

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-33-301-313

УДК 342.34

М. О. ПУХТИНСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук, доцент
ORCID: 0000-0002-9864-9056

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються конституційно-правові проблеми інституційного та законодавчого забезпечення трансформації територіального врядування, пов'язані із децентралізацією, реформуванням місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою. Досліджується сучасний стан інституційного та законодавчого забезпечення. Аналізуються процеси оновлення конституційно-правового регулювання, законотворчих аспектів функціонування органів публічної влади.

Ключові слова: конституція, інституційне, законодавче забезпечення територіального врядування, органи публічної влади.

Pukhtynsky Mykola. Constitutional and legal aspects of institutional and legislative support for territorial governance reform

The article considers the constitutional and legal problems of institutional and legislative support for the transformation of territorial governance, related to decentralization, reform of local self-government, administrative and territorial organization.

Institutional and legislative components of territorial governance are studied in the context of the activities of the Parliament, Government, President of Ukraine.

Other stakeholders in the institutional support of territorial government include local executive bodies and local self-government bodies, all-Ukrainian associations of local self-government, and civil society institutions. The subjects of institutional support of territorial government are also political parties directly involved in the process of exercising public power at the state level and at the level of local self-government bodies.

The current state of institutional and legislative support is studied.

Emphasis is placed on the fact that the formation of adequate legal and legislative support for territorial governance depends primarily on the effective functioning of parliament as a leader of constitutional and legal regulation of governance and territorial governance, inventory of current problems of constitutional and legal regulation of public authority. constitutional and legal regulation of governance in Ukraine.

The processes of updating the constitutional and legal regulation, legislative aspects of the functioning of public authorities are analyzed.

*** Pukhtynskyi Mykola, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent**

In this regard, attention is drawn to the documents on internal reform and increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine

The legal aspects of planning legislative activities through the «Plan of legislative support of reforms in Ukraine», annual legislative plans are considered. Attention is paid to acts and projects related to the development of territorial governance, transformation of local self-government, reform of the administrative-territorial system.

Proposals to the draft Plan of draft law of the Verkhovna Rada of Ukraine for 2022 are analyzed.

Attention is drawn to recent developments in the constitutional definition of the system of administrative-territorial organization, especially the introduction of a new coordinating, supervisory institution of the executive, the specifics of regional and subregional and local governance, etc., and the recently published so-called Final Report. extra-parliamentary public consultations «Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization by consensus» concerning: names of administrative-territorial units and new names of oblasts; availability of district (county) councils; the order of appointment and subordination of the prefect.

The results are summed up and the conclusions on further renewal of institutional and legislative support of territorial governance are noted.

Key words: constitution, institutional, legislative support of territorial governance, public authorities.

Вступ. Сучасний етап трансформації територіальної організації влади, територіального врядування потребує дослідження конституційно-правових проблем інституційного та законодавчого забезпечення структурних і функціональних змін у системі місцевої публічної влади. З огляду на це важливо дослідити процеси оновлення, інноваційні механізми правового ресурсного забезпечення реформування, виявити проблемні аспекти діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, шляхи удосконалення інституційного та законодавчого забезпечення перетворень територіального врядування.

Огляд досліджень з проблематики статті. Сучасні проблеми оновлення інституційного, конституційно-правового забезпечення територіального врядування досліджуються в роботах: О. Ф. Андрійко, М. О. Баймуратова, О. В. Баганова, Т. А. Бевз, В. І. Борденюка, Ю. І. Ганущака, А. М. Колодія, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляка, С. Г. Сergyноїв, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнійчук, А. Ф. Ткачука, В. З. Ухач, В. Л. Федоренка та інших авторів. У них ставляться теоретичні, конституційні, адміністративно-правові проблеми організації публічної влади, особливості її здійснення в діяльності органів законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування. Наразі необхідно звернутися до більш ґрунтовного дослідження процесів інституційного та законодавчого забезпечення територіального врядування в контексті завершення трансформації місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою, Конституції України щодо децентралізації публічної влади.

