

УДК 323.01

DOI: 10.33663/1563-3349-2020-88-277

П. П. ШЛЯХТУН
В. В. КОЛЮХ
Г. М. МАЛКІНА

КЛЮЧОВА ЛАНКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Здійснено порівняльний аналіз законопроектів про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, поданих Президентом України П. Порошенком і В. Зеленським до Верховної Ради України в 2014–2019 роках. Відзначено посилення влади Президента України згідно із поданими законопроектами, що суперечить самій ідеї децентралізації влади. Проаналізовано законодавство України щодо добровільного об'єднання територіальних громад та започатковані ним процеси децентралізації влади. Обґрунтовано необхідність зміни порядку призначення на посаду та звільнення з посади керівників місцевих органів виконавчої влади як ключової ланки децентралізації влади. Сформульовано пропозиції щодо використання відповідної термінології у політико-правовому дискурсі.

Ключові слова: конституція, закон, законопроект, децентралізація, виконавча влада, місцеве самоврядування, територіальна громада, представник Президента України, префект.

Shliakhtun Petro, Kolyukh Valeriy, Malkina Ganna. Key element in the decentralization of power in Ukraine

A comparative analysis of bills on amending the Constitution of Ukraine regarding the decentralization of power submitted by the presidents of Ukraine P. Poroshenko and V. Zelensky to the Verkhovna Rada of Ukraine in 2014–2019 has been carried out. The strengthening of the power of the President of Ukraine according to the submitted bills is noted, which contradicts the very idea of

© ШЛЯХТУН Петро Панасович – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-7420-7325; e-mail: polit-nauk@ukr.net

© КОЛЮХ Валерій Вікторович – доктор політичних наук, доцент кафедри політичних наук філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-8545-7450; e-mail: vmedvin@gmail.com

© МАЛКІНА Ганна Миколаївна – доктор політичних наук, доцент, професор кафедри політичних наук філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-2307-4702; e-mail: anna-malkina@ukr.net

decentralization of power. The article analyzes the legislation of Ukraine on voluntary association of territorial communities and the processes of decentralization of power initiated by it. The necessity of changing the procedure for appointing and dismissing heads of local executive authorities as a key element in the decentralization of power is justified. Suggestions were made regarding the use of relevant terminology in political and legal discourse.

Key words: *Constitution, law, bill, decentralization, executive power, local self-government, territorial community, representative of the President of Ukraine, prefect.*

Децентралізація влади, як передання функцій і повноважень щодо вирішення місцевих питань від центральних до територіальних органів державної влади або до органів місцевого самоврядування, є одним з основних напрямів подальшої демократизації українського суспільства, реформування його політичної системи загалом. Розрізняють децентралізацію адміністративну і демократичну. Адміністративна децентралізація полягає в переданні повноважень державної виконавчої влади від центральних до місцевих органів, демократична – у створенні розгалуженої системи місцевого самоврядування та переданні йому функцій і повноважень органів державної влади щодо управління місцевими справами. Демократизація влади передбачає поєднання адміністративної і демократичної децентралізації.

У незалежній Україні неодноразово робились як успішні, так і безуспішні спроби децентралізації влади. Зупинимося тільки на тих із них, які було зроблено після зміни влади в Україні в результаті Революції Гідності та які поки що не стали об'єктом наукового аналізу.

Такий аналіз доцільно розпочати з розгляду законопроекту “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)” від 26 червня 2014 року № 4178а, внесеного до Верховної Ради України Президентом України П. Порошенком [1]. Законопроект передбачає істотні конституційні зміни в організації і повноваженнях як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. В частині організації публічної влади на місцях законопроектом передбачено такі основні конституційні зміни:

— скасування інституту місцевих державних адміністрацій і надання районним та обласним радам права формувати власний виконавчий орган;

— запровадження на обласному і районному рівнях інституту представника Президента України, головною функцією якого є нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України; представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України; представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах; представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому;

— розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування різних рівнів за принципом субсидіарності, згідно з яким органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, здійснюють визначені законом повноваження, які, виходячи з обсягу і характеру завдань, вимог досягнення ефективності та економії, найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні.

Законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)”, який передбачав значне розширення конституційних повноважень Президента України, був критично сприйнятий народними депутатами, представниками наукової громадськості й відкликаний з Верховної Ради України його ініціатором.

Новий законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”, підготовлений Конституційною Комісією, утвореною Президентом України П. Порошенком Указом “Про Конституційну Комісію” від 3 березня 2015 року № 119/2015, був внесений ним до Верховної Ради України 1 липня 2015 року і зареєстрований під № 2217а [2]. Законопроект, зокрема, передбачає:

— скасування інституту місцевих державних адміністрацій — обласних і районних, а також у містах Києві та Севастополі, створення виконавчих комітетів обласних і районних рад та запровадження інституту префектів, які здійснюють виконавчу владу в

районах і областях, у Києві та Севастополі; префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України; префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України.

По суті, префект є такою ж посадовою особою, як і представник Президента України згідно із законопроектом “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)”. Головною функцією префекта також є нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України. Однак функції і повноваження префекта значно ширші, ніж представника Президента України, що означає не децентралізацію державної виконавчої влади, а навпаки, її централізацію.

Якщо представники Президента України на відповідній території:

“1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади” (ч.3 ст.107),
то префект на відповідній території:

“1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України” (ч.1 ст.119).

Законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” був попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 року. Проте його схвален-

ня викликало рішучий протест радикально-націоналістичних політичних сил, який вилився в їх зіткнення з правоохоронцями біля будівлі парламенту з людськими жертвами з боку останніх. Протест був викликаний не основним змістом законопроекту, а пунктом 8 його Прикінцевих та перехідних положень (у розділі XV “Перехідні положення” Конституції України це мав би бути пункт 18), який передбачав, що “особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом”, проти чого рішуче виступили радикали. В кінцевому підсумку остаточне прийняття цього законопроекту було відкладено на невизначений час й так і не відбулося.

Чергову спробу прийняти законопроект було зроблено вже наступною українською владою. 13 грудня 2019 року Президент України В. Зеленський вніс до Верховної Ради України законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” № 2598, який відрізняється від аналогічного законопроекту його попередника здебільшого редакційними правками [3]. Хоча є й деякі принципові моменти.

В інституті префекта увагу привертає передусім розширення компетенції префекта новим повноваженням: префект на відповідній території “4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною (законопроектном передбачено перейменування районів на округи. — Авт.), обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці” (п. 4 ч. 1 ст. 119). По суті, таке пропонуване конституційне положення ставить під контроль префекта і в кінцевому підсумку Президента України всі органи місцевого самоврядування. Воно не лише суперечить ідеї децентралізації влади, а й ставить під сумнів саме місцеве самоврядування як певну автономію від органів державної влади.

Законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” № 2598 був відкликаний з Верховної Ради України Президентом України В. Зеленським через два тижні після його подання — 27 грудня 2019 року, і цього ж дня до парламенту ним було внесено його доопрацьовану редак-

цію [4]. Знову ж таки, в основному з редакційними правками. Проте пункт 4 частини першої статті 119, цитований вище, в кінці було доповнено таким формулюванням: "...та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради", яке ще більше узалежнює діяльність органів місцевого самоврядування від префекта і Президента України.

Виходить, що кожний наступний законопроект про внесення змін до Конституції України не звужував, а навпаки, розширював обсяг повноважень представника Президента України (префекта) щодо органів місцевого самоврядування, що суперечить самій ідеї децентралізації влади. Щоправда, і цей законопроект невдовзі після його внесення – 17 січня 2020 року – було відкликано з Верховної Ради України його ініціатором. На цей раз не через спротив радикально-націоналістичних сил, оскільки в двох останніх законопроектах вже не йшлося про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, а під тиском асоціацій місцевого самоврядування та експертного середовища, які небезпідставно вбачали в законопроектах посилення влади Президента України та його представників на місцях.

Паралельно з безуспішними спробами внести зміни до Конституції України щодо децентралізації влади в Україні було здійснено заходи щодо децентралізації законодавчим шляхом. 5 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 157-VIII [5]. Закон передбачає можливість добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст у більшій за складом адміністративно-територіальні утворення – об'єднані територіальні громади (ОТГ). Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською. Закон визначає принципи (ст.2), основні умови (ст.4) та порядок (ст.5-8) добровільного об'єднання територіальних громад.

