UKRAINE

ABSTRACT

One of the main European principles for the formation of the interaction of all levels of government is the principle of subsidiarity. In particular, this is defined in the European Charter of local self-government. The observing of the spirit and the letters of this document, generally accepted and binding on the member states of the Council of Europe, is extremely relevant in modern Ukraine. So, after the events of EuroMaydan, the new Government has launched a national project “Decentralization”, having approved on April 1, 2014 the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. The article deals with the problematic issues of implementing the principle of subsidiarity in Ukraine. The approval of this principle is one of the key steps in bringing local government in Ukraine in line

with European standards. The modern constitutional process in Ukraine on the issue of the reform of local self-government requires not only amendments to the relevant section of the Constitution but also a conceptual understanding of the basic principles of the decentralization of public power, since proper application of the provisions of the Basic Law is an essential feature of the democratic development of a law-governed state, effective functioning bodies of state power and bodies of local self-government. In turn, laws must comply with the Constitution, rely on it as a prime cause. Therefore, without amending the Constitution, it is impossible to implement the reform of local self-government on the principles of decentralization. At the same time, constitutional changes are necessary to make this process irreversible.

The key words: the Constitution of Ukraine, the European Charter of local self-government, subsidiarity, decentralization, local self-government, reform.

Одним з головних європейських принципів формування взаємодії всіх рівнів влади є принцип субсидіарності. Зокрема це визначено у Європейській хартії місцевого самоврядування. Впровадження духу і букви цього документа, загальновизнаного і обов'язкового для країн-членів Ради Європи, є надзвичайно актуальним у сучасній Україні. Так, після подій Євромайдану новий Уряд розпочав національний проект “Децентралізація”, ухваливши 1 квітня 2014 року Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальну організацію влади в Україні.

Насправді, питання реформування (удосконалення) Конституції у частині положень, що визначають засадничі основи місцевого самоврядування, почало серйозно порушуватись ще у 2001 році. Тоді Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи було схвалено Рекомендацію № 102 (2001) “Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні”, де було висловлено жаль з приводу того, що за умов централізованої системи державного управління деякі українські політичні сили все ще проти будь-якої реформи, спрямованої на децентралізацію державної влади на основі принципу субсидіарності (пункт 3 стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування). У зв'язку з цим, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи рекомендував на рівні Конституції розмежувати місцеве самоврядування, регіональне самоврядування та органи державної виконавчої влади на місцях, закріпити норми про демократичну систему регіонального самоврядування, яка прямо представлятиме інтереси громад на проміжному рівні між місцевими й державними органами влади (Рекомендація № 102, 2001). Тобто, ще 17 років назад було зазначено

про необхідність внесення змін до Конституції України для запровадження виконавчих органів обласних та районних рад, як це і передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування.

Ці рекомендації не реалізовані і досі, отже, чинна Конституція у цій частині не відповідає зазначеній Хартії, а лівова частина проведених реформ немає конституційної основи, відтак – чи є вона легітимною?

Різні аспекти реалізації принципу субсидіарності в Україні досліджували у своїх працях такі вчені, як: М. Багмет, О. Бориславська, В. Гладій, І. Заверуха, І. Дробуш, С. Ішук, М. Їжа, І. Казанчик, С. Квітка, М. Савіовський, О. Скаун, В. Теплицька, Т. Шахматова, А. Школик, Б. Шевчук, О. Євтушенко та ін. При цьому, майже у всіх з них децентралізація і субсидіарність визначено як головні рецепти подолання існуючих в Україні соціально-економічних проблем, актуальні ж питання внесення змін до Конституції України сьогодні залишаються малодослідженими або ж політично заангажованими.

Метою статті є дослідження проблемних питань реалізації принципу субсидіарності в Україні.

