

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Костянтин Соляник

кандидат юридичних наук, доцент,
декан факультету адвокатури
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7586-2188>
fadv@nlu.edu.ua

УДК 346.546

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

АНОТАЦІЯ. Проведення муніципальної реформи в Україні залишається актуальним питанням державно-правової дійсності. Забезпечення європейських стандартів організації місцевої демократії, напрацювання вітчизняних учених мають стати основою подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування. Наявні проблеми правового характеру створюють дискусію щодо законодавчого забезпечення процесу реформування, певним чином блокують подальший розвиток місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз конституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування у сучасній Україні, надання авторської позиції щодо деяких напрямів її здійснення, вироблення рекомендацій стосовно загальнодержавного та локального нормотворення окремих питань розвитку місцевої влади.

Встановлено, що реформуванню цього публічно-правового інституту має передувати внесення змін до Конституції України як першооснови змін законодавства. Сучасна ситуація щодо можливості Верховною Радою України розглядати зміни до Основного Закону на будь-якій наступній сесії призводить до негативних явищ, закріплення у чинному законодавстві норм, які не повною мірою співвідносяться з нормами Конституції. Вирішення такої юридичної колізії, що склалася у вітчизняному конституційному процесі, є нагальною проблемою задля розблокування належного законодавчого забезпечення проведення муніципальної реформи.

Концептуальним питанням проведення реформи є визначення у законодавстві основного суб'єкта місцевого самоврядування. Закріплення територіальної громади як такого не відповідає нормам Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка бачить представницький орган місцевого самоврядування. Інші підходи до формування компетенції органів та посадових осіб через окреслення предметів відання

© Костянтин Соляник, 2018

сприятимуть децентралізації в державі, окресленню відповідальності самоврядних структур у здійсненні муніципальної політики.

Сучасний стан правового забезпечення створює загрозу подальшому розвитку всіх інститутів місцевої демократії, оскільки з боку законодавця простежується непослідовність у діях щодо юридичного забезпечення процесу реформування. Фактично Верховна Рада України заблокувала подальший розвиток місцевого самоврядування, адже попередньо схваливши зміни до Конституції України, не схвалила їх як закон. Вперше у вітчизняному конституційному процесі виникатиме питання щодо юридичної можливості скасування попередньо схваленого законопроекту про внесення змін до Основного Закону або внесення в нього змін та доповнень, що не передбачено статтями 157 та 158 Конституції України.

Подальшого наукового опрацювання потребують питання, вирішення яких безпосередньо впливатиме на належний розвиток відносин у сфері місцевого самоврядування: територіальна основа діяльності муніципальних структур і, зокрема, об'єднаних територіальних громад, організаційна будова місцевої ради, порядок та спосіб закріплення компетенції всіх учасників муніципальних відносин, доцільність існування головного суб'єкта місцевого самоврядування як основного носія всіх прав та обов'язків – територіальної громади.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування; правова основа місцевого самоврядування; децентралізація; організаційна основа місцевого самоврядування; муніципальний менеджмент; територіальна громада; органи місцевого самоврядування.

З моменту прийняття Конституції України питання проведення реформи місцевого самоврядування є актуальним як для теоретичного обговорення, так і для практичного застосування. Унікальність цього інституту щодо його місця та ролі в державному механізмі й суспільстві зумовлює відповідний предмет правового регулювання конституційної, адміністративної, муніципальної реформ з огляду на інституційні та функціональні складники. Очевидною є дискусія щодо місії місцевого самоврядування у здійсненні публічно-владних повноважень у різних сферах діяльності держави. Протягом розбудови держави було прийнято чимало актів різного рівня щодо конкретних напрямів реформування вітчизняного місцевого самоврядування, удосконалення адміністративно-територіального устрою й територіальної організації влади, децентралізації та надання адміністративних послуг тощо. Останнім таким документом є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р¹. Як й інші подібні документи, що окреслювали конкретні етапи та терміни реалізації муні-

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

ципальної реформи, він залишився в історії вітчизняного державотворення таким, що не був виконаний (лише поодинокі позиції Концепції були реалізовані протягом встановленого часу).

Закріплення існуючої моделі муніципальної влади в Основному Законі України 1996 р. вбачалося на той момент важливим кроком від застарілої системи управління територіями до запровадження нових стандартів, що характерні для демократичних держав. Гармонізація правової основи діяльності територіальних громад та її владних інституцій у цій частині з принципами Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія)² мало стати важливим етапом адаптації законодавства до європейських стандартів. Проте такого не відбулося, й на сьогодні можна констатувати факт невиконання значної частини Хартії у законодавстві України.

