

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-34-303-315

УДК 342.34

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

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються конституційно-правові проблеми розвитку парламентаризму в Україні у контексті децентралізації та реформи територіального врядування. Вони досліджуються у парламентському вимірі законодавчого, інституційного забезпечення трансформації місцевого врядування. Аналізуються особливості процесу децентралізації, реформування територіального врядування в умовах воєнного стану. Окреслюються перспективи післявоєнного відновлення місцевого врядування.

Ключові слова: Верховна Рада України, парламент, децентралізація публічної влади, територіальне врядування, післявоєнне відновлення місцевого врядування.

Pukhtynskiy Mykola. Constitutional and legal problems of the development of parliamentarism in Ukraine in the context of decentralization and territorial governance reform

The article examines the constitutional and legal problems of the development of parliamentarism in Ukraine in the context of decentralization and territorial governance reform. They are investigated in the parliamentary dimension of legislative, institutional support for the transformation of local governance. Peculiarities of the process of decentralization, reforming territorial governance in the conditions of martial law are analyzed. The prospects after the military restoration of local governance are outlined.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, decentralization of public power, territorial governance, post-war restoration of local governance.

Вступ. Сучасний етап трансформації територіальної організації влади, територіального врядування в контексті децентралізації потребує дослідження конституційно-правових проблем парламентського, інституційного та законодавчого забезпечення структурних і функціональних змін у системі місцевої публічної влади в умовах воєнного стану, зокрема, покладання на місцеві органи виконавчої влади в особі військових цивільних адміністрацій функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, процесів онов-

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

лення, інноваційних механізмів правового ресурсного забезпечення реформування, виявлення проблемних аспектів у діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, шляхів удосконалення інституційного та законодавчого забезпечення перетворень територіального врядування. З огляду на це важливо дослідити сучасний стан парламентського виміру децентралізації, конституційно-правові аспекти парламентського, інституційного та законодавчого забезпечення реформування територіального врядування.

Огляд досліджень з проблематики статті. Проблеми децентралізації публічної влади, територіального врядування досліджуються в роботах О. Ф. Андрійко, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Т. А. Бевз, В. І. Борденюка, Ю. І. Ганущака, П. Ф. Гуралю, А. М. Колодія, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляка, С. Г. Серьогіної, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнійчук, А. Ф. Ткачука, В. З. Ухач, В. Л. Федоренка та інших авторів. У їхніх працях порушуються теоретичні, конституційні, адміністративно-правові проблеми організації публічної влади, особливості її здійснення в діяльності органів законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування.

Парламентському виміру децентралізації публічної влади, трансформації територіального врядування присвячено цілий ряд нормативних, а також проєктних документів, серед яких, зокрема: Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр.¹, Проєкт плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України², Експертні рекомендації до Національного плану відновлення України, підготовлені до Ukraine Recovery Conference 2022 у Луганську³, Проєкт плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління»⁴, Стратегія політико-правового розвитку України до 2030 р.⁵

Сучасні аспекти муніципального розвитку в парламентському вимірі набувають прикладного значення після ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законодавчих актів щодо державної регіональної політики, співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, секторальної децентралізації, зокрема фінансової системи⁶. У Концепції накреслені основні шляхи перетворень у системі публічної влади: її децентралізація та реформування адміністративно-територіального устрою. Цими шляхами й рухається Україна останні роки.

Постановка проблеми дослідження. Процес децентралізації публічної влади, трансформації територіального врядування пов'язаний із вирішенням комплексу проблем, зокрема його законодавчого, парламентського забезпечення. Дослідження парламентського виміру цього процесу актуальне з огляду на продовження реформування територіального врядування в сучасних умовах військової агресії, законодавчого супроводження та забезпечення діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування.

Мета і завдання дослідження – науковий аналіз сучасних організаційно-правових форм парламентського, інституційного забезпечення децентра-

лізації публічної влади, реформування територіального врядування в умовах воєнного стану, перспектив повоєнного відновлення місцевого врядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. У цьому науковому пошуку зосереджено увагу на конституційному, державно-правовому аспектах законодавчого забезпечення децентралізації щодо стану організації та процесу функціонування публічної влади, системи врядування, які охоплюють взаємодію суб'єктів політико-правових відносин при здійсненні публічної влади на національному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях її організації в особі державних і недержавних інститутів – органів державної влади, місцевого самоврядування, громад і територіальних спільнот, інституцій громадянського суспільства, громадян. Такий підхід актуалізує конституційно-правовий дискурс децентралізації.

