

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ШАПОВАЛ Наталія Володимирівна



УДК 342.731

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ:
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
КОСТИЦЬКИЙ Василь Васильович,
академік Національної академії правових наук України,
професор кафедри теорії та історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса
Шевченка, президент Асоціації українських правників,
голова вченої ради Інституту законодавчих передбачень і
правової експертизи

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
БИКОВ Олександр Миколайович,
Інститут законодавства Верховної Ради України, вчений
секретар

кандидат юридичних наук
СУХОДОЛЬСЬКА Анастасія Андріївна,
Національний авіаційний університет,
доцент кафедри цивільного права і процесу юридичного
факультету

Захист відбудеться «25» лютого 2021 року о 10:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16 в Національному авіаційному університеті за адресою: 03680, м. Київ, просп. Любомира Гузара, 1.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного авіаційного університету за адресою: 03680, м. Київ, просп. Любомира Гузара, 1.

Автореферат розіслано «22» січня 2021 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Ю. Л. Юринець

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження визначається тим, що Україна переживає процес активного муніципального реформування – реформу місцевого самоврядування, яка втілюється одночасно з низкою інших реформ – адміністративною, судовою, парламентською тощо. Зазначене реформування навіть неодноразово розглядалось як таке, що потребує змін до Конституції України (2004, 2011, 2015 роки), відповідно державно-політичному курсу на децентралізацію публічної влади.

Між тим, місцеве самоврядування є порівняно новим конституційно-правовим інститутом. Його розвиток протягом історії України був здебільшого переривчастим, не відзначався лінійною поступальністю. Водночас акумулювання елементів національного та зарубіжного досвіду для конструювання раціональної й життєздатної моделі місцевого самоврядування в Україні є нагальним науково-теоретичним і практичним завданням. Від його вирішення залежить успішність демократизації політичної системи, використання економічного і соціального потенціалу територіальних громад, активізація участі населення у вирішенні питань місцевого значення та в реалізації самоврядної публічної влади тощо. Водночас вище державне керівництво проголосило курс на європейську інтеграцію, а відтак на застосування Україною системи тих політико-правових цінностей, що складають аксіологічні підвалини демократичного устрою більшості держав – учасниць ЄС. Відповідно, проблематика реформи місцевого самоврядування набуває першорядного значення.

Натомість нинішня модель місцевого самоврядування в Україні є нестійким, внутрішньо суперечливим утворенням, сконструйованим із елементів радянської політико-правової спадщини на основі довільного поєднання елементів громадівської та державницької концепцій, зі слабким і непослідовним урахуванням передового зарубіжного муніципально-правового досвіду. Результатом державних реформ протягом 1991–2014 років стало безсистемне експериментування із самоврядними інституціями та їх конструювання методом «спроб і помилок». Взнаки далася також недостатня концептуальна і наукова забезпеченість муніципального реформування. Врешті, зазначена модель перестала відповідати критеріям раціональності, ефективності й адаптивної здатності до суспільних потреб. Саме тому з 2014 року було розпочато новітній етап муніципальної реформи, що змушує як науковців, так і фахівців-практиків звернутися передусім до аналізу фундаментальних проблем організації та проведення муніципальної реформи. Від глибини й обґрунтованості такого аналізу та можливостей впливу на практику муніципального реформування багато в чому залежить системне удосконалення його правового регулювання як на конституційному, так і на законодавчому рівнях, що потребує належної доктринальної бази.