Водночас численні напрацювання вітчизняних науковців ставили питання про важливість та необхідність корегування норм Конституції України задля подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування. У Верховній Раді України були опрацьовані та попередньо схвалені два законопроекти³, які отримали позитивні висновки Конституційного Суду України (далі – КСУ)⁴. Основною їх метою є змінення існуючих системно-структурних відносин у територіальній організації влади, що допоможуть нормальному розвитку держави (при цьому завдання таких змін залишалися однаковими, незважаючи на десятирічну різницю). Значна кількість праць останніх років присвячена доктринальному дослідженню проблематики реформування місцевої влади, серед авторів яких можна назвати: М. Баймуратов, О. Батанов, Ю. Битяк, І. Бодрова, В. Борденюк, О. Бориславська, М. Воронов, В. Григор'єв, П. Любченко, М. Пітчик, О. Прієшкіна, С. Серьогіна, В. Тацій, В. Федоренко, І. Щебетун та ін.⁵ У своїх працях зазначені автори досліджують питання віт-

² Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 15.04.2018).

³ Проект Закону про внесення змін до Конституції України від 1 липня 2003 р. № 3207-1. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10005&num_s=2&num=3207-1&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id= (дата звернення: 21.04.2018); Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 21.04.2018).

⁴ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) від 7 вересня 2005 р. № 1-в/2005. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-05> (дата звернення: 21.04.2018); Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 липня 2015 року № 2-в/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15> (дата звернення: 21.04.2018).

⁵ Михайло Баймуратов, 'Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи' (2018) 1 Вісник АПСВТ 41 <https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-41-44.pdf> дата звернення 21 Квітень 2018; Світлана Серьогіна, 'Напрямки

чизняного та європейського досвіду розбудови місцевої влади, соціальної природи місцевого самоврядування та його місця серед інститутів демократії, взаємовідносин державних і самоврядних інституцій, питання компетенції та безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Науковці опрацювали слушні пропозиції щодо подальшого розвитку інститутів місцевої демократії, адаптації законодавства України до стандартів європейського співтовариства. Проте сучасний етап законодавчого забезпечення процесу реформування муніципальної влади потребує окремого дослідження.

Метою дослідження є аналіз конституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування у сучасній Україні, надання авторської позиції щодо окремих напрямів її здійснення, вироблення рекомендацій стосовно загальнодержавного та локального нормотворення окремих питань розвитку місцевої влади.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України від 1 липня 2003 р. № 3207-1 (далі – Законопроект 3207-1)⁶ містив важливі інновації щодо організації місцевої влади, зокрема: територіальна громада втрачала статус основного суб'єкта місцевого самоврядування, яким натомість ставав представницький орган місцевого самоврядування. Однак політичні процеси в країні не дали змоги прийняти такі зміни, й наступна спроба відбулася тільки 31 серпня 2015 р. через внесення нового законопроекту № 2217 “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (далі – Законопроект № 2217)⁷. Парламент України попередньо схвалив зміни до Основного Закону щодо децентралізації влади, але в цілому на наступній сесії він так і не був прийнятий. У Законопроекті № 2217 закладені зміни не тільки до системи та структури органів місцевого самоврядування, їх функцій та повноважень, а й до адміністративно-територіального поділу держави. Відсутність підтримки з боку більшості у Верховній Раді України Законопроекту № 2217 також позбавила державу можливості реформувати місцеве самоврядування.

Орган конституційної юрисдикції в Рішенні у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлума-

вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні в аспекті європейської інтеграції” (2016) 3 Вісник Національної академії правових наук України 40; Олександр Батанов, ‘Деякі концептуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні’ (2015) 2 Публічне право 18; Павло Любченко, ‘Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі’ в *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Одеса, 7 квітня 2017) (Національний університет “Одеська юридична академія” 2017) 56; Василь Борденюк, ‘Окремі аспекти наукового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні’ (2011) 1 Юридична наука 71; Владислав Федоренко та Олена Чернеженко, ‘Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга)’ (2015) 3 Публічне право 103.

⁶ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (н 3).

⁷ Там само.

чення положення “на наступній черговій сесії Верховної Ради України”, яке міститься у ст. 155 Конституції України від 15 березня 2016 р., розтлумачив, що схвалення закону про внесення змін до Конституції України може відбуватися на будь-якій наступній черговій сесії парламенту України⁸. Значна кількість окремих думок суддів КСУ на предмет судового розгляду не вплинули на загальне рішення цього органу. Як результат, на сьогодні в державі склалася юридична колізія, що блокує подальший розвиток відносин у сфері законодавчого забезпечення муніципальної реформи. З одного боку, Законопроект № 2217 підтримано парламентарями і він чекає остаточного схвалення як закону, а з другого – прийняття будь-якого закону на його основі суперечитиме чинній редакції Конституції України. Внесення змін до законів, що відповідатимуть існуючій редакції Основного Закону, вбачається недоцільним, адже народні депутати України підтвердили свій намір змінити чинні норми останнього.

Водночас Законопроект № 2217 разом із зазначеним рішенням КСУ становить загрозу виникнення інших законотворчих проблем, які матимуть місце найближчим часом. Його редакція містить конкретні норми (п. 8 ч. 1, пункти 4, 5, 6 ч. 2 прикінцевих та перехідних положень), які унеможливають прийняття останнього в цілому як закону на сучасному етапі (у тексті містяться норми, які визначають конкретні дати, які вже минули). Автоматично виникає потреба додаткового тлумачення статей 157 і 158 Конституції України щодо можливостей розгляду такого попередньо схваленого закону Верховною Радою України, як і тлумачення можливості прийняти Законопроект 3207-1, який був попередньо схвалений, адже з окресленого вище Рішення КСУ прямо не забороняється це робити, й “наступна чергова сесія” не прив’язується до певного скликання Верховної Ради України.