Після здобуття Україною незалежності в 1991 році, держава поступово робила певні кроки для розвитку місцевого самоврядування та надання більших повноважень регіонам. Так, у 1997 році Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, а впродовж декількох наступних років було прийнято ряд нормативно-правових актів, що розмежовували та встановлювали повноваження окремих регіонів держави. Зокрема, такими актами були: Конституція Автономної Республіки Крим, Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ”. Проте усі дискусії та заходи, що стосувались реорганізації усієї системи публічної влади в державі, як правило, завжди стосувались перерозподілу повноважень на національному рівні: Президент – Парламент – Уряд або передачі повноважень від органів місцевого самоврядування на рівень районних державних адміністрацій, обґрунтовуючи це неспроможністю перших ефективно виконувати надані законом повноваження (Ткачук, 2016).

Сучасний же конституційний процес в Україні у питанні реформи місцевого самоврядування потребує не лише внесення змін до відповідного розділу Конституції, а й концептуального осмислення базових засад децентралізації публічної влади.

Саме тому Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, передбачено реалізацію конституційної реформи, у т. ч. у частині децентралізації.

Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління у державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Принцип субсидіарності є одним з найважливіших принципів організації інститутів влади, який має безпосереднє відношення до місцевого самоврядування (Шахматова, 2009, с. 130).

Відсутність сьогодні законодавчого закріплення принципу субсидіарності значною мірою пояснюється складністю визначення його точного правового змісту, неможливістю його формулювання у твердих виразах. Гнучкість даного принципу виявляється в тому, що будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень, має припускати, що самоврядні органи усіх адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня не обов’язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об’єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями (Скакун, 2006, с. 77).

Як слушно вважає О. Скакун, принцип субсидіарності є постійним політичним принципом, яким мають керуватися законодавчі та виконавчі органи влади, особливо при проведенні реформ місцевого і регіонального самоврядування (у напрямку розширення повноважень щодо самостійного вирішення питань їх життєдіяльності) (Скакун, 2006, с. 78). При цьому, побудова діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави віддати повноваження територіальним громадам у тому обсязі, який вони можуть виконати, забезпечити їх матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми правотворчими функціями; законодавчо забезпечити участь різних рівнів місцевого самоврядування у визначенні власних повноважень; чітко, на законодавчому рівні, встановити власну юрисдикцію органів (посадових осіб) місцевого самоврядування та загальмувати обсяг делегованої правотворчості адекватно зменшенню делегованих повноважень. Межею компетенції місцевої влади за умови

впровадження принципу субсидіарності є невтручання у питання, які віднесені до компетенції інших влад. Ця межа повинна бути також мірилом законності та конституційності дій місцевого самоврядування (Скакун, 2006, с. 78).

Так, комплекс заходів з реформи децентралізації стартував у 2014 році, невдовзі після Євромайдану, та отримав назву Національний проект “Децентралізація”. Реформа децентралізації в Україні визначила комплекс змін до існуючого станом на початок 2014-го року законодавства, основною метою якого стала передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації передбачила здійснення наступних змін:

- посилення місцевого самоврядування;
- зміна положення про адміністративно-територіальний устрій;
- закріплення “принципу повсюдності” (землями за територією населених пунктів розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування);
- гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами;
- врахування історичних, економічних, екологічних та культурних особливостей при плануванні розвитку громад;
- передача “на місця” максимальної кількості повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати;
- скасування місцевих та районних державних адміністрацій, створення об’єднаних територіальних громад, запровадження інституту префектів.

Разом з тим, як слушно зазначає С. Іщук, описана реалізація принципу субсидіарності місцевого самоврядування у сучасному конституційному процесі України викликала низку застережень, які повинні бути обговорені та, можливо, враховані у подальшому процесі внесення змін до Конституції України (Іщук, 2016).

Реформа децентралізації передбачила створення нової ланки у системі адміністративного устрою в Україні шляхом запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці – об’єднаної територіальної громади. Вони утворюються внаслідок добровільного об’єднання суміжних територіальних громад, сіл, селищ, міст та відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”.

Так, процес створення об'єднаних територіальних громад йшов поступово, перші громади з'явилися в Україні у 2015 році. У тому ж 2015 році було створено 159 об'єднаних громад, за підсумками 2016 року їх кількість вже становила 366 громад, а за даними на 10 листопада 2017 р. було створено 665 об'єднаних територіальних громад, з яких 51 очікувала на проведення перших виборів (Моніторинг, 2017). Загальна кількість осіб, що проживала на території усіх об'єднаних територіальних громад, у липні 2018 року сягнула 6,5 млн осіб (18,5 % від загальної чисельності населення України), а загальна кількість об'єднаних територіальних громад сягнула 753 (Моніторинг, 2018).