Значну увагу вивченню різноманітних конституційно-правових проблем муніципальної реформи приділяли такі вітчизняні вчені, як Н.М. Альошина, Б.П. Андресюк, О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, Ю.В. Бойко, В.І. Борденюк, П.В. Ворона, Ю.В. Георгієвський, В.А. Григор'єв, Р.Ю. Гришко, І.А. Грицяк, І.В. Дробуш, Т.В. Забейворота, Б.В. Калиновський, А.С. Калінкін, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, Н.М. Кондрацька, М.І. Корнієнко, В.В. Костицький, Ю.І. Крегул, О.Д. Крупчан, А.Р. Крусян, Т.Є. Кубай, В.С. Куйбіда, О.Д. Лазор, П.М. Любченко, О.В. Марцеляк, Ю.К. Маслов, А.С. Матвієнко, Н.В. Мішина, М.В. Оніщук, М.П. Орзіх, М.О. Петришина, О.О. Петришин, В.В. Попович, М.О. Пухтинський, М.В. Савчин, С.Г. Серьогіна, К.Є. Соляник, М.О. Теплюк, В.В. Толкованов, П.А. Трачук, І.І. Тулик, В.Л. Федоренко, Г.В. Чапала, П.Б. Чернописький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Ю.А. Шпак та ін. Проте їх дослідження у цій сфері стосувалися або окремих аспектів такого реформування, або певних історичних чи то порівняльно-правових аспектів реформування системи місцевого самоврядування як підсистеми публічної влади та інституту громадянського суспільства. Між тим, очевидною є потреба комплексного аналізу муніципальної реформи як ключового правового феномену, її ролі та місця в активних процесах державно-правового реформування, з'ясування співвідношення муніципальної реформи з іншими видами правових реформ у державі, а відтак – окреслення перспективних цілей, засобів і оптимальних шляхів такого реформування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 та кафедри фундаментальних і юридичних дисциплін факультету № 6 в межах державної комплексної програми наукової діяльності № 12.00.02 за напрямом – конституційне право; муніципальне право.

Тему дисертації затверджено вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 22 грудня 2015 року (протокол № 13) та уточнено 31 березня 2017 року (протокол № 3).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є комплексний аналіз муніципальної реформи як правового феномену на сучасному етапі та визначення перспектив її подальшого розгортання в межах парадигми системного реформування публічної влади в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- розкрити сутність муніципальної реформи як предмета дослідження в юридичній науці;
- виявити основні методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму;
- охарактеризувати місцеве самоврядування в системі публічної влади як об'єкт муніципальної реформи;
- узагальнити національний і зарубіжний конституційно-правовий досвід здійснення муніципальної реформи;

- з'ясувати теоретико-історичні закономірності здійснення муніципальних реформ у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- виявити ключові конституційно-правові проблеми та перспективи муніципальної реформи в сучасній Україні:
- сформулювати наукове бачення основних етапів та особливостей здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні;
- окреслити шляхи й перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням муніципальних реформ.

Предметом дослідження є особливості організації та проведення муніципальної реформи в сучасній Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає загальнофілософський діалектико-матеріалістичний підхід, який передбачає розгляд муніципальної реформи як правової реформи, особливого управлінського рішення та процесу його втілення в життя щодо перетворення основного об'єкта такого реформування – системи місцевого самоврядування. Автор будує свої міркування та висновки на засадах філософського плюралізму (підрозділ 1.2). Активно використано також філософський арсенал юридичної герменевтики, антропології та аксіології (підрозділи 1.1–1.2). Водночас дослідження проведено із застосуванням широкого спектру загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання. З огляду на специфіку предмета дослідження, провідну роль при викладенні всіх підрозділів дисертації мав формально-юридичний метод. Історико-правовий метод використовувався для з'ясування особливостей проведення муніципальних реформ в Україні (підрозділ 2.1). Компаративістський метод використовувався для порівняння муніципальних реформ у різних країнах Європи (підрозділ 2.2). Завдяки методу класифікації здійснено групування моделей місцевого самоврядування, які застосовуються в зарубіжних країнах (підрозділ 2.2), видів муніципальних реформ (підрозділ 1.1), етапів і періодів муніципальних реформ в Україні (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1). Методи теоретико-правового прогнозування і моделювання використано автором для висунення й обґрунтування пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та до інших актів муніципального законодавства (підрозділ 3.2).