Виключно внесення змін до Конституції України має передувати проведенню реформи місцевого самоврядування, яка потребує зміни адміністративно-територіального поділу, принципів та основ організації й діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, перерозподілу функцій та повноважень між цими структурами. Будь-який інший спосіб юридичного забезпечення проведення змін територіальної організації влади, що не передбачені чинною редакцією Конституції України, можна розглядати як неконституційний, такий, що створює потенційну загрозу одномоментного призупинення всіх перетворень у цій сфері. Наприклад, об’єднання кількох територіальних

⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення “на наступній черговій сесії Верховної Ради України”, яке міститься у статті 155 Конституції України від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16> (дата звернення: 21.04.2018).

громад в одну було актуальним протягом всього строку розвитку муніципально-правових відносин у нашій країні. Однак норми Конституції України не давали практичної можливості розпочати цей процес у державі, а окремі місцеві ради, які бачили необхідність в об'єднанні різних за рівнем адміністративно-територіальних одиниць, використовували інструментом укрупнення територій – земельне та містобудівне законодавство, затверджуючи рішення про зміну меж населених пунктів⁹.

Станом на 1 березня 2018 р. в Україні створено 517 об'єднаних територіальних громад¹⁰. Розпочата Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”¹¹ практика, окрім позитивних чинників бюджетного забезпечення, породжує значну кількість проблем юридичного характеру. Поняття “юрисдикція об'єднаної територіальної громади” не узгоджується з існуючою системою адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади, що передбачена Конституцією України, а в районах, територія яких повністю поглинута об'єднаними територіальними громадами, взагалі виникає питання про необхідність та доцільність існування районної ради як органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад району.

Окреме місце посів Закон України “Про військово-цивільні адміністрації”¹². Повністю усвідомлюючи важливу мету його прийняття, водночас необхідно вести мову про неузгодженість його базових позицій із Конституцією України.

Подальший рух у напрямку проведення муніципальної реформи має відбуватися із концептуальним обговоренням всіх базових позицій, враховуючи вимоги Хартії, зарубіжного та вітчизняного досвіду. Українське суспільство повинно отримати “дорожню карту” подальшого розвитку місцевої демократії, що відповідатиме всім стандартам країн Європейського Співтовариства. Принципи Хартії повинні створити нормативний фундамент проведення змін у системі організації та діяльності територіальних громад та її органів.

Так, однією з концептуальних позицій є визначення головного суб'єкта місцевого самоврядування. У 1996 р. Україна конституювала як такий територіальну громаду – ‘жителів села чи добровільного об'єднання

⁹ Див.: Про зміну і встановлення меж міста Харків, Дергачівського і Харківського районів Харківської області: Постанова Верховної Ради України від 6 вересня 2012 р. № 5215. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 31. Ст. 372.

¹⁰ Адміністративно-територіальний устрій України станом на 1 березня 2018. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення: 21.04.2018).

¹¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page> (дата звернення: 21.04.2018).

¹² Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 21.04.2018).

у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста¹³. Проте залишилося актуальним і до сьогодні питання про членство в громаді, реалізації колективних та індивідуальних форм участі членів громади на території як населеного пункту, так і області (району), реалізації повноважень колективного власника комунальної власності тощо. Нещодавні зміни законодавства щодо необхідності запровадження реєстрів територіальних громад також не вирішують ситуацію, адже кожна територіальна громада обирає власну методику ведення такого реєстру (ст. 37¹ Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”)¹⁴.

Якісна категорія “територіальна громада”, про яку йдеться у Конституції України, на практиці існує виключно як кількісна, тобто охоплює сукупність громадян України, які мають реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці. При цьому особи, які порушують вимоги законодавства України щодо необхідності такої реєстрації, фактично позбавляють себе права на участь в управлінні місцевими справами. Вирішенню цієї складної юридичної проблеми має сприяти внесення змін до вітчизняних правових актів щодо основного суб’єкта місцевого самоврядування: представницький орган, який діє в інтересах місцевого населення, що його обирає й перед яким він відповідатиме, повинен отримати статус головного суб’єкта місцевого самоврядування. Така конструкція не приведе до зменшення існуючого обсягу муніципальних прав і свобод, а дасть можливість законодавцю належним чином вирішити питання щодо безпосередньої реалізації таких прав як на рівні населеного пункту, так і на рівні регіонів. Крім іншого, закріплення у законодавстві територіальної громади як суб’єкта місцевого самоврядування та громади як первинної адміністративно-територіальної одиниці є не цілком вдалим (одна з новел, що пропонується у змінах до Конституції України).

Інша принципова позиція Хартії – визначення порядку закріплення повноважень органів місцевого самоврядування. Державницька концепція організації місцевого самоврядування, на якій базується цей документ, зумовлює закріплення юридичних можливостей за органом місцевого самоврядування всього кола питань, що прямо йому не заборонені й не віднесені до відання інших органів. У Конституції України (ст. 19), навпаки, органу місцевого самоврядування дозволено робити лише те, що прямо передбачено законодавством України. І хоча на практиці натрапляємо на деякі відхилення від такого припису (див.: Рішення КСУ від

¹³ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 21.04.2018).