Парламентський вимір забезпечення децентралізації проявляється передусім у законотворчій роботі Верховної Ради України. Верховна Рада ухвалила статутні та спеціальні законодавчі акти щодо децентралізації, трансформації, реформування територіального врядування. У статутних актах закладені правові засади здійснення децентралізації через визначення основ державної регіональної політики, співробітництво, об'єднання територіальних громад. У спеціальних – визначаються структурні аспекти децентралізації у різних сферах її прояву, порядок вирішення конкретних питань, скажімо, щодо адміністративно-територіального устрою. Так, були розроблені проекти та ухвалені закони, спрямовані на децентралізацію публічної влади, насамперед щодо трансформації місцевого самоврядування, зокрема, закони: «Про співробітництво територіальних громад», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики»⁷. Була розпочата також бюджетна та фінансова децентралізація, без здійснення якої підвищення ефективності публічної влади неможливо, прийняті закони: «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» (№ 320-VIII)⁸. Першими і базовими актами у напрямі децентралізації, реформування територіального врядування стали закони: «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Останній з названих зіграв вирішальну роль у процесі децентралізації публічної влади та реформуванні територіального врядування. Практика показала, що процес добровільного об'єднання територіальних громад із «добровільного» перейшов на рейки «законодавчого», а в ході реформи

територіального устрою – адміністративного впливу щодо прискорення трансформації. І парламент зіграв у цьому вирішальну роль, ухваливши, зокрема, Постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів»⁹.

Парламентський вимір децентралізації та рецентралізації, територіально-го врядування яскраво виражений щодо його законодавчої діяльності, спрямованої на захист суверенітету, територіальної цілісності України, спротив військовій агресії. З 2014 р. Верховна Рада ухвалює низку законодавчих актів, які вносять суттєві зміни в територіальне врядування країни. Серед них закони України: «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р., «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р., «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р., «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 р., «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 р.

Рецентралізація набула відображення і в інших важливих актах парламенту, серед яких – постанови Верховної Ради України «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» та «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод», закони України: «Про правовий режим воєнного стану», «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України», «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану».

Особливе місце в цьому ряду посідає Закон України «Про правовий режим воєнного стану»¹⁰. Цей Закон визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

У системі територіального врядування парламент запроваджує в режимі воєнного стану військові адміністрації. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень. У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинно-

сті актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних ВЦА¹¹.

У плані рецентралізації територіального врядування показовим є парламентський вимір регулювання здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану, повноважень військових адміністрацій, які за аналогією з військово-цивільними адміністраціями здійснюють власні та надані Законом («делеговані») повноваження органів місцевого самоврядування. Для парламентського виміру децентралізації та рецентралізації територіального врядування актуальними є також положення законодавства щодо: внесення змін до Конституції України про децентралізацію влади; створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей; особливостей державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях; ескалації російсько-українського збройного конфлікту; особливостей здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України; про основи національного спротиву; а також актів Верховної Ради щодо організації і проведення незаконних референдумів на тимчасово окупованих територіях України; діяльності парламенту при реалізації його контрольних функцій особливо в частині місцевих бюджетів; при проведенні парламентських слухань; здійсненні повноважень парламентських комітетів.

Саме явище «рецентралізації» заслуговує на окреме дослідження, у тому числі й у парламентському вимірі законодавчого закріплення його правового статусу, визначення місця та ролі в системі врядування, існування в просторі і часі, взаємовідносин у ньому суб'єктів публічної влади, громадянського суспільства, громадян, запобіжників щодо її необмеженої пролонгації.

Доцільно звернути увагу на можливість встановлення додаткових законодавчих запобіжників рецентралізації щодо здійснення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування органами та посадовими особами військових, військово-цивільних адміністрацій. Зокрема, це стосується строків початку і закінчення повноважень відповідних військових та військово-цивільних адміністрацій. Ці строки бажано визначити у відповідних положеннях Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо його гарантій, у розділі четвертому Закону.