У розвиток Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" 9 лютого 2017 року було прийнято зако-

ни “Про внесення змін до законів України щодо статусу старости села, селища” № 1848-VIII [6] та “Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад” № 1851-VIII [7], який передбачає право суміжної сільської, селищної територіальної громади приєднатися до вже існуючої об’єднаної територіальної громади.

Логічним завершенням процесів добровільного об’єднання і приєднання територіальних громад стало прийняття Верховною Радою України 17 липня 2020 року Постанови “Про утворення та ліквідацію районів” № 807-IX, якою замість існуючих в Україні 490 районів у Автономній Республіці Крим і областях України утворено 136 нових, укрупнених районів з новоутвореними об’єднаними територіальними громадами [8].

Саме по собі добровільне об’єднання (фактично укрупнення) територіальних громад, як і укрупнення районів, не означає децентралізації влади. Децентралізація вбачається у тому, що до відання органів самоврядування новоутворених громад від місцевих державних адміністрацій передаються об’єкти інфраструктури (спеціалізовані освітні, медичні та соціальні заклади, об’єкти культури, туризму, фізичної культури, транспорту тощо), об’єкти водного, лісового, сільського господарства з повноваженнями щодо управління ними та відповідним бюджетним фінансуванням. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” передбачає фінансову підтримку державою об’єднання територіальних громад, у тому числі шляхом надання їм коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планами соціально-економічного розвитку громад. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об’єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України (ч. 1,3 ст. 10).

Вносяться відповідні зміни до податкового та бюджетного законодавства. Після укрупнення районів перерозподіл бюджетних коштів на користь об’єднаних територіальних громад і укрупнених районів було здійснено Законом України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”» від 25 серпня 2020 року № 822-IX [9]. Фінансова децентралізація вважається серцевиною реформи

щодо децентралізації влади, а фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад – одним із її засадничих принципів.

Згідно із внесеними Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” змінами до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР об'єднані територіальні громади утворюють єдині органи місцевого самоврядування (місцеві ради) та обирають відповідно сільського, селищного, міського голову (ч. 2 ст. 6). У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, на строк повноважень місцевої ради обирається староста, який є посадовою особою місцевого самоврядування і представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради (ч. 1-3 ст. 141). Правовий статус старости села, селища докладно визначено Законом України “Про внесення змін до законів України щодо статусу старости села, селища” від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII.

Очевидно, що реформа щодо децентралізації влади ще далека від завершення і має бути закріплена в Конституції України, чого поки що не вдалося зробити. Очевидним є також і те, що запровадження інституту представника Президента України (префекта) в районах і областях з передбачуваними проектами конституційних змін порядком його призначення на посаду і звільнення з посади та повноваженнями, особливо визначеними законопроектом “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 27 грудня 2019 року, ставить під контроль такої посадової особи і в кінцевому підсумку – Президента України всі органи місцевого самоврядування, що суперечить самій ідеї децентралізації влади.

У зв'язку з цим у разі запровадження інституту префекта, на нашу думку, визначальним, ключовим має бути питання про порядок призначення такої посадової особи.

Згідно із законопроектом “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)” від 26 червня 2014 року представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Згідно із законопроектом “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації

влади)” від 1 липня 2015 року префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Наступні законопроекти “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 13 і від 27 грудня 2019 року зберігають такий порядок призначення префекта.

Як свідчить український досвід призначення на посаду і звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій (Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України), за такого порядку визначальну роль у призначенні на посаду і звільненні з посади конкретних осіб відіграє не Кабінет Міністрів України, а Президент України. Так само буде і з призначенням на посаду чи звільненням з посади префектів. Вони будуть “людьми” глави держави, а не уряду.

На нашу думку, призначати префекта як посадову особу виконавчої влади повинен не Президент України (ні самостійно, ні за поданням Кабінету Міністрів України), який конституційно не належить до виконавчої влади, а Кабінет Міністрів України, який згідно з Конституцією України “є вищим органом у системі органів виконавчої влади” (ч. 1 ст. 113) [10], за поданням Прем’єр-міністра України.