¹⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.04.2018).

13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій))¹⁵, існування такого протиріччя створює потенційну загрозу зловживань із боку всіх учасників муніципально-правових відносин.

Дотримання в законодавстві України такого припису має йти шляхом належного встановлення компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак цьому має передувати процес наукового аналізу концептуального для цього визначення “питання місцевого значення” й подальшої їх регламентації через “предмети відання” як складової компетенції владної інституції. Забезпечення цієї частини питань органів місцевого самоврядування повноваженнями загального характеру сприятиме дійсній децентралізації в державі. При цьому такими вони мають залишатися для органу місцевого самоврядування, а не деталізуватися й конкретизуватися у галузевому законодавстві (підзаконних нормативно-правових актах). Адже аналіз сучасної правової основи, що закріплює галузеві повноваження органу муніципальної влади, дає підстави стверджувати, що численність актів різного рівня, які прийняті на реалізацію загальних повноважень органу місцевого самоврядування, створюють достатньо складну юридичну конструкцію правової регламентації компетенції й формують модель залежності самоврядного суб’єкта у прийнятті рішень від державних структур різного рівня.

Враховуючи теоретичну складність у визначенні критеріїв, що могли віднести питання місцевого значення до відповідної категорії, базуватися потрібно на підходах державницької концепції: держава повинна окреслити ті питання публічного розвитку, які вона може повністю передати на вирішення органів місцевого самоврядування, лише частково зробивши заборони щодо можливих зловживань. Отримання кращих практик, формування “здорової” конкуренції серед територіальних громад, крім іншого, змістовно змінять радянський підхід до підготовки та реалізації місцевих програм розвитку.

Окремого наукового опрацювання потребує проблема територіальної основи діяльності місцевого самоврядування. Ідеальна модель такої основи передбачає врахування географічних, демографічних, інфраструктурних та інших чинників, необхідних для функціонування ор-

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п’ятій статті 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається в частині п’ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення: 21.04.2018).

ганів місцевого самоврядування, розробки та реалізації муніципальної політики розвитку територій. Фактично Україна отримала у спадок радянську модель адміністративно-територіального поділу, при цьому закріпивши її в Основному Законі держави. Створення органів загальної компетенції на різних рівнях адміністративно-територіального поділу є однією із парадигм такої моделі. У свідомості громадян такий підхід є єдино правильним, що доводить той поодинокий досвід громадського обговорення реформи адміністративно-територіального устрою, який мав місце в державі (2005–2006 рр.). Однак про супротив із боку населення щодо будь-яких об'єднань та укрупнень базових одиниць місцевого самоврядування свідчить і практика реформування інших країн Європи.

Відсутність протягом 20-ти років концептуальних підходів у визначенні базових принципів і методик в організації адміністративно-територіального поділу та територіальної організації влади в державі зумовили критичний дисбаланс розвитку регіонів держави. Ті позитивні зміни, що відбулися завдяки реалізації так званої “бюджетної децентралізації”, мають винятково ситуативний характер, про що свідчить публічне обговорення проекту чергового Державного бюджету України. Відповідне закріплення обсягу мінімальних гарантованих державою доходів місцевих колективів у Конституції України щодо бюджетного забезпечення та податкової основи органів місцевого самоврядування забезпечуватимуть розвиток та стратегічне бюджетне планування суб'єктів муніципально-правових відносин. Інакше будь-яка зміна політичних пріоритетів у парламенті України ставить під загрозу існуючий порядок розподілу публічних фінансів у державі.

Практика західних країн доводить ефективність запровадження штучних адміністративних одиниць, які не обов'язково мають відтворювати територіальні одиниці. Реалізація певних комунальних функцій та служб, як вбачається, різниться за обсягом ресурсів і способом виконання. Відповідно, формування так званих “округів” для певної організації муніципальної служби може стати важливим інструментом у реалізації реформи місцевого самоврядування. При цьому помилково вважати, що вони мають обмежуватися суто територією населеного пункту, району, області. Співробітництво територіальних громад повинно поширитися й у такий спосіб.

Впровадження зазначених стандартів організації та діяльності муніципальних структур актуалізує питання локального нормотворення і, зокрема, статутного регулювання. У науковій літературі є достатня кількість публікацій, зміст яких зводиться до необхідності прийняття статутів територіальних громад як найважливішого регламентуючого

документа місцевої спільноти¹⁶. На практиці ж спостерігається кардинально інша ситуація: члени територіальної громади не знають про зміст цього документа, частина статутів не відповідає чинному законодавству, а посилення в актах місцевого самоврядування на його норми є більше винятком, аніж правилом. Перетворення його на “місцеву конституцію” стане можливим тільки тоді, коли предметом його регулювання будуть компетенційні питання, при цьому у тому форматі, про який ішлося вище. Розподіл загальних повноважень у структурі місцевої ради та її виконавчих органів, виокремлення сфери управління підприємствами, установами та організаціями щодо вирішення питань місцевого значення зробить цей документ не лише важливою правовою основою діяльності місцевої влади, а чітко розкриватиме сферу та межі відповідальності владних інституцій для кожного жителя відповідної території.