Як справедливо наголошують експерти, «тимчасові заходи рецентралізації повноважень (передача повноважень від місцевого самоврядування до військової державної адміністрації), які є зрозумілими під час війни, не повинні стати постійними атрибутами системи місцевого самоврядування»¹².

У рамках цього дослідження доктринальний інтерес становлять організаційно-правові форми парламентського забезпечення розвитку територіального врядування. Науковий аналіз конституційних аспектів типології та реалізації організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіальної організації влади, територіального врядування видається

актуальним з огляду на особливості правового розвитку країни в умовах війни та післявоєнної відбудови держави, необхідність впровадження багаторівневого належного врядування. Загрози військової агресії проти суверенітету України передбачають осмислення подальшого розвитку територіального врядування, його парламентського забезпечення.

Виходячи із конституційно-правового статусу парламенту України, його функціонального призначення та повноважень, до організаційно-правових форм забезпечення розвитку територіального врядування можна віднести: законотворчу, контрольну, науково-експертну, консультативну. Інституційно зазначені форми проявляються в ході сесійних пленарних засідань, у діяльності комітетів парламенту, політичних фракцій, депутатських груп, Рахункової палати, Дослідницької служби Верховної Ради України, профільних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України.

Провідною формою парламентського забезпечення розвитку територіального врядування є законотворча діяльність Верховної Ради. За безпосередньої участі Міністерства розвитку громад та територій України, профільних комітетів Верховної Ради, народних депутатів України за участю асоціацій органів місцевого самоврядування були розроблені проекти та ухвалені основні акти щодо реформування територіального врядування, про які йшлося вище. Завдяки використанню законотворчої форми парламентського забезпечення розвитку територіального врядування за короткий проміжок часу, долаючи спротив місцевих і регіональних еліт, завдяки активній позиції громадянського суспільства, наукового середовища вдалося законодавчо і, головне, практично провести докорінну трансформацію базового й субрегіонального рівнів територіального врядування, територіальної організації влади, об'єднати та значно скоротити загальну кількість територіальних громад та значно зміцнити їх фінансовими ресурсами.

Парламентське законодавче забезпечення територіального врядування стосується також оновлення статусних актів про місцеве самоврядування, про місцеві органи виконавчої влади, законодавче впровадження нових координаційно-контрольних інституцій (префектів-урядників) і, безумовно, оновлення Конституції щодо децентралізації публічної влади.

У Верховній Раді України головним у законодавчому забезпеченні територіального врядування є Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який супроводжує всі законопроекти у сфері територіального врядування. Цими питаннями опікуються також Комітет з питань бюджету, Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики, Комітет з питань правової політики, Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, Комітет з питань аграрної та земельної політики та інші. На законотворчий процес впливають профільні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України.

Важливою формою парламентського забезпечення розвитку територіального врядування є реалізація контрольних повноважень Верховної Ради

передусім у бюджетній сфері, яка також проявляється у законотворчості та в діяльності відповідних парламентських структур: Комітету з питань бюджету, Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики, Комітету з питань антикорупційної політики, а також Рахункової палати.

Науково-консультативну роботу в Апараті Верховної Ради проводить Науково-консультативна рада. Науково-експертну, консультативну діяльність щодо парламентського забезпечення, у тому числі, розвитку територіального врядування здійснюють також Головні науково-експертне та юридичне управління Апарату Верховної Ради.

Одним із напрямів подальшого вдосконалення використання законотворчої, науково-експертної, консультативної форм забезпечення розвитку територіального врядування може стати більш широке використання потенціалу наукових установ у взаємодії з парламентом, зокрема, НАН, НАПрН України, Національного інституту стратегічних досліджень тощо у формах консультативної, експертної діяльності за аналогією норм Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» щодо участі у консультаціях та надання висновків до проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку (статті 17–20) для чого доцільно було б внести відповідні доповнення до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», Регламенту Верховної Ради України та передбачити певні позиції у Плані її законопроектної роботи.