Нормативну базу дослідження склали акти (чинні і частково ті, що втратили чинність) вітчизняного та зарубіжного конституційного законодавства, а також міжнародно-правові акти, в яких містяться міжнародні (передусім європейські) стандарти щодо організації місцевого самоврядування та його реформування. Емпіричною базою дослідження стали матеріали Конституційної Асамблеї (2012–2014 років) та Конституційної комісії при Президентові України (2015 року), а також наукові висновки й узагальнення щодо організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні та в зарубіжних країнах.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що ця робота є одним із перших в Україні комплексних наукових досліджень досвіду організації та реформування місцевого самоврядування в Україні. У рамках проведеного дослідження одержано наступні результати, які мають наукову новизну і виносяться на захист, зокрема:

вперше:

- надано авторське визначення муніципальної реформи – як різновиду правової реформи, що здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами) та інституціями громадянського суспільства на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, супроводжується обов'язковим ухваленням низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, та яка має завершитися зміною базових засад організації й функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ;

- виокремлено ознаки муніципальної реформи, у т. ч. такі: 1) це різновид правової реформи; 2) об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування, що включає в себе зрізи: публічно-владний (система органів місцевого самоврядування), діяльнісний (система муніципальних правовідносин) та суб'єктний (система суб'єктів місцевого самоврядування і суб'єктних (індивідуальних і колективних) муніципальних прав); 3) ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; 4) вона передбачає системне розгортання, розкриття та більш послідовне втілення конституційних засад місцевого самоврядування або ж зміну цих засад; 5) здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; 6) поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму; 7) здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації); 8) має об'єктивний та еволюційний характер і, як така, слугує розвитку та зміцненню ідеології муніципалізму, конституціоналізму, демократизму, соціальної інтеграції та консолідації суспільства;

- доведено, що муніципальна реформа може здійснюватися в конституційній, законодавчій та комбінованій (поєднання конституційних і законодавчих змін) формах;

- виокремлено такі муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.: 1) міська реформа 1785 року в підросійській Україні; 2) селянська, земська та міська реформи 1860–1890-х років у підросійській Україні та муніципальні реформи 1860 і 1890-х років у Австро-Угорщині, до якої входила Галичина і Буковина; 3) столичинська муніципальна реформа в підросійській Україні на початку XX ст.; 4) реформи місцевого самоврядування в період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917–1920 роки).

- надано розгорнуту характеристику сучасному етапу та перспективам конституційного розвитку муніципальної реформи в сучасній Україні у XX–XXI століттях;

удосконалено:

- наукові підходи щодо розуміння муніципальної влади – як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне (пряме або опосередковане) волевиявлення територіальної громади та/або утворених нею органів, обраних або призначених посадових осіб щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини й громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом ухвалення й реалізації нормативно-правових актів у порядку, передбаченому Конституцією та законами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування; обґрунтовано тезу, що моделі місцевого самоврядування є різними за своїми видовими характеристиками в межах родових ознак відповідної системи;

- наукові уявлення про наявні моделі місцевого самоврядування, види муніципальних реформ, сутність сучасного етапу її розвитку в Україні, що полягає в системному удосконаленні чинної системи місцевого самоврядування, побудованої за зразком європейської континентальної системи;

- наукові уявлення про систему чинників, що впливають на перебіг і динаміку муніципальних реформ;

- теоретичні положення щодо еволюції місцевого самоврядування в Україні у межах дореформаційного та реформаційного періодів, які відповідно охоплюють IX–XVIII та кінець XVIII – початок XXI ст.;

- обґрунтування доцільності виокремлення сучасного етапу муніципальної реформи – 1991–2019 роки, у межах якого визначено такі стадії реформи: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990–1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996–2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004–2014 роки); 5) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі);

набули подальшого розвитку:

- методологічні підходи до вивчення муніципальної реформи шляхом застосування синтезу концепцій місцевого самоврядування як політико-правового феномену, наукових уявлень про правові реформи та вчень про публічне управління, розроблених представниками наук конституційного, муніципального й адміністративного права, а також теорії права і держави;

- наукове обґрунтування розгляду муніципальної реформи з позицій: аксіологічної; гносеологічної (епістемологічної); діяльнісної; телеологічної; праксеологічної; функціональної; організаційної; комунікативної; суб'єктної та об'єктної;

- наукові положення щодо класифікації систем місцевого самоврядування та наукові уявлення про вплив основних концепцій (теорій) місцевого