Організаційна складова місцевої влади також потребує реформування. Існуюча структура місцевої ради та її виконавчих органів була, в основних елементах, характерною й до прийняття Конституції України 1996 р. (місцева рада, постійні та тимчасові комісії, апарат, виконавчі органи). На обласному та районному рівнях діє взагалі унікальна система, що унеможлиблює самостійну діяльність представницького органу; в управлінні містом Києвом маємо конгломерат самоврядно-державницького керівництва; місто Севастополь донедавна був під управлінням міської ради та міської державної адміністрації, які співпрацювали між собою за допомогою меморандуму.

Така організаційна будова місцевої ради залишила радянський негатив місцевої демократії – відсутність реальної можливості вплинути на рішення представницького та виконавчого органу. Як свідчить вітчизняна практика, пленарні засідання переважної більшості місцевих рад відбуваються доволі швидко, й тривалість їх пропорційна виключно кількості питань порядку денного, а не їх важливості. Головна причина цього – в усталених відносинах підготовки та прийняття актів. Здебільшого регламенти місцевих рад містять загальну процедуру обговорення питання на пленарному засіданні й не передбачають розгляд його у читаннях у разі наявності пропозицій, зауважень та поправок.

Депутатський корпус, виконавчі структури, сільський, селищний, міський голова організаційно та юридично – це три незалежні структури

¹⁶ І Зайцева, ‘Муніципальне статутне право в системі права України: деякі питання теорії і практики’ (2013) 1 Часопис Київського університету права 96; О Батанов та Н Чудик, ‘Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики’ (2012) 2 Часопис Київського університету права 80; Д Заяць, ‘Процес розробки та прийняття статутів територіальних громад в Україні’ (2009) 3 Демократичне врядування <http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Zajats.pdf> дата звернення 21 Квітень 2018.

єдиної муніципальної влади. Законодавець, регламентуючи таку модель у Конституції України, фіксував *status quo* на той час складеної системи, не передбачивши, що в ній можуть спрацювати елементи загальнонаціональної системи стримувань та противаг поділу влади (але без забезпечувальних процедур, державних органів і судової влади). І якщо для організації державного апарату така модель є абсолютно очевидною, то у місцевому самоврядуванні вона підлягає критиці: представницький орган позбавлений можливості вирішувати частину питань місцевого значення, на делеговані повноваження депутатський корпус взагалі не впливає; ускладнюється управлінський процес та формується непрозорий муніципальний менеджмент; розвивається відповідальність за кінцевий результат; незрозумілим є суб'єкт цивільно-правової відповідальності за неправомірну діяльність у місцевому самоврядуванні.

Місцева рада в результаті реформи повинна набути статусу єдиного в організаційному форматі органу (муніципалітет), який включатиме і головну посадову особу цього органу (а не посадову особу територіальної громади), із власними адміністративними структурами та службами¹⁷. Депутатський корпус як колегіальний керівник цього органу має стати центром розробки та реалізації муніципальної політики, прийняття і контролю рішень.

Сьогодні виконавчий комітет як колегіальний виконавчий орган місцевої ради є зайвим у структурі муніципального менеджменту. Мета його існування у радянській системі управління була виправдана: колегіальний розгляд питань у виконавчій сфері (зокрема й частини повноважень місцевої ради в міжсесійний період), участь громадськості в прийнятті управлінських рішень, організаційне унормування виконавчо-розпорядчих органів місцевої ради (за сучасною моделлю всі виконавчі органи є органами місцевої ради, а не виконавчого комітету). Ця колегіальна структура як самостійний виконавчий орган, що приймає рішення у формі засідань, фактично за суттю в сучасних умовах здійснює функції як місцевої ради, так і сільського, селищного, міського голови, галузевих та функціональних виконавчих структур. Обсяг його компетенції залежить від системи виконавчих органів: чим вона розгалуженіша, тим менше предметів відання належить виконавчому комітету (окрім прямо закріплених у законодавстві за цим органом).

Останнім часом спостерігається тенденція до збільшення персонального складу цих структур, що може дорівнювати майже половині депутатського корпусу (наприклад, кількість депутатів Херсонської міської

¹⁷ У чинному законодавстві України доволі часто законодавець щодо виконавчих структур місцевої ради вживає термінологію або “виконавчий орган місцевої ради” (в однині) або “виконавчі органи місцевої ради” (у множині), що проявляється й у формуванні компетенції.

ради сьомого скликання становить 54 особи, а кількість членів виконавчого комітету – 24¹⁸; депутатів Сумської міської ради – 42, членів виконавчого комітету – 20¹⁹; депутатів Полтавської міської ради – 42, членів виконавчого комітету – 19²⁰). Слушно виникає запитання щодо доцільності існування “паралельного” колегіального утворення у структурі муніципального менеджменту та його можливості задовольнити вимоги виконавчої діяльності та виконавчої дисципліни. При цьому збільшення відбувається не завдяки професійним муніципальним службовцям, а шляхом включення інших осіб, що в радянські часи іменувалися “представники громадськості у виконавчо-розпорядчих органах”.