Доцільно визначитись із подальшими шляхами завершення оновлення конституційного регулювання всієї системи врядування та, зокрема, територіального врядування у повоєнний час з огляду на декларації про докорінну трансформацію і відновлення України. Таке оновлення має стосуватись не лише децентралізації публічної влади, а комплексно охоплювати головні конституційні інститути.

При переході від воєнного у повоєнний стан врядування, територіальної організації влади, територіального врядування при використанні організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіального врядування доцільно збалансувати сучасні способи поєднання централізації і децентралізації, поступово повернутись і перейти на шлях широкої децентралізації публічної влади.

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 від воєнного до мирного часу. Нове законодавство про територіальне врядування слід наповнити функціональним змістом: хто, на якому рівні і які функції виконує. При цьому слід подолати «радянський» суто галузевий підхід до визначення компетенції місцевих органів публічної влади.

Процеси трансформації територіального врядування, територіальної організації влади, АТУ потребують післявоєнного конституційного забезпе-

чення. В умовах воєнного стану воно стає проблематичним, у формальному сенсі – неможливим. Проте після його закінчення – потребує завершення. У законодавчий, парламентський вимір трансформації територіального врядування потрібно впровадити проєктні розробки щодо планів відновлення України.

Реформа місцевого врядування сприяла підвищенню спротиву громад в умовах широкомасштабної військової агресії. Однак станом на початок 2022 р. у сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації загалом все ще були недоліки, зокрема щодо розподілу повноважень; відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади; адміністративного нагляду щодо забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування; служби в органах місцевого самоврядування; статусу та відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, депутатів місцевих рад.

Національна рада з відновлення України від наслідків війни відповідно до Указу Президента від 21 квітня 2022 р. № 266/2022 у рамках 24 робочих груп розробила план заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, перелік пропозицій щодо пріоритетних реформ і стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди¹³. 10-та та 11-та робочі групи підготували розділи плану, присвячені відповідно розвитку державного управління; будівництва, містобудування, модернізації міст та регіонів.

Висновки. Парламентський вимір забезпечення децентралізації проявляється передусім у законотворчій роботі Верховної Ради України. Верховна Рада ухвалила статутні та спеціальні законодавчі акти щодо децентралізації, трансформації, реформування територіального врядування. У статутних актах закладені правові засади здійснення децентралізації через визначення основ державної регіональної політики, співробітництво, об'єднання територіальних громад. У спеціальних – визначаються структурні аспекти децентралізації у різних сферах її прояву, порядок вирішення конкретних питань, скажімо, щодо адміністративно-територіального устрою.

Практика показала, що процес добровільного об'єднання територіальних громад із «добровільного» перейшов на рейки «законодавчого», а в ході реформи територіального устрою – адміністративного впливу щодо прискорення трансформації.

Явище «рецентралізації» заслуговує на окреме дослідження, у тому числі й у парламентському вимірі законодавчого закріплення його правового статусу, визначення місця та ролі в системі врядування, існування в просторі і часі, взаємовідносин у ньому суб'єктів публічної влади, громадянського суспільства, громадян, запобіжників щодо її необмеженої пролонгації. Доцільно звернути увагу на можливість встановлення додаткових законодавчих запобіжників рецентралізації щодо здійснення повноважень органів і

посадових осіб місцевого самоврядування органами та посадовими особами військових, військово-цивільних адміністрацій. Зокрема, це стосується строків початку і закінчення повноважень відповідних військових та військово-цивільних адміністрацій. Зазначені строки бажано визначити у відповідних положеннях Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо його гарантій, у розділі четвертому Закону.

Одним із напрямів подальшого вдосконалення використання законотворчої, науково-експертної, консультативної форм забезпечення розвитку територіального врядування може стати більш широке використання потенціалу наукових установ у взаємодії з парламентом.

При переході від воєнного у повоєнний стан врядування, територіальної організації влади, територіального врядування при використанні організаційно-правових форм парламентського забезпечення розвитку територіального врядування доцільно збалансувати сучасні способи поєднання централізації і децентралізації, поступово повернутись і перейти на шлях широкої децентралізації публічної влади.