У європейських країнах державний контроль за додержанням в адміністративно-територіальних одиницях органами місцевого самоврядування законодавства здійснюють представники не президента, а уряду, який їх і призначає на посаду. Наприклад, у Франції “у територіальних колективах Республіки представник держави, який представляє кожного із членів Уряду, відповідальний за забезпечення національних інтересів, за адміністративний контроль і додержання законів” (ч. 6 ст. 72 Конституції Франції 1958 р.) [11]; в Румунії “1. уряд призначає по одному префекту в кожний повіт і в муніципiю Бухарест. 2. Префект є представником Уряду на місцевому рівні і керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях” (ч. 1, 2 ст. 122 Конституції Румунії 1991 р.) [12]; у Польщі “представником Ради Міністрів у воєводстві є воєвода. Порядок призначення і відкликання, а також сфера діяльності воєвод визначається законом” (ст. 152 Конституції Польщі 1997 р.) [13].

Призначення Президентом України префектів, особливо з передбачуваними законопроектами “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 13 і 27 грудня 2019 року повноваженнями, та встановлення їх відповідальності перед ним значно розширює повноваження Президента України, можливості його впливу на діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тоді як глава держави має зосереджуватися на вирішенні загальнодержавних питань; звужує можливості Кабінету Міністрів України щодо здійснення державного управління в адміністративно-територіальних одиницях внаслідок відсутності у нього правових засобів впливу на префектів (він їх не призначає на посаду і не звільняє з посади); поглиблює таке негативне явище, притаманне змішаній формі республіканського правління, як дуалізм виконавчої влади, тому що передбачає формування ще й президентської її вертикалі по лінії: Президент України – префект області (регіону) – префект району (округу); суперечить переходу до парламентарно-президентської форми правління, яка передбачає розширення повноважень парламенту та сформованого ним уряду у здійсненні державної влади.

Характерно, що в Грузії, де здійснюється такий перехід, державний уповноважений в адміністративно-територіальних одиницях (губернатор), згідно з конституційними змінами, став призначатись урядом. Якщо стаття 813 Конституції Грузії в редакції Конституційного закону Грузії від 11 березня 2008 року № 5833 передбачала, що “1. представництво Президента і Уряду Грузії в адміністративно-територіальних одиницях Грузії забезпечує державний уповноважений – губернатор... 3. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади державного уповноваженого – губернатора визначається законом”, то в редакції Конституційного закону Грузії від 15 жовтня 2010 року № 3710 ця стаття встановлює: “Представництво виконавчої влади в адміністративно-територіальних одиницях Грузії забезпечує державний уповноважений – губернатор... 3. Державного уповноваженого – губернатора призначає на посаду та звільняє з посади Уряд” [14].

Важливе значення щодо децентралізації влади має питання про те, як саме префект чи аналогічна посадова особа має реагу-

вати на можливе порушення органами місцевого самоврядування законодавства. Як вже зазначалося, згідно із законопроектом “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 27 грудня 2019 року префект “вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв’язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради” (п. 4 ч. 1 ст. 119).

У країнах з романо-германською моделлю організації публічної влади на місцях (передбачає функціонування в адміністративно-територіальних одиницях одночасно органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування), де є така посадова особа (префект, урядовий комісар, комісар республіки, воєвода тощо), вона може лише оскаржити акт органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності конституції чи законам в органі адміністративної юстиції і не звертається з такого питання ні до президента, ні до уряду. У Румунії, наприклад, “4. префект може опротестувати перед інстанцією адміністративної юстиції акт повітової ради, місцевої ради або примаря, якщо вважає його незаконним. Дія опротестованого акта призупиняється за правом” (ч. 4 ст. 122 Конституції Румунії 1991 р.) [12].