Концептуального вирішення у результаті реформи потребує регламентація делегованих повноважень, що мають місце в системі місцевого управління. Нині законодавство передбачає їхню наявність виключно в компетенції виконавчих органів місцевих рад, що унеможлиблює будь-який вплив на їхню реалізацію з боку інших суб’єктів муніципальної влади. Фактично виконавчі структури місцевої ради функціонально входять до структури виконавчої гілки влади держави, а для невеликих населених пунктів виконання делегованих повноважень стає пріоритетним завданням. Прийняття спеціального закону повинно змінити існуючу модель передачі таких повноважень, запровадити договірні відносини, матеріально-фінансове забезпечення, передбачити можливість впливу на їхню реалізацію з боку депутатського корпусу та закріпити засади контрольної діяльності (самоврядний чи державний контроль здійснюють виконавчі органи місцевих рад, забезпечуючи реалізацію таких повноважень).

Висновки. Сучасний стан правового забезпечення місцевого самоврядування створює загрозу подальшого розвитку всіх інститутів місцевої демократії, оскільки з боку законодавця спостерігається непослідовність у діях щодо юридичного забезпечення процесу реформування. Фактично Верховна Рада України заблокувала подальший розвиток цього інституту, адже попередньо прийнявши зміни до Конституції України, не схвалила їх як закон. Вперше у вітчизняному конституційному процесі виникатиме питання щодо юридичної можливості скасування попередньо схваленого законопроекту про внесення змін до Основного

¹⁸ ‘Персональний склад виконавчого комітету, затверджено рішенням міської ради від 18 грудня 2015 р. № 6’ (Херсон – офіційний сайт міста) <<http://www.city.kherson.ua/articles/personalniy-sklad-vikonavchogo-komitetu>> дата звернення 21 Квітень 2018.

¹⁹ ‘Благосмилов Володимир Олексійович’ (Інформаційний портал Сумської міської ради, 5 Квітень 2018) <<https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/vikonavchi-organi/vikonavchij-komitet.html>> дата звернення 21 Квітень 2018.

²⁰ ‘Міський голова Олександр Мамай’ (Офіційний сайт Полтавської міської ради та виконавчого комітету) <<http://www.rada-poltava.gov.ua/rule>> дата звернення 21 Квітень 2018.

Закону або внесення у нього змін та доповнень, що не передбачено статтями 157 та 158 Конституції України.

Потребують подальшого наукового опрацювання питання, вирішення яких прямо впливатиме на належний розвиток відносин у сфері місцевого самоврядування: територіальна основа діяльності муніципальних структур і, зокрема, об'єднаних територіальних громад, організаційна будова місцевої ради, порядок та спосіб закріплення компетенції всіх учасників муніципальних відносин, доцільності існування головного суб'єкта місцевого самоврядування як основного носія всіх прав та обов'язків – територіальної громади.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy stanom na 1 bereznia 2018 [Administrative and Territorial Structure of Ukraine as of 01.03.2018]. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).
2. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (accessed: 12.03.2018) (in Ukrainian).
3. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad [On the Voluntary Association of Territorial Communities]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 5 liutoho 2015 r. № 157-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page> (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).
4. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini [On Local Self-Government in Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-BP. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed: 20.04.2018) (in Ukrainian).
5. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [On Approval of the Concept for the Reform of Local Self-Government and Territorial Setup of Power in Ukraine]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. *Ofitsiynyi Visnyk Ukrainy*. 2014. № 30. St. 831 (in Ukrainian).
6. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii [On Civil Military Administrations]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 3 liutoho 2015 r. № 141-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).
7. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) [Draft Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization)]: proekt Zakonu Ukrainy [Draft Law of Ukraine] vid 1 lypnia 2015 r. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).
8. Pro zminu i vstanovlennia mezh mista Kharkiv, Derhachivskoho i Kharkivskoho raioniv Kharkivskoi oblasti [On Changes to and Establishment of the Borders of Kharkiv City, Derhachivskiyi and Kharkivskiyi Districts of Kharkiv Oblast]: Postanova Verkhovnoi

- Rady Ukrainy [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine] vid 6 veresnia 2012 r. № 5215. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2013. № 31. St. 372 (in Ukrainian).
9. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine] vid 1 lypnia 2003 r. № 3207-1. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_1?ses=10005&num_s=2&num=3207-1&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id= (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).
 10. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government] vid 15 zhovtnia 1985 r. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (accessed: 15.04.2018) (in Ukrainian).