Постановка проблеми дослідження. Інституційне та законодавче забезпечення територіальної організації публічної влади, територіального врядування є суттєвими елементами впровадження належного врядування в країні. Тому їх дослідження в конституційно-правовому дискурсі становить вагомий доктринальний інтерес.

Метою та завданнями дослідження є конституційно-правові розвідки формування ефективних механізмів інституційного та законодавчого забезпечення територіального врядування.

Воєнні загрози українській державності, суверенітету, існуванню українства як етносу ставлять на порядок денний перегляд конституційних наративів щодо безпечного в звичайних умовах мирного буття владарювання та постановку питання про нагальність розробки у найближчому майбутньому конституційно-правових засад врядування у загальновизнаному вимірі належного (англ.: *good governance*) врядування та необхідністю впровадження нової парадигми владарювання в Україні – парадигми зазначеного належного врядування, зокрема територіального врядування.

Під територіальним врядуванням розуміється процес публічного управління, який здійснюють суб'єкти місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування та в якому беруть участь центральні органи державної влади. На нього також впливають інституції громадянського суспільства. Важливими елементами перетворень у системі територіального врядування є їх інституційне та законодавче забезпечення. За допомогою інституційного забезпечення формується організаційний механізм трансформації територіального врядування. Інституційне забезпечення полягає у створенні організаційних основ процесу трансформації, розбудові його організаційної структури і включає органи, що безпосередньо спрямовують, координують хід реформування. За допомогою законодавчого забезпечення формується правовий механізм трансформації територіального врядування. Законодавче забезпечення покликане сприяти правовому регулюванню відносин у сфері трансформації територіального врядування: реформуванню територіальної організації публічної влади, адміністративно-територіального устрою країни. Воно здійснюється різними суб'єктами законотворчого процесу.

Структурні елементи інституційного забезпечення децентралізації публічної влади були закладені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹. Після цього відбувся їх розвиток в організаційній і нормотворчій діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Президента України.

В Уряді провідна роль впровадження політики децентралізації, трансформації територіального врядування належить Міністерству розвитку громад та територій України (Мінрегіон). Мінрегіон забезпечив розробку основних нормативно-правових актів і нормативно-методичних документів щодо трансформації територіального врядування. Верховна Рада України схвалила низку важливих законів щодо розвитку територіального врядування.

Згідно з Положенням про Міністерство Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Серед основних завдань Мінрегіону: забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; формування оптимальної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку; формування спроможних територіальних громад.

Впровадженню політики децентралізації у Міністерстві покликані Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, Директорат регіональної політики, Офіс підтримки реформ Мінрегіону, Державний фонд регіонального розвитку.

У структурах виконавчої влади, а також Президента України функціонують розгалужені консультативно-дорадчі, допоміжні органи та служби, які також готують відповідні законотворчі пропозиції. Серед них проблематикою місцевого і регіонального розвитку при Президентові України, зокрема, займаються: Рада соціального розвитку регіонів, Координаційна рада з вирішення проблемних питань у сфері містобудування, Національна рада реформ. Наразі на зміну Ради розвитку громад та територій утворений відповідно до Указу Президента України² Конгрес місцевих і регіональних влад при Президентові України. Слід зазначити, що громадська організація з аналогічною назвою та претензією на всеукраїнський статус була утворена ще у 2002 р. Тоді було проведено першу установчу сесію «Конгресу місцевих та регіональних влад України». Було заявлено, що «Українська Асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних та міських рад, а також Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України об'єднали свої зусилля, ставши співзасновниками Конгресу місцевих та регіональних влад України. Сторони домовилися, що визнають Конгрес єдиною легітимною організацією, яка представляє спільні інтереси місцевих і регіональних влад та має виняткове право представляти їх у відносинах з органами влади, політичними та громадськими організаціями як у нашій державі, так і за кордоном»³.

Указом Президента затверджено Положення про Конгрес при Президентові України⁴. Серед основних завдань Конгресу: сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування; сприяння ефективному завершенню реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, інших реформ із децентралізації влади; обговорення проєктів нормативно-правових актів у сфері регіональної політики, проєктів державних програм і стратегій регіонального,

економічного, екологічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку з метою врахування у таких проєктах інтересів територіальних громад; аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підготовка пропозицій щодо його вдосконалення тощо.