самоврядування (громадівської, державницької та дуалістичної) на зміст, спрямованість і результативність муніципальної реформи; вказано на непослідовність і фрагментарність застосування означених концепцій у практиці муніципального реформування в сучасній Україні, підкреслено апробацію різних підходів у практиці муніципальних реформ країн Європи;

- наукові погляди на перспективи розвитку муніципальної реформи в Україні з урахуванням необхідності поєднання конституційних, законодавчих і міжнародно-правових елементів такого реформування, а також обґрунтування того, що основними напрямками такого розвитку є: децентралізація публічної влади; розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування і субсидіарності, а також правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; відновлення повноцінного самоврядування на рівні областей і районів тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідних цілях – як основа для майбутнього дослідження особливостей, перебігу та перспектив подальшої муніципальної реформи в Україні, компаративного аналізу цієї реформи у системі муніципальних реформ країн Європи та постсоціалістичного простору;

- у правотворчій діяльності – у процесі вдосконалення конституційного й муніципального законодавства України, як доктринальна основа для проведення муніципальної реформи в Україні на сучасному етапі;

- у навчальному процесі – при підготовці навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Конституційне право зарубіжних країн».

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням автора. Цитовані в дисертаційному дослідженні думки, положення та пропозиції інших науковців мають належні посилання на джерела та використані з метою подальшого розвитку юридичної науки, підкріплення наукових розробок здобувача.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження були впроваджені в науковій, експертній, законотворчій, правозахисній і просвітницькій діяльності низки установ та організацій, серед яких: Харківський національний університет внутрішніх справ, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Інститут законодавчих передбачень та правової експертизи, Ужгородський національний університет, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Асоціація українських правників.

Основні положення дослідження, викладені в дисертації висновки та пропозиції обговорювалися під час наступних міжнародних і всеукраїнських наукових заходів: Міжнародна науково-практична конференція «Закарпатські

правові читання» (Ужгород, 21–23 квітня 2016); Всеукраїнська науково-практична конференція «Права дитини» (Київ, 9 грудня 2016); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми правової політики України в умовах Європейської інтеграції» (31 березня – 1 квітня, Одеса, 2017); Міжнародна науково-практична конференція «Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції від громадянського суспільства – до правової держави» (Харків, 2017); Міжнародна наукова конференція «Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах» (Київ, 22–23 червня 2017); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні» (Чернівці, 18–19 жовтня 2018); Міжнародний круглий стіл «Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення» (Київ, 4 червня 2019); Міжнародна науково-практична конференція «Психолого-педагогічні, правові та соціально-культурні проблеми сучасного суспільства» (Кременчук, 16–17 жовтня 2019); Міжнародна науково-практична конференція «Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах» (Київ, 29 листопада 2019).

Публікації. Основні положення та результати дослідження викладено у 8 наукових статтях, із яких 7 статей опубліковано у виданнях, визнаних фаховими з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях і круглих столах.

Структура й обсяг дисертації. Дисертаційне дослідження складається з анотації, вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг роботи становить 234 сторінки, із них основний текст дослідження – 192 сторінки. Список використаних джерел складається із 359 найменувань і займає 39 сторінок. Додатки викладено на 3 аркушах.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми дослідження та визначено його мету і завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито положення наукової новизни, науково-практичне значення дисертаційної роботи, перспективи використання отриманих результатів, зазначено відомості про форми їх апробації, відображено структуру й обсяг дисертації.

У **Розділі 1. «Теоретико-методологічні засади дослідження муніципальної реформи в Україні»** розглянуто питання, пов'язані з окресленням ролі та місця муніципальної реформи як правового феномену, що предметно досліджується в рамках юриспруденції; висвітлено провідні методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму; з'ясовано специфіку місцевого самоврядування в системі публічної влади як об'єкта муніципальної реформи.