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 від воєнного до мирного часу. Нове законодавство про територіальне врядування слід наповнити функціональним змістом: хто, на якому рівні і які функції виконує. При цьому слід подолати «радянський» суто галузевий підхід до визначення компетенції місцевих органів публічної влади.

У законодавчий, парламентський вимір трансформації територіального врядування потрібно впровадити проєктні розробки щодо планів відновлення України.

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> 2. Проєкт плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi> 3. Експертні рекомендації до Національного плану відновлення України, підготовлені до Ukraine Recovery Conference 2022 у Лугано. URL: Ukraine Recovery Conference. Експертні рекомендації до Нацплану відновлення – Реанімаційний Пакет Реформ (grg.org.ua) 4. Проєкт плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi.governance.pdf> (kmu.gov.ua) 5. Стратегія політико-правового розвитку України до 2030 року. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2022. 190 с. URL: <https://bit.ly/3DWxKsR> 6. 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. 7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167; Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 45. Ст. 2043; Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90; Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. 8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України. *Голос України*. 30.12.2014 р.; Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України. *Голос України*. 30.12.2014 р.; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150320.html 9. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> 10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> 11. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> 12. Маркіян Дацишин. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannya-vid-naslidkiv-viyny/> 13. Проект плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>

References

1. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky» vid 5 serpnia 2020 r. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> 2. Projekt planu zakhodiv z pislivoiennoho vidnovlennia ta rozvytku Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi> 3. Ekspertni rekomendatsii do Natsionalnoho planu vidnovlennia Ukrainy, pidhotovleni do Ukraine Recovery Conference 2022 u Luhano. URL: Ukraine Recovery Conference. Ekspertni rekomendatsii do Natsplanu vidnovlennia – Reanimatsiyni Paket Reform (rpr.org.ua) 4. Projekt planu vidnovlennia Ukrainy. Materialy robochoi hrupy «Derzhavne upravlinnia». URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi.governance.pdf> (kmu.gov.ua) 5. Stratehiia polityko-pravovoho rozvytku Ukrainy do 2030 roku. K. IDiP im. V.M.Koretskoho, 2022. 190 s. URL: <https://bit.ly/3DWxKsR> 6. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia 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> 7. Zakon Ukrainy «Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad» vid 17 chervnia 2014 roku № 1508-UII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2014, № 34, st. 1167; Zakon Ukrainy «Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoi ta Luhanskoi oblasti» vid

16 veresnia 2014 roku № 1680-UII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2014, № 45, st. 2043; Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky» vid 5 liutoho 2015 roku № 156-UIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2015, № 13, st. 90; Zakon Ukrainy «Pro dobroviline obiednannia terytorialnykh hromad» vid 5 liutoho 2015 roku, № 157-UIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2015, № 13, st. 91. 8. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhetnykh vidnosyn». Holos Ukrainy vid 30.12.2014 r.; Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy. *Holos Ukrainy* vid 30.12.2014 r.; Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen u sferi arkhitekturno-budivelnogo kontroliu ta udoskonalennia mistobudivnoho zakonodavstva». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150320.html. 9. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv» vid 17 lypnia 2020 roku № 807-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy Ukrainy*, 2020, № 33, st. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>. 10. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2015, № 28, st. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. 11. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro utvorennia viiskovykh administratsii» vid 24 liutoho 2022 roku № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>. 12. Markiiian Datsyshyn. Yak vidnovyty mistseve samovriadiuvannia vid naslidkiv viiny? URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriadiuvannia-vid-naslidkiv-viyny/>. 13. Proiekt planu zakhodiv z pisliavoiennoho vidnovlennia ta rozvytku Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>

Pukhtynskyi Mykola. Constitutional and legal problems of the development of parliamentarism in Ukraine in the context of decentralization and territorial governance reform

Extended abstract:

Introduction: *The process of decentralization of public power, transformation of territorial governance is connected with solving a complex of problems, in particular, its legislative and parliamentary support. The study of the parliamentary dimension of this process is relevant in view of the continuation of the reform of territorial governance in the modern conditions of military aggression, legislative support and ensuring the activities of executive power bodies, local governance.*

The aim of the article: The purpose and objectives of the study are the scientific analysis of modern organizational and legal forms of parliamentary and institutional support for the decentralization of public power, the reform of territorial governance in the conditions of martial law, and the prospects for the post-war restoration of local governance in Ukraine.