У ході реформи спроможні громади отримали більш широкі повноваження, ресурси і відповідальність, а завдяки змінам в законодавстві збільшився й перелік послуг, які можуть надаватися на місцях.

Незважаючи на загалом позитивне сприйняття реформи громадами в регіонах України, голови вже об'єднаних територіальних громад зазначали на наявність певних суттєвих недоліків в її поточному вигляді. Серед основних зауважень з приводу реформи, як правило, зазначали: відсутність у громад можливості розпоряджатись земельними ділянками, що входять до складу об'єднаних територіальних громад, але перебувають за межами населених пунктів; наявність “прогалін” у законодавстві; брак практичного досвіду та навичок в управлінні громадою, а також проблеми у відносинах з обласними або районними державними адміністраціями (Звіт, 2017). Наразі на розгляді Верховної Ради перебуває декілька законопроектів, що покликані ліквідувати недосконалість законодавства у бюджетних відносинах, територіальних та фінансових сферах (Проект, 2015; Проект, 2017).

Так, з метою ефективної реалізації реформи та для уникнення суперечностей між Конституцією з одного боку, та законами і підзаконними актами – з іншого, а також з метою подальшої імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування, було розроблено відповідний законопроект стосовно внесення змін до Конституції України. У пояснювальній записці до вказаного законопроекту передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування (Проект, 2015). При цьому, нормами ст. 143 проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України

(щодо децентралізації влади)” передбачено, що “Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності” (Проект, 2015). Відповідно до суті запропонованих конституційних змін, принцип субсидіарності покладено в основу розподілу повноважень між різними рівнями владної піраміди та передбачає, що управління здійснюється на можливо нижчому рівні самоврядування. За неможливості здійснення необхідних функцій нижчим рівнем самоврядування (громадою) – відповідні функції виконує районний чи регіональний рівень (Бюлетень, 2015).

Законопроект має сприяти відходу від централізованої моделі управління державою та посиленню ролі місцевої влади та громади у розвитку свого регіону. Законопроект № 2217а було розроблено спеціально створеною для цього Конституційною комісією, а згодом він отримав позитивний висновок від Венеціанської комісії.

Також необхідно відмітити, що проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) не передбачає особливого статусу для окремих районів Донбасу, натомість, проект передбачає можливість специфічного порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях Донецької та Луганської областей.

До того ж, для нагляду за додержанням Конституції та законів України передбачено новий інститут державних службовців – префектів, які не матимуть повноважень втручатися в управління регіоном або впливати на розподіл коштів.

Конституційні новели викликали чимало критичних зауважень в експертному середовищі, у представників громадськості та багатьох народних депутатів. Тому великі очікування покладені на профільний закон про префектів, який мав би деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх контролюючих повноважень та тим самим розв'язати побоювання (Беззуб).

Відповідно до законопроекту, інститут префектів з'являється після набрання чинності змін до Конституції щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих держадміністрацій.

Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу наці-

ональній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

Необхідність створення в Україні інституту префектів зумовлена важливим чинником досягнення порядку і стабільності у всіх сферах суспільного життя. Децентралізація без префектів – це федералізація, і допустити цього не можна. Держава не може залишити безконтрольно весь процес і діяльність місцевих влад. У будь-якій європейській країні є система нагляду за місцевим самоврядуванням.

Таким чином, запровадження інституту префекта також є нагальним питанням, оскільки префект – державний службовець, який на довіреній йому території здійснює нагляд за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування, координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечує виконання державних програм, а також спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації. Крім цього, префект може здійснювати й інші повноваження, покладені на нього Конституцією та законами України.