Конгрес, за задумом ініціаторів його створення, має готувати так званий Муніципальний кодекс України. Про це заявив глава держави: «...першим питанням, на якому має зосередитися новий орган, розробка та написання Муніципального кодексу України... є різні бачення, різні моделі цього документа, він повинен сприяти «не лише розвитку окремих регіонів, але й зміцненню унітарної, неподільної України»⁵. Сама ідея розробки Муніципального кодексу України є дискусійною. Такий документ розроблявся і навіть був внесений на розгляд Верховної Ради України ще у 2000 р.⁶. Проте ця спроба була невдалою. Справа в тому, що перед розробкою такого документа слід концептуально визначитись, відповідно до доктрини муніципального права, із предметом його правового регулювання, провести ґрунтовну систематизацію законодавства, яке може бути включене до Кодексу і, нарешті, завершити конституційно-правове нормотворення територіального врядування. Доцільно задуматись не лише про «муніципальне» законодавче забезпечення, тобто забезпечення місцевого самоврядування, а й про законодавче забезпечення всієї системи територіального врядування.

Серед інших стейкхолдерів інституційного забезпечення територіального врядування – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, всеукраїнські асоціації місцевого самоврядування (Асоціація міст України, Українська асоціація районних та обласних рад, Всеукраїнська асоціація громад, Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад), інституції громадянського суспільства, такі як Центр політико-правових реформ, Інститут громадянського суспільства та інші. Суб'єктами інституційного забезпечення територіального врядування є також політичні партії, безпосередньо включені у процес здійснення публічної влади на державному рівні і на рівні органів місцевого самоврядування.

Формування адекватного правового, а також законодавчого забезпечення територіального врядування залежить передусім від ефективної діяльності парламенту як провідника конституційно-правового регулювання відносин врядування та територіального врядування, інвентаризації сучасних проблем конституційно-правового регулювання здійснення публічної влади та окреслення пріоритетів трансформації конституційно-правового регулювання врядування в Україні.

Протягом двох десятиліть триває робота щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Вона, зокрема, супроводжується Лабораторією законодавчих ініціатив та міжнародними інституціями. У 2010 р. була опублікована Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради

України («Біла книга» українського парламентаризму)⁷. У 2015 р. була представлена Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, президента Європейського Парламенту 2002–2004 рр.⁸ Щодо цього Верховна Рада ухвалила відповідну Постанову⁹. У рамках згаданої Лабораторії у 2017 р. підготовлена Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця»¹⁰, в якій розглянуті питання методології, проблеми розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи, їх співпраці у законодавчому процесі, планування законодавчого процесу, дотримання процедур розгляду законопроектів, роль комітетів, контролю, моніторингу, оцінки та перегляду ухвалених рішень, необхідних змін для удосконалення законодавчого процесу. Проводиться також оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України¹¹. Ці напрацювання слід використовувати щодо розвитку та вдосконалення законотворення у сфері законодавчого забезпечення трансформації територіального врядування.

Верховна Рада України є основним суб'єктом законодавчого забезпечення врядування, зокрема територіального. Законодавче забезпечення в діяльності парламенту планується. Так, у 2015 р. була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні»¹². У I розділі плану «Конституційна реформа та верховенство права» був передбачений третій підрозділ «Регіональна політика та децентралізація», який включав підрозділи: 3.1. Адміністративно-територіальний устрій; 3.2. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування; 3.3. Реформування служби в органах місцевого самоврядування. Такий порядок законодавчої діяльності відповідав загальній логіці трансформації територіального врядування.

У лютому 2021 р. була ухвалена Постанова Верховної Ради України «Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік»¹³. У цьому документі питанням врядування присвячені розділи 4. «Урядова машина»: 4.1. Ефективне врядування; 4.2. Професійна державна служба; 4.3. Антикорупційна політика та 8. «Регіональна політика»: 8.1. Регіональний розвиток; 8.2. Місцеве самоврядування, територіальна організація влади та адміністративно-територіальний устрій; 8.3. Містобудування, нормування та технічне регулювання у будівництві; 8.4. Житлова політика і благоустрій; 8.5. Житлово-комунальне господарство; 8.6. Енергоефективність житлових і громадських будівель.