Зокрема, у рамках *підрозділу 1.1. «Муніципальна реформа як предмет дослідження в юридичній науці»* показано, що муніципальна реформа порівняно недавно стала об'єктом досліджень вітчизняної юридичної науки у зв'язку із загальною неусталеністю інституту місцевого самоврядування в Україні. Така реформа стала актуальною вимогою сьогодення після конституціоналізації новітньої моделі місцевого самоврядування в Україні (1996 р.). Муніципальні реформи, що провадилися в ХІХ, першій половині ХХ та на межі ХХ–ХХІ століть, різняться суттєвими відмінностями: різними концептуальними та ідеологічними підходами до конструювання моделі місцевого самоврядування та його реформування (у межах громадівської, державницької або дуалістичної парадигм муніципалізму); рівнем інституціоналізації місцевого самоврядування (початковий або переважно звичаєвий, законодавчий, конституційний, комплексний); різним ступенем врахування зарубіжного досвіду проведення муніципальних реформ (від повного заперечення зарубіжного досвіду до імплантації певних його національних моделей або окремих конструктивних їх елементів) тощо.

Виокремлено ознаки муніципальної реформи й основні напрями муніципального реформування, докладно розглянуто співвідношення муніципальної реформи з реформами адміністративною, конституційною та публічної влади. Вихідним постулатом для наукової інтерпретації муніципальної реформи стали такі тези: 1) це багатогранне, комплексне конституційно-правове явище, яке розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій («місцеве самоврядування», «реформа», «правова реформа» тощо); 2) це різновид правової реформи (що виключає можливість здійснення муніципальної реформи в сучасній державі у позаправовий спосіб, без нормативно-правового підґрунтя); 3) її специфіці властиві особливі об'єкт, суб'єкт, напрями, процес, нормативно-правове та інші види супроводження. Муніципальною реформою пропонується вважати різновид правової реформи, яка здійснюється уповноваженими на те суб'єктами публічної влади у тісній взаємодії з місцевими територіальними колективами (громадами), інституціями громадянського суспільства, на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, вона супроводжується обов'язковим ухваленням низки нормативно-правових актів, що мають концептуально-проективний характер, і має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

У *підрозділі 1.2. «Методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму»* показано важливість концептуально-доктринального забезпечення проведення такої реформи в умовах сучасної України – від осмислення об'єктивних потреб до окреслення перспективних напрямів і шляхів її проведення, що зумовило

пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування. Акцентовано, що методологія муніципальної реформи виходить з постулатів людиноцентризму та діалектичної єдності теоретичних і прикладних аспектів у пізнанні цього правового явища, а також сприяння його практичному перетворенню. Доведено, що плідним у методологічному плані є розгляд муніципальної реформи з таких позицій: аксіологічної, яка розкриває потенціал муніципальної реформи як способу перетворення системи місцевого самоврядування, імплементації й розвитку фундаментальних цінностей місцевої демократії; гносеологічної (епістемологічної), виходячи з того, що місцеве самоврядування є органічною частиною влади, яка формувалася протягом тривалого часу і зазнавала змін під впливом різних чинників і тенденцій; діяльнісної, що концептуалізує феномен муніципальної реформи як особливий процес і результат впливу держави на систему місцевого самоврядування з метою здійснення необхідних перетворень у його структурі, функціях, особливостях взаємодії з державною владою тощо; організаційної, яка передбачає відображення змін внутрішньоструктурного характеру, властивих для місцевого самоврядування у ході та внаслідок проведення муніципальної реформи та інших.

У **Розділі 2. «Національний і зарубіжний конституційно-правовий досвід здійснення муніципальної реформи»** комплексно розглянуто основні теоретико-історичні закономірності здійснення муніципальних реформ у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні; проаналізовано й узагальнено основні риси конституційно-правового досвіду щодо здійснення муніципальних реформ у країнах Європи.

У *підрозділі 2.1. «Муніципальні реформи в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні: теоретико-історичні закономірності»* показано, що дослідження історико-правових особливостей підготовки, здійснення та контролю за реалізацією муніципальних реформ у контексті державно-правового розвитку України засвідчує: такі реформи обумовлюються закономірностями становлення, функціонування і розвитку місцевого самоврядування як невід’ємного соціального явища.

Ключовим моментом у контексті нашого дослідження є розмежування дореформаційного та реформаційного періодів розвитку місцевого самоврядування в історії України: перший період протікав спонтанно, поза цілеспрямованими кроками з боку державної влади у напрямі розвитку інституту місцевого самоврядування; другий етап пов’язується саме з цілеспрямованими