На думку колишнього посла США в Україні Стівена Пайфера, запропоновані зміни до Конституції підуть на користь Україні. За його словами, є дві причини, чому Україні необхідно невідкладно проводити децентралізацію влади: перша – переміщення влади вниз до обласного і муніципального рівня, що призведе до більш відповідального, підзвітного та ефективного урядування; а друга – тому що це ключовий пункт Мінської угоди, виконання якої Україною є важливим в очах західних партнерів (у першу чергу, в Європі) та для продовження міжнародних економічних санкцій проти Росії. Стівен Пайфер

також зауважив, що навіть у наприкінці 1990-х, коли він був послом, США виступали за децентралізацію влади в Україні, адже центральна влада не може ефективно приймати рішення, які стосуються обласного і муніципального рівнів. На його думку, у запропонованих змінах також немає поступок Кремлю, який домагається федералізації та можливості для Донбасу втручатися у питання зовнішньої політики (Ця децентралізація – не те, чого хоче Кремль, – екс-посол США в Україні).

Законопроектом враховано Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 року. Відповідно до цього, у розділі II “Прикінцеві та перехідні положення” законопроекту передбачено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом, зокрема, проект змін виглядає наступним чином:

Про окремі райони Донецької і Луганської областей **Проект**

І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни: 1) ... 8) розділ XV “Перехідні положення” доповнити пунктами 17 і 18 такого змісту: “17... 18. Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом”.

Вилучення з Конституції переліку областей **Проект**

І. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) такі зміни: 1) статті 118, 119, 132, 133, 140 – 144 викласти в такій редакції: ... Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами України. Особливості Києва, Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами. Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної кате-

горії визначаються законом. Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом”;

Чинна Конституція

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Таким чином, пропонувані законопроектом зміни повністю відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської комісії та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

Висновки

Загальновідомо, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, а не навпаки, і для того, щоб здійснювати реформи, потрібно змінювати закони, причому ґрунтовно. У свою чергу, закони повинні відповідати Конституції, спиратися на неї як на першооснову. Тому, на переконання більшості експертів, без внесення змін до Конституції реалізувати реформу місцевого самоврядування на принципах децентралізації повною мірою неможливо. При цьому конституційні зміни необхідні для того, щоб цей процес став незворотним.

У першому читанні зміни до Конституції підтримали 265 депутатів. 9 вересня 2015 р. на засіданні Ради регіонів Президент України заявив, що внесення змін до Конституції залежатиме від виконання Мінських угод і у випадку введення воєнного стану Конституція не змінюватиметься. Таким чином, впровадження повною мірою принципу субсидіарності в Україні та пов’язана з цим реформа децентралізації влади взагалі як такої, залишаються наразі досить актуальним

питанням, та викликає занепокоєння, оскільки напряду залежить сьогодні від врегулювання конфлікту на Сході України.

ЛІТЕРАТУРА

Беззуб, І.С. Введення інституту префектів в Україні: користь чи загроза для місцевого самоврядування. *Центр досліджень соціальних комунікацій*. <http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vveden-pya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350>

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 (Рада Європи). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036>

Закон про добровільне об'єднання територіальних громад 2015 (Верховна Рада України) *Відомості Верховної Ради України*, 13, 91.

Звіт про результати дослідження успішності об'єднання територіальних громад (липень 2017). *DESPRO*. <http://www.wikiwand.com/uk/Децентралізація_в_Україні>

Ішук, С. (2016). Правові проблеми забезпечення принципу субсидіарності місцевого самоврядування у процесі децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства в Україні. *Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства*. <<https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/27/27>>

Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи 2015. Інформаційно-аналітичні матеріали. Центр Разумкова.

Моніторинг процесу децентралізації станом на липень 2018 року. <<https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>>

Моніторинг процесу децентралізації станом на листопад 2017 року. <<https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>>

Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) 2016 (Комітет Верховної Ради України з питань бюджету). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59315>

Проект Закону про внесення змін до Закону України про регулювання містобудівної діяльності 2017 (Комітет Верховної Ради України Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676>

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2015 (Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812>

Проект Закону про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж 2017 (Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регі-

ональної політики та місцевого самоврядування). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118>

Рекомендація 102 (2001) щодо місцевої і регіональної демократії в Україні Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 2002. *Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні*, 2002, 131-139.

Розпорядження про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України*, 30, 831.