У зв’язку з обговоренням питань про децентралізацію влади у політико-правовому дискурсі розгорнулася дискусія щодо загальних назв адміністративно-територіальних утворень, їх суб’єктів та посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування: громада – муніципалітет – волость; район – повіт – округ; область – регіон; представник держави – представник президента – префект – урядник; поселення – населений пункт; селище – містечко; мешканці – жителі тощо. Не вдаючись у деталі дискусії, вважаємо за необхідне у визначенні таких назв уникати двох крайнощів, одна з яких – відновлення архаїчних назв, які давно залишились у минулому (волость, повіт, урядник), а друга – запозичення чужих для української мови іншомовних назв (муніципалітет, префект, офіс префекта)

та залишити вже звичні, усталені в політиці і праві терміни – “громада” (“територіальна громада”, “об’єднана територіальна громада”), “район”, “область”, “селище”, “жителі”.

“Офіс” (англ. office, в англомовних країнах – контора, канцелярія, служба) – це абсолютно чуже для української мови і політико-правової термінології слово, тому вже запроваджені назви “Офіс Президента України”, “Офіс Генерального прокурора”, “Офіс фінансового контролю” звучать недоречно. “Жителі” – місцевості, населеного пункту, району, області, країни; “мешканці” – квартири, будинку, гуртожитку, готелю тощо. “Селище” – адміністративно-територіальна одиниця, а не маленьке місто (“містечко”). “Поселенням” може бути і стихійно заселена територія, і місце примусового заслання як одного із засобів покарання, і місце, де гніздяться великою масою деякі птахи, а не тільки населений пункт як адміністративно-територіальна одиниця. “Представник президента”, а краще – “представник уряду”, якщо вже без нього ніяк не можна обійтися, але не “префект” (від лат. praefectus – начальник, у Стародавньому Римі так називали особу, що обіймала військову, адміністративну, судову або господарську посаду). З огляду на можливе фактичне зосередження влади в руках повністю залежного від Президента України префекта в районі чи області його вже зараз іноді скептично називають “наглядачем”, “намісником” і навіть... “прокуратором”.

Отже, порівняльний аналіз законопроектів “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)” від 26 червня 2014 року, “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 1 липня 2015 року, 13 і 27 грудня 2019 року свідчить, що всупереч самій ідеї децентралізації влади вони передбачали посилення влади Президента України в адміністративно-територіальних одиницях України через запровадження в районах і областях замість місцевих державних адміністрацій посади повністю залежного від нього і підконтрольного йому представника Президента України (префекта) з наділенням його повноваженнями щодо здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування з можливістю ініціювання зупинен-

ня Президентом України дії не тільки виданого ними акта, а й їхніх повноважень. У зарубіжних країнах з романо-германською моделлю організації публічної влади на місцях, яка передбачає таку посадову особу, вона є представником уряду, ним призначається і може лише оскаржити акт органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності законодавству в органі адміністративної юстиції. Запровадження такого порядку є ключовою ланкою децентралізації влади в Україні.

Більшою мірою ідеї децентралізації влади відповідає законодавча децентралізація, яка започаткована Законом України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 року і передбачає поступове передання до відання сформованих об’єднаними територіальними громадами органів місцевого самоврядування об’єктів інфраструктури з відповідним бюджетним фінансуванням, що, в свою чергу, породжує проблему реформування місцевих органів державної виконавчої влади щодо порядку їх формування, складу та повноважень.

У здійсненні конституційних і законодавчих перетворень доцільно зберегти вже усталену політико-правову термінологію, уникаючи як відновлення архаїчної української, так і некритичного запозичення іншомовної термінології.

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): Проект Закону України від 26 червня 2014 р. № 4178а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513. **2.** Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. **3.** Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13 грудня 2019 р. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644. **4.** Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 27 грудня 2019 р. № 2598. **5.** Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Голос України*. 2015. 4 березня. **6.** Про внесення змін до законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII. *Голос України*. 2017. 11 березня. **7.** Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1851-VIII. *Голос України*. 2017. 18 березня. **8.** Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. *Голос України*. 2020. 18 липня.

9. Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік”: Закон України від 25 серпня 2020 р. № 822-IX. *Голос України*. 2020. 31 серпня. 10. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>. 11. Конституция Франции. *Конституции государств Европы*: в 3 т. / Л. А. Окуньков (общ. ред. и вступ. ст.). Москва: НОРМА, 2001. Т. 3. С. 411-434. 12. Конституция Румынии. Там же. С. 63-92. 13. Конституция Республики Польша. Там же. Т. 2. С. 686-732. 14. Конституция Грузии (по состоянию на 1 ноября 2013 года). Тбилиси, 2013.