У Верховній Раді України головним у законодавчому забезпеченні політики децентралізації є Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який супроводжує всі законопроекти у сфері територіального врядування¹⁴.

Найбільш актуальні для місцевого самоврядування законопроекти, які розглядалися та ухвалювались у парламенті у 2021 р., стосувалися таких

сфер, як: земельна децентралізація, нові функції місцевих державних адміністрацій, спрощення електронних закупівель для громад, вдосконалення інституту старост, створення центрів надання культурних послуг¹⁵. Важливим у реформуванні територіального врядування, адміністративно-територіального устрою є Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій»¹⁶, що дасть змогу врегулювати питання правонаступництва комунального і державного майна, а також бюджетних ресурсів, прав та обов'язків районних рад ліквідованих постановою Верховної Ради «Про утворення та ліквідацію районів»¹⁷. Надважливим для правового забезпечення територіального врядування є ухвалення закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України¹⁸.

1 грудня 2021 р. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування схвалив пропозиції до проекту Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 р.¹⁹ Вони стосуються сфери реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Як повідомив міністр розвитку громад та територій Олексій Чернишов, за пропозицією Мінрегіону додатково до проекту Плану включать розробку трьох нових проектів законів: «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо сприяння залученню жителів до вирішення питань місцевого значення, розвитку форм місцевої демократії; проект Закону щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади у зв'язку з прийняттям нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; «Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо повноважень військово-цивільних адміністрацій. Серед пропозицій відомства проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності.

Процеси трансформації територіального врядування, територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою (АТУ) потребують своєчасного конституційного забезпечення. В умовах воєнного стану воно стає проблематичним, у формальному сенсі – неможливим. Проте після його закінчення – потребує завершення.

Фахівці аналізують останні напрацювання щодо конституційного визначення системи АТУ, особливостей впровадження нової координаційної, контрольно-наглядової інституції виконавчої влади, специфіки регіонального і субрегіонального врядування та організації місцевого самоврядування, припинення повноважень органів місцевого самоврядування тощо. Наприкінці 2021 року було опубліковано так званий Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» – проект

тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29.11.2021 р.²⁰ У Фінальному звіті до питань для вирішення політиками було віднесено за згодою сторін консультацій, на вирішення народним депутатам питання щодо: назв адміністративно-територіальних одиниць та нових назв областей: райони – повіти; селища – містечка; Дніпропетровська область – Дніпровська область; Кіровоградська область – Кропивницька область; наявності районних / повітових рад (у випадку вибору політиками системи місцевого самоврядування з наявністю районних / повітових рад у тексті має бути реалізована модель міст з правами повітів); порядку призначення та підпорядкування префекта.

Керівництво Мінрегіону на 6-му форумі *«Ефективне місцеве самоврядування як запорука демократичної та правової держави»*, який проходив 11–12 листопада 2021 р., слушно зауважує, що змінити систему влади на районному та регіональному рівнях можна лише змінами до Конституції України. «Ці зміни не такі великі і, по суті, мають закріпити те, що вже зроблено, або назріло: зафіксувати нову систему територіального устрою, зокрема, громади, а також удосконалити систему влади на районному і обласному рівнях, яка вже стала неефективною»²¹.

Висновки. Інституційне забезпечення полягає у створенні організаційних основ процесу трансформації, розбудові його організаційної структури і включає органи, що безпосередньо спрямовують, координують хід реформування. За допомогою законодавчого забезпечення формується правовий механізм трансформації територіального врядування. Законодавче забезпечення покликане сприяти правовому регулюванню відносин у сфері трансформації територіального врядування: реформуванню територіальної організації публічної влади, адміністративно-територіального устрою країни. Воно здійснюється різними суб'єктами законотворчого процесу.

Доцільно задуматись не лише про «муніципальне» законодавче забезпечення, тобто забезпечення місцевого самоврядування, а про законодавче забезпечення всієї системи територіального врядування.

Формування адекватного правового, а також законодавчого забезпечення територіального врядування залежить передусім від ефективної діяльності парламенту як провідника конституційно-правового регулювання відносин врядування та територіального врядування, інвентаризації сучасних проблем конституційно-правового регулювання здійснення публічної влади та окреслення пріоритетів трансформації конституційно-правового регулювання врядування в Україні.

Напрацювання щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України слід використовувати і стосовно розвитку та вдосконалення законотворчості у сфері законодавчого забезпечення трансформації територіального врядування.

Оновлення територіального врядування останнім часом стикається з цілим рядом проблем. Варто дослухатись до застережень, які висловлюють

експерти щодо сучасних проблем реалізації децентралізації, пов'язаних із субрегіональним рівнем територіального врядування, відсутністю представництва в органах самоврядування сільських територій внаслідок політизації виборчої системи і знецінення інституту старост, а також зі спробами запровадження нової системи законодавчого забезпечення місцевого самоврядування у вигляді проекту нової редакції закону про місцеве самоврядування, що може зруйнувати компетенційну сферу власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та усю систему врядування в державі²².

Подальший розвиток законодавчого забезпечення територіального врядування пов'язаний також з ухваленням і реалізацією Закону «Про правотворчу діяльність»²³, закладених у ньому принципів доцільності та обґрунтованості; системності та комплексності; наукового забезпечення – коли результати правотворчої діяльності мають враховувати досягнення науки у сфері, в якій здійснюється правове регулювання, у тому числі за рахунок залучення до правотворчої діяльності представників наукових установ та визнаних фахівців у відповідних галузях науки.

У цьому сенсі доцільно переглянути традиційні підходи до правового забезпечення муніципальної сфери, виходити із постулатів належного врядування, продумати концептуальні підходи до розробки новітнього законодавства щодо засад територіального врядування України за умов переходу системи врядування від воєнного стану²⁴ щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування до мирного часу.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України: Указ Президента України від 25 лютого 2021 року №73/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/732021-36833>.
3. Розпочала роботу перша установча сесія Конгресу місцевих та регіональних влад України. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/109393-rozpochala-robotu-persha-sesya-kongresu-mstsevih-ta-regionalnih-vlad-ukrani_83959.html.
4. Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України: Указ Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105>.
5. Зеленський анонсував створення «Конгресу місцевих влад при президентів»: що це за орган. URL: <https://bykvu.com/ua/bukvu/zelenskij-anonsuvav-stvorennja-kongresu-miscevih-vlad-pri-prezidentovi/>.
6. Проект Кодексу законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Муніципальний кодекс України). № 3 6287 від 13.12.2000. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491.
7. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України («Біла книга» українського парламентаризму). Підвищення ефективності українського парламентаризму. Спільний проект Лабораторії законодавчих ініціатив та Вестмінстерської Фундації за Демократію.

Київ, 2010. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/White_Book_ed.pdf. 8. Європейський парламент. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського Парламенту 2002–2004. Вересень 2015 – Лютий 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. 9. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 14. Ст.149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>. 10. Олександр Заславський, Олександр Хоруженко. Концепція законодавчого процесу «від початку до кінця». Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2017. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf. 11. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <https://parlament.org.ua/2019/03/13/otsinka-realizatsiyi-vnutrishnoyi-reformy-ta-pidvyshhennya-institutsijnoyi-spromozhnosti-verhovnoyi-rady-ukrayiny/>. 12. Постанова Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 4 червня 2015 року № 509-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 31. Ст. 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>. 13. Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік: Постанова Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>. 14. Законотворча діяльність у комітетах Верховної Ради України. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Законопроекти, з підготовки яких комітет визначено головним. Станом на 15.11.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=240. 15. 7 законопроектів, важливих для децентралізації та розвитку громад (інфографіка). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14241>. 16. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 року № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>. 17. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>. 18. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936. 19. План законопроектної роботи ВРУ на 2022 рік: які законопроекти з пакета децентралізації включають до документа. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14313>. 20. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>. 21. Не треба думати однаково, треба думати разом – основні цитати 6-го Форуму «Ефективне місцеве самоврядування як запорука демократичної та правової держави». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14227>. 22. Анатолій Ткачук. Чорна кішка децентралізації. *Дзеркало тижня*. 09 березня 2021. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>. 23. Про правотворчу діяльність: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355. 24. Про внесення змін до деяких законів України щодо

функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriadiuvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku № 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [ukr].
2. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezidentovi Ukrainy» vid 25 liutoho 2021 roku №73/2021. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/732021-36833>[ukr].
3. Rozpochala robotu persha ustanovcha sesiiia Konhresu mistsevykh ta rehionalnykh vlad Ukrainy. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/109393-rozpochala_robotu_persha_sesiya_kongresu_mstsevih_ta_rehionalnih_vlad_ukrani_83959.html [ukr].
4. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezidentovi Ukrainy» vid 4 bereznia 2021 roku № 89/2021. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105> [ukr].
5. Zelenskyi anonsuvav stvorennia «Konhresu mistsevykh vlad pry prezidentovi»: shcho tse za orhan. URL: <https://bykvu.com.ua/bukvy/zelenskij-anonsuvav-stvorennia-kongresu-miscevih-vlad-pri-prezidentovi/> [ukr].
6. Proekt Kodeksu zakoniv Ukrainy «Pro mistseve samovriadiuvannia v Ukraini» (Munitsypalni kodeks Ukrainy). Nomer, data reiestratsii: 6287 vid 13.12.2000. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491 [ukr].
7. Kontsepsiia zmin do zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia efektyvnosti funktsionuvannia Verkhovnoi Rady Ukrainy («Bila knyha» ukrainskoho parlamentaryzmu). Pidvyshchennia efektyvnosti ukrainskoho parlamentaryzmu. Spilnyi proekt Laboratorii zakonodavchyi initsiatyv ta Vestminsteriskri Fundatsii za Demokratiiu. Kyiv, 2010. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/White_Book_ed.pdf [ukr].
8. Yevropeyskyi parlament. Dopovid na dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Pidhotovlena Misiieiu Yevropeiskoho parlamentu z otsinky potreb pid holovuvanniam Peta Koksa, Prezidenta Yevropeiskoho parlamentu 2002-2004. Veresen 2015 – Liutyi 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> [ukr].
9. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro zakhody z realizatsii rekomendatsii shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy» vid 17 bereznia 2016 roku № 1035-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2016, № 14, st.149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text> [ukr].
10. Oleksandr Zaslavskyi, Oleksandr Khoruzhenko. Kontsepsiia zakonodavchoho protsesu «vid pochatku do kintsia». Kyiv: Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv, 2017. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_End-to-end.pdf [ukr].
11. Otsinka realizatsii vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://parlament.org.ua/2019/03/13/otsinka-realizatsiyyi-vnutrishnoyi-reformy-ta-pidvyshchennia-instytutsijnoyi-spromozhnosti-verhovnoyi-rady-ukrayiny/> [ukr].
12. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Plan zakonodavchoho zabezpechennia reform v Ukraini» vid 4 chervnia 2015 roku № 509-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2015, № 31, st.297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text> [ukr].
13. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Plan zakonoproektnoi roboty Verkhovnoi Rady Ukrainy na 2021 rik» vid 2 liutoho 2021 roku № 1165-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text> [ukr].
14. Zakonotvorcha diialnist v komitetakh Verkhovnoi

Rady Ukrainy. Komitet z pytan orhanizatsii derzhavnoi vldy, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoi rozvytku ta mistobuduvannia. Zakonoproekty, z pidhotovky yakykh komitet vyznachen holovnym. Stanom na 15.11.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=240 [ukr]. 15. 7 zakonoproektiv, vazhlyvykh dlia detsentralizatsii ta rozvytku hromad (infohrafika). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14241> [ukr]. 16. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vporiadkuvannia okremykh pytan orhanizatsii ta diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia i raionnykh derzhavnykh administratsii» vid 17 lystopada 2020 roku № 1009-IKh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text> [ukr]. 17. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv» vid 17 lypnia 2020 roku № 807-IKh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> [ukr]. 18. Proiekt Zakonu pro poriadok vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936 [ukr]. 19. Plan zakonoproektnoi roboty VRU na 2022 rik: yaki zakonoproekty z paketu detsentralizatsii vkluchat do dokumentu. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14313>. 20. Zminy do Konstytutsii Ukrainy v chastyini detsentralizatsii vldy. Finalnyi zvit za rezultatamy inkliuzyvykh pozaparlamentskykh publichnykh konsultatsii «Zminy do Konstytutsii Ukrainy u chastyini detsentralizatsii cherez konsensus». Proiekt tekstu zmin do Konstytutsii Ukrainy v chastyini detsentralizatsii vldy. 29.11.2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf> [ukr]. 21. Ne treba dumaty odnakovo, treba dumaty razom – osnovni tsytaty 6-ho Forumu «Efektyvne mistseve samovriaduvannia yak zaporuka demokratychnoi ta pravovoi derzhavy». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14227>[ukr]. 22. Anatolii Tkachuk. Chorna kishka detsentralizatsii. *Dzerkalo tyzhnia*. 09 bereznia 2021. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html> [ukr]. 23. Proiekt Zakonu Ukrainy «Pro pravotvorchu diialnist». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355 [ukr]. 24. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu» vid 12 travnia 2022 roku № 2259-IKh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-IX#Text>.

Pukhtinsky Mykola. Constitutional and legal aspects of institutional and legislative support for territorial governance reform

The current stage of transformation of the territorial organization of power, territorial governance requires a study of constitutional and legal issues of institutional and legislative support for structural and functional changes in the system of local public authority. In view of this, it is important to study the processes of renewal, innovative mechanisms of legal resource provision of reform, to identify problematic aspects of the legislative and executive bodies, ways to improve institutional and legislative support for territorial governance.

Institutional and legislative support of the territorial organization of public authority, territorial governance are essential elements of the implementation of good governance in the country. Therefore, their study in the constitutional and legal discourse is of great doctrinal interest.

The purpose and objectives of the study are constitutional and legal intelligence of the formation of effective mechanisms for institutional and legislative support of territorial governance.

Institutional support consists in creating the organizational basis of the transformation process, building its organizational structure and includes bodies that

directly direct and coordinate the reform process. With the help of legislative support, a legal mechanism for the transformation of territorial governance is being formed. Legislative support is designed to legally regulate relations in the field of transformation of territorial governance: reforming the territorial organization of public authority, the administrative-territorial structure of the country. It is carried out by various actors in the legislative process.

It is expedient to think not only about the «municipal» legislative provision, ie the provision of local self-government, but also about the legislative support of the entire system of territorial government.

The formation of adequate legal and legislative support for territorial governance depends primarily on the effective work of parliament as a leader in constitutional and legal regulation of governance and territorial governance, inventory of current problems of constitutional and legal regulation of public authority and outlining the transformation of constitutional and legal regulation. in Ukraine.

The work on internal reform and increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine should be used in relation to the development and improvement of lawmaking in the field of legislative support for the transformation of territorial governance.

Renewal of territorial governance has recently faced a number of challenges. It is worth listening to the warnings of experts on current problems of decentralization related to the subregional level of territorial government, lack of representation in rural self-government bodies due to politicization of the electoral system and devaluation of the old age, and attempts to introduce a new system of local government legislation. in the form of a draft of a new version of the law on local self-government, which may destroy the competence of the own and delegated powers of local self-government bodies and the entire system of government in the state.

Further development legislative support of territorial governance is also associated with the adoption and implementation of the Law «On Lawmaking», enshrined in the principles of expediency and reasonableness; systematicity and complexity; scientific support – when the results of law-making activities should take into account the achievements of science in the field in which legal regulation is carried out, including by involving representatives of scientific institutions and recognized specialists in relevant fields of science.

In this sense, it is advisable to review traditional approaches to the legal provision of the municipal sphere, based on the postulates of good governance, to consider conceptual approaches to the development of new legislation on the principles of territorial governance of Ukraine.

Key words: *constitution, institutional, legislative support of territorial governance, public authorities.*