Скакун, О.Ф. (2006). Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції 1996 р. і Європейської Брноської програми 2003 р. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 11, 69-78.

Ткачук, А.Ф. (2016). *Місьцеве самоврядування та децентралізація 2016* (Законодавство (навчальний модуль)). ІКЦ “Легальний статус”.

Указ про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” 2015 (Президент України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>>

Ця децентралізація – не те, чого хоче Кремль, – екс-посол США в Україні. *Вікіпедія*. <<https://uk.wikipedia.org/wiki/>>

Шахматова, Т. (2009). Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні. *Право України*. 10, 125-131.

REFERENCES

Bezzub, I.S. Vvedennia instytutu prefektiv v Ukraini: koryst chy zahroza dlia mistsevoho samovriaduvannia. [Introduction of the Prefect Institute in Ukraine: the benefit or threat to local self-government]. *Tsentr doslidzhen sotsialnykh komunikatsii*. [Center for Social Communication Studies of the State Social Insurance Institute]. Retrieved from: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennya-institutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 [in Ukrainian].

Ishchuk, S. (2016). Pravovi problemy zabezpechennia pryntsyphu subsydiarnosti mistsevoho samovriaduvannia u protsesi detsentralizatsii vlady ta rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. [Legal problems of ensuring the principle of subsidiarity of local self-government in the process of decentralization of power and development of civil society in Ukraine]. *Ekonomiko-pravova paradyhma rozvytku suchasnoho suspilstva*. [Economic and legal paradigm of the development of modern society]. Retrieved from: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/27/27> [in Ukrainian].

Konstytutsiinyi protses v Ukraini: novi realii, novi vyklyky, novi pidkhody 2015. Informatsiino-analitychni materialy. [The Constitutional Process in Ukraine: New Realities, New Challenges, New Approaches 2015. Information and analytical materials]. Tsentr Razumkova. [in Ukrainian].

Monitorynh protsesu detsentralizatsii stanom na lypen 2018 roku. [Monitoring of the decentralization process as of July 2018]. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> [in Ukrainian].

Monitorynh protsesu detsentralizatsii stanom na lystopad 2017 roku. [Monitoring of the decentralization process as of November 2017]. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> [in Ukrainian].

Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy (shchodo dobrovilnoho pryednannia terytorialnykh hromad) 2016 (Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan biudzhetu). [Draft Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine (Regarding Voluntary Adherence of Territorial Communities) 2016 (Budget Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59315 [in Ukrainian].

Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) 2015 (Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan pravovoi polityky ta pravosuddia). [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Concerning the Decentralization of Power), 2015 (Parliamentary Committee on Legal Policy and Justice)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian].

Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy pro rehulivannia mistobudivnoi diialnosti 2017 (Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy Komitet z pytan budivnytstva, mistobuduvannia i zhytlovo-komunalnoho hospodarstva). [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine on Regulation of Urban Development 2017 (Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee on Construction, Urban Development and Housing and Communal Services)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676 [in Ukrainian].

Proekt Zakonu pro poriadok utvorennia, likvidatsii raioniv, vstanovlennia i zminy yikh mezh 2017 (Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan derzhavnoho budivnytstva, rehionalnoi polityky ta mistsevoho samovriaduvannia). [Draft Law on the Procedure for the Establishment, Elimination of Areas, Establishment and Modification of their Limits in 2017 (Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on State Building, Regional Policy and Local Self-Government)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118 [in Ukrainian].

Rekomendatsiia 102 (2001) shchodo mistsevoi i rehionalnoi demokratii v Ukraini Konhresu mistsevykh i rehionalnykh vlad Yevropy 2002 [Recommendation 102 (2001) on Local and Regional Democracy in Ukraine to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe 2002]. *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia ta rozvytok mistsevoi ta rehionalnoi demokratii v Ukraini* [European Charter of Local Self-Government and Development of Local and Regional Democracy in Ukraine], 2002, 131-139. [in Ukrainian].

Rozporiadzhennia pro shkvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukrainy 2014 (Kabinet Ministriv Ukrainy). [Ordinance

on the approval of the Concept for the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine 2014 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. [Official Bulletin of Ukraine], 30, 831. [in Ukrainian].