References

1. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia): Proekt Zakonu Ukrainy vid 26 chervnia 2014 r. № 4178a. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513. 2. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proekt Zakonu Ukrainy vid 1 lypnia 2015 r. № 2217a. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. 3. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proekt Zakonu Ukrainy vid 13 hrudnia 2019 r. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644. 4. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): Proekt Zakonu Ukrainy vid 27 hrudnia 2019 r. № 2598. 5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 r. № 157-VIII. *Holos Ukrainy*. 2015. 4 bereznia. 6. Pro vnesennia zmin do zakoniv Ukrainy shchodo statusu starosty sela, selyshcha: Zakon Ukrainy vid 9 liutoho 2017 r. № 1848-VIII. *Holos Ukrainy*. 2017. 11 bereznia. 7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo dobrovilnoho pryednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 9 liutoho 2017 r. № 1851-VIII. *Holos Ukrainy*. 2017. 18 bereznia. 8. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 lypnia 2020 r. № 807-IX. *Holos Ukrainy*. 2020. 18 lypnia. 9. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro Derzhavnyi biudzhet Ukrainy na 2020 rik”: Zakon Ukrainy vid 25 serpnia 2020 r. № 822-IX. *Holos Ukrainy*. 2020. 31 serpnia. 10. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>. 11. Konstytutsiia Frantsyy. *Konstytutsiia hosudarstv Evropy*: v 3 t. / L. A. Okunkov (obshch. red. y vstup. st.). Moskva: NORMA, 2001. Т. 3. S. 411-434. 12. Konstytutsiia Rumynyy. Там zhe. S.63-92. 13. Konstytutsiia Respublyky Polsha. Там zhe. Т. 2. S. 686-732. 14. Konstytutsiia Hruzyy (po sostoianyiu na 1 noiabria 2013 hoda). Tbylisy, 2013.

Shliakhtun Petro, Kolyukh Valeriy, Malkina Ganna. Key element in the decentralization of power in Ukraine

Decentralization of power, as the transfer of functions and powers to resolve local issues from central to territorial bodies of state power or to local authorities, is one of the main directions of further democratization of Ukrainian society, reforming its political system as a whole. There is a

distinction between administrative and democratic decentralization. Administrative decentralization consists in transferring the powers of the state executive power from central to local authorities. Democratic decentralization consists in creating an extensive system of local self-government and transferring to it the functions and powers of state authorities to manage local affairs. Democratization of power involves a combination of administrative and democratic decentralization.

A comparative analysis of draft laws «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the powers of state authorities and local self-government)» dated June 26, 2014, «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power)» dated July 1, 2015, December 13 and 27, 2019 shows that contrary to the very idea of decentralization of power, they envisaged strengthening the power of the President of Ukraine in the administrative-territorial units of Ukraine due to the introduction in the districts and regions of the position of a completely dependent on him and controlled by him representative of the President of Ukraine (prefect) (instead of local state administrations) with the empowerment on the implementation of administrative supervision over the observance of the Constitution and the laws of Ukraine by local self-government authorities with the possibility of initiating the stopping by the President of Ukraine of the action not only of the act issued by them, but also of their powers. In foreign countries with the Romano-Germanic model of organizing local public authority, which provides for such an official – a representative of the government, appointed by the government and can only appeal against an act of the local self-government authority on grounds of its inconsistency with the legislation in the administrative justice body. The introduction of such a procedure is a key element in the decentralization of power in Ukraine.

To a greater extent, the idea of decentralization of power is answered by legislative decentralization, which was founded by the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Communities» dated February 5, 2015 and provides for the gradual transfer of infrastructure facilities to the jurisdiction of the existing united territorial communities of local self-government authorities with appropriate budget funding, which, in turn, gives rise to the problem of reforming local state executive authorities regarding the procedure for their formation, composition and powers.

Key words: Constitution, law, bill, decentralization, executive power, local self-government, territorial community, representative of the President of Ukraine, prefect.