Cases

11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhennia “na nastupnii chervonii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy”, yake mistytsia u statti 155 Konstytutsii Ukrainy [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the Case Following the Constitutional Petition of 51 People’s Deputies of Ukraine Concerning the Official Interpretation of the Provision “At the Subsequent Regular Session of the Verkhovna Rada of Ukraine” Contained in Article 155 of the Constitution of Ukraine] vid 15 bereznia 2016 r. № 1-rp/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-16> (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).
12. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia terminiv “raion” ta “raion u misti”, yaki zastosovuiutsia v punkti 29 chastyny pershoi statti 85, chastyni piatii statti 140 Konstytutsii Ukrainy, i poniattia “orhanizatsiia upravlinnia raionamy v mistakh”, yake vzhyvaietsia v chastyni piatii statti 140 Konstytutsii Ukrainy ta v chastyni pershii statti 11 Zakonu Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy – misto-heroi Kyiv», a takozh shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen punktu 13 chastyny pershoi statti 92 Konstytutsii Ukrainy, punktu 41 chastyny pershoi statti 26 Zakonu Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» stosovno povnovazhennia miskykh rad samostiino vyrishuvaty pytannia utvorennia i likvidatsii raioniv u misti (sprava pro administrativno-terytorialnyi ustroi) [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the Case Following the Constitutional Petition of People’s Deputies of Ukraine Concerning the Official Interpretation of the Terms “District” and “District in a City” Which are Used in Clause 29, Part One of Article 85, Part Five of Article 140 of the Constitution of Ukraine, and the Concept “Setup of Governance of Districts in Cities” Which is Used in Part Five of Article 140 of the Constitution of Ukraine and Part One of Article 11 of the Law of Ukraine “On the Capital of Ukraine – Hero City of Kyiv”, as Well as Concerning the Official Interpretation of the Provisions of Clause 13, Part One of Article 92 of the Constitution of Ukraine, Clause 41, Part One of Article 26 of the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” Regarding the Authority of City Councils to Independently Decide on the Establishment and Liquidation of Districts in a City (Case of Administrative and Territorial Structure)] vid 13 lypnia 2001 r. № 11-rp/2001. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).
13. Vysnovok Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za zvernenniam Verkhovnoi Rady Ukrainy pro nadannia vysnovku shchodo vidpovidnosti proektu Zakonu Ukrainy “Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy” vymoham statei 157 i 158 Konstytutsii Ukrainy (sprava pro vnesennia zmin do statei 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Konstytutsii Ukrainy) [Opinion of the Constitutional Court of Ukraine in the Case Following the Application of the Verkhovna Rada of Ukraine for the

Opinion on the Compliance of a Draft Law of Ukraine “On Making Amendments to the Constitution of Ukraine” with Requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (Case on Making Amendments to Articles 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, and 143 of the Constitution of Ukraine)] vid 7 veresnia 2005 r. № 1-v/2005. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-05> (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).

14. Vysnovok Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za zvernenniam Verkhovnoi Rady Ukrainy pro nadannia vysnovku shchodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii vlady vymoham statei 157 i 158 Konstytutsii Ukrainy [Opinion of the Constitutional Court of Ukraine in the Case Following the Application of the Verkhovna Rada of Ukraine for the Opinion on the Compliance of a Draft Law on Making Amendments to the Constitution of Ukraine Regarding Decentralization of Power with Requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine] vid 30 lypnia 2015 r. № 2-v/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15> (accessed: 21.04.2018) (in Ukrainian).

Bibliography

Journal articles

15. Baimuratov M, ‘Munitsypalna vlada v systemi publichnoi vlady v Ukraini v umovakh munitsypalnoi reformy’ [‘Municipal Power within the System of Public Power in Ukraine under Conditions of the Municipal Reform’] (2018) 1 Visnyk APSVT 41 <https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-41-44.pdf> accessed: 21 April 2018 (in Ukrainian).
16. Batanov O ta Chudyk N, ‘Struktura statutu terytorialnoi hromady ta yii elementy: problemy teorii ta praktyky’ [‘The Structure of the Territorial Community Charter and Its Elements: Issues of Theory and Practice’] (2012) 2 Chasopys Kyivskoho universytetu prava 80 (in Ukrainian).
17. Batanov O., ‘Deiaki kontseptualni problemy reformy konstytutsiinoi modeli mistsevoho samovriaduvannia v suchasni Ukraini’ [‘Some Conceptual Issues of the Reform of the Constitutional Model of Local Self-Government in Modern Ukraine’] (2015) 2 Publichne pravo 18 (in Ukrainian).
18. Bordeniuk V, ‘Okremi aspekty naukovoho zabezpechennia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini’ [‘Some Aspects of Scientific Support for the Reform of Local Self-Government in Ukraine’] (2011) 1 Yurydychna nauka 71 (in Ukrainian).
19. Fedorenko V ta Chernenchenko O, ‘Reforma mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii publichnoi vlady v konteksti detsentralizatsii: dosvid Polshchi dlia Ukrainy (chastyna druha)’ [‘Reform of Local Self-Government and Territorial Setup of Public Power in the Context of Decentralization: Poland’s Experience for Ukraine (Part Two)’] (2015) 3 Publichne pravo 103 (in Ukrainian).
20. Serohina S, ‘Napriamky vdoskonalennia pravovoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v aspekti yevropeiskoi intehratsii’ [‘Target Areas of Improving Legal Regulation of Local Self-Government in Ukraine in Terms of European Integration’] (2016) 3 Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy 40 (in Ukrainian).
21. Zaiats D, ‘Protse rozrobky ta pryiniattia statutiv terytorialnykh hromad v Ukraini’ (2009) 3 Demokratychne vriaduvannia’ [‘The Process of Development and Adoption of the Territorial Community Charters in Ukraine’] <http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Zajats.pdf> accessed 21 April 2018 (in Ukrainian).
22. Zaitseva I, ‘Munitsypalne statutne pravo v systemi prava Ukrainy: deiaki pytannia teorii i praktyky’ [‘Municipal Statutory Law within the System of Law of Ukraine: Some

Issues of Theory and Practice'] (2013) 1 Chasopys Kyivskoho universytetu prava 96 (in Ukrainian).