Shakhmatova, T. (2009). Zastosuvannya pryntsyviv subsydiarnosti ta proportsiinosti u protsesi reformuvannya mistsevykh orhaniv vlady v Ukraini. [Applying the principles of subsidiarity and proportionality in the process of reforming local authorities in Ukraine]. *Pravo Ukrainy*. [The Law of Ukraine], no. 10, 125-131. [in Ukrainian].

Skakun, O.F. (2006). Subsidiarnist yak pryntsyv orhanizatsii vlady i upravlinnia v Ukraini i derzhavakh Yevropy: vid Konstytutsii Pylypa Orlyka do Konstytutsii 1996 r. i Yevropeiskoi Brnovskoi prohramy 2003 r. [Subsidiarity as a principle of the organization of power and administration in Ukraine and the states of Europe: from the Constitution of Pylyp Orlyk to the Constitution of 1996 and the European Brnov Program of 2003]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannya*. [State Building and Local Self-Government], no. 11, 69-78. [in Ukrainian].

Tkachuk, A.F. (2016). *Mistseve samovriaduvannya ta detsentralizatsiia 2016 (Zakonodavstvo (navchalnyi modul)*. [Local Self-Governance and Decentralization 2016 (Legislation (Training Module))]. IKTs "Lehalnyi status". [in Ukrainian].

Tsia detsentralizatsiia – ne te, choho khoche Kreml, – eks-posol SShA v Ukraini. [This decentralization is not what the Kremlin wants, the former US ambassador to Ukraine]. *Wikipediia*. [Wikipedia]. Retrieved from: <https://uk.wikipedia.org/wiki/> [in Ukrainian].

Ukaz pro Stratehiu staloho rozvytku "Ukraina–2020" 2015 (Prezydent Ukrainy). [Decree on Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy 2015 (President of Ukraine)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].

Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannya 1985 (Rada Yevropy). [European Charter of Local Self-Government 1985 (Council of Europe)]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

Zakon pro dobrovilne obiednannya terytorialnykh hromad 2015 (Verkhovna Rada Ukrainy). [The Law on the Voluntary Association of Territorial Communities 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Statements of Verkhovna Rada of Ukraine], 13, 91. [in Ukrainian].

Zvit pro rezultaty doslidzhennia uspishnosti obiednannya terytorialnykh hromad (lypen 2017). [Report on the results of the study on the success of the association of territorial communities (July 2017)]. *DESPRO*. Retrieved from: http://www.wikiwand.com/uk/Detsentralizatsiia_v_Ukraini [in Ukrainian].

АНОТАЦІЯ

Мошак О. В. Проблемні питання реалізації принципу субсидіарності в Україні. – Стаття.

У статті досліджено проблемні питання реалізації принципу субсидіарності в Україні. Утвердження зазначеного принципу є одним із ключових етапів при-

ведення місцевого самоврядування України у відповідність до європейських стандартів. Сучасний же конституційний процес в Україні у питанні реформи місцевого самоврядування потребує не лише внесення змін до відповідного розділу Конституції, а й концептуального осмислення базових засад децентралізації публічної влади, оскільки належне застосування положень Основного Закону є невід'ємною ознакою демократичного розвитку правової держави, ефективного функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: Конституція України, Європейська Хартія місцевого самоврядування, субсидіарність, децентралізація, місцеве самоврядування, реформа.

АННОТАЦІЯ

Мошак Е. В. Проблемные вопросы реализации принципа субсидиарности в Украине. – Статья.

В статье исследованы проблемные вопросы реализации принципа субсидиарности в Украине. Утверждение этого принципа является одним из ключевых этапов приведения местного самоуправления Украины в соответствие с европейскими стандартами. Современный же конституционный процесс в Украине в вопросе реформы местного самоуправления требует не только внесения изменений в соответствующий раздел Конституции, но и концептуального осмысления базовых принципов децентрализации публичной власти, так как должное применение положений Основного Закона является неотъемлемым признаком демократического развития правового государства, эффективного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: Конституция Украины, Европейская Хартія місцевого самоврядування, субсидіарність, децентралізація, місцеве самоврядування, реформа.