Results: The parliamentary dimension of ensuring decentralization is manifested, first of all, in the law-making work of the Verkhovna Rada of Ukraine. The Verkhovna Rada adopted statutory and special legislative acts on decentralization, transformation, and reform of territorial governance. Statutory acts lay down the legal foundations of decentralization through the determination of the foundations of state regional policy, cooperation, and unification of territorial communities. In special ones, the structural aspects of decentralization in various spheres of its manifestation, the procedure for solving specific issues, for example, regarding the administrative-territorial system, are defined.

The parliamentary dimension of decentralization and re-centralization, territorial governance is clearly expressed in relation to its legislative activities aimed at protecting the sovereignty, territorial integrity of Ukraine, and resistance to military aggression.

In terms of the re-centralization of territorial governance, the parliamentary measure of regulation of the exercise of powers by state authorities and local self-government bodies in conditions of martial law, the powers of military administrations, which, by analogy with military-civilian administrations, exercise their own and granted by law («delegated») powers of bodies is indicative Local Government.

Within the framework of this study, organizational and legal forms of parliamentary support for the development of territorial governance are of doctrinal interest. Based on the constitutional and legal status of the Parliament of Ukraine, its functional purpose and powers, the organizational and legal forms of ensuring the development of territorial governance can be attributed to: law-making, control, scientific and expert, advisory. The institutionally specified forms are manifested during sessional plenary meetings, in the activities of parliamentary committees, political factions, deputy groups, the Accounting Chamber, the Research Service of the Verkhovna Rada of Ukraine, and specialized structural subdivisions of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine. The leading form of parliamentary support for the development of territorial governance is the legislative activity of the Verkhovna Rada. An important form of parliamentary support for the development of territorial governance is the implementation of the control powers of the Verkhovna Rada, primarily in the budgetary sphere, which is also manifested in law-making and in the activities of the relevant parliamentary structures. Scientific and advisory work in the Apparatus of the Verkhovna Rada is carried out by the Scientific and Advisory Council. Scientific-expert, advisory activities regarding parliamentary support, including the development of territorial governance, are also carried out by the Chief scientific-expert and legal departments of the Apparatus of the Verkhovna Rada.

It is expedient to decide on the further ways of completing the renewal of the constitutional regulation of the entire governance system and, in particular, of territorial governance in the post-war period in view of the declarations on the fundamental transformation and restoration of Ukraine. Such an update should concern not only the decentralization of public power, but comprehensively cover the main constitutional institutions.

Conclusions: *Practice has shown that the process of voluntary unification of territorial communities has shifted from «voluntary» to «legislative», and in the course of the reform of the territorial system – administrative influence to accelerate transformation.*

The very phenomenon of «re-centralization» deserves a separate study, including in the parliamentary dimension of legislative consolidation of its legal status, determination of place and role in the system of governance, existence in space and time, mutual relations in it of subjects of public authority, civil society, citizens, safeguards regarding its unlimited extension.

It is appropriate to pay attention to the possibility of establishing additional legislative safeguards for re-centralization regarding the exercise of powers by bodies and officials of local self-government by bodies and officials of military and military-civilian administrations. In particular, this concerns the terms of the beginning and end

of the powers of the respective military and military-civilian administrations. It is desirable to determine the specified terms in the relevant provisions of the Law «On Local Self-Government in Ukraine» regarding its guarantees, in the fourth section of the Law.

One of the directions for further improvement of the use of legislative, scientific-expert, advisory forms of ensuring the development of territorial governance can be a wider use of the potential of scientific institutions in interaction with the parliament.

When transitioning from a military to a post-war state of governance, territorial organization of power; territorial governance when using organizational and legal forms of parliamentary support for the development of territorial governance, it is advisable to balance the modern rails of a combination of centralization and decentralization, gradually turn back and move to the path of broad decentralization of public power.

Key words: *Verkhovna Rada of Ukraine, parliament, decentralization of public power; territorial governance, post-war restoration of local governance.*