Conference papers

23. Liubchenko P, 'Detsentralizatsiia publichnoi vlady: poniattia, vydy, mezhi v Detsentralizatsiia v Ukraini: teoriia ta praktyka konstytutsiinoi, administratyvnoi i munitsypalnoi reformy [Decentralization of Public Power: Concepts, Types, Limits. Decentralization in Ukraine: Theory and Practice of the Constitutional, Administrative and Municipal Reform]'; materialy vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Odesa, 7 kvitnia 2017) [Materials of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (Odessa, April 7, 2017)] (Natsionalnyi universytet "Odeska yurydychna akademiia" 2017) 56 (in Ukrainian).

Websites

24. 'Blahosmyslov Volodymyr Oleksiiovych' ['Blahosmyslov Volodymyr Oleksiyovych'] (*Informatsiynyi portal Sumskoi miskoi rady*, 5 Kvitenn 2018) <<https://smr.gov.ua/uk/miska-vlada/vikonavchi-organi/vikonavchij-komititet.html>> accessed 21 April 2018 (in Ukrainian).
25. 'Miskyi holova Oleksandr Mamai' ['City Mayor Oleksandr Mamai'] (*Ofitsiynyi sait Poltavskoi miskoi rady ta vykonavchoho komitetu*) <<http://www.rada-poltava.gov.ua/rule>> accessed 21 April 2018 (in Ukrainian).
26. 'Personalnyi sklad vykonavchoho komitetu, zatverdzheno rishenniam miskoi rady' ['Personal Composition of the Executive Committee'] vid 18 hrudnia 2015 r. № 6 (*Kherson – ofitsiynyi sait mista*) <<http://www.city.kherson.ua/articles/personalniy-sklad-vikonavchogo-komitetu>> accessed 21 April 2018 (in Ukrainian).

Kostiantyn Soliannik

THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE:
CONCEPTUAL ISSUES OF ITS CONSTITUTIONAL
LEGAL FRAMEWORK AND DEVELOPMENT PROSPECTS

ABSTRACT. Implementation of the municipal reform in Ukraine remains the pressing issue of the State and law reality. The basis for further development of local self-government as an institution should be laid by ensuring that the European standards are used to organize local democracy, and by scientific achievements of Ukrainian scholars. The existing problems of a legal nature give rise to a discussion on the legislative framework of the reform process and in some way block further development of local self-government.

The purpose of the article is to analyze the constitutional framework of the local self-government reform in modern Ukraine, to present the author's position regarding some target areas in which the reform is implemented, and to develop recommendations on the national and local rule-making in the context of certain issues of development of local government.

The author has established that the reform of this public-law institution should be preceded by amending the Constitution of Ukraine as the cornerstone of legislative amendments. The current situation regarding the capability of the Verkhovna Rada of Ukraine to consider amendments to the Fundamental Law at any subsequent session

entails negative phenomena and entrenchment in the current legislation of the provisions not fully consistent with the provisions of the Constitution. Today it is crucial to find a solution to this legal conflict existing in the Ukrainian constitutional process for the purpose of unfreezing an appropriate legislative framework of the municipal reform.

The conceptual issue of the reform is to define in the legislation what the main subject of local self-government is. Legislative entrenchment of a territorial community as such does not meet the provisions of the European Charter of Local Self-Government which sees a representative body of local self-government. Other approaches which may be used to form the competence of bodies and officials by outlining the areas of competence will contribute to decentralization of the State and help outline the responsibility of self-governing structures with regard to implementation of the municipal policy.

The current situation with the legal framework poses a threat to further development of all local democracy institutions, given the inconsistent actions on the part of the legislator which may be traced with respect to the legal support of the reform process. Actually, the Verkhovna Rada of Ukraine has blocked further development of local self-government since, having previously adopted the amendments to the Constitution of Ukraine, it did not adopt them as a law. For the first time the domestic constitutional process will encounter a question about legal possibility of cancelling a previously adopted draft law on amendments to the Fundamental Law or of amending and supplementing it, but this is not provided for by articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

Further scientific elaboration is needed with regard to the issues which, if resolved, will directly affect the appropriate development of relations in the local self-government domain: the territorial basis of activities of municipal structures and, in particular, united territorial communities, the organizational structure of a local council, the procedure and method of entrenching the competence of every participant of the municipal relations, the expediency of existence of the main local self-government subject as the main holder of all rights and obligations – the territorial community.

KEYWORDS: reform of local self-government; legal framework of local self-government; decentralization; organizational framework of local self-government; municipal management; territorial community; local self-government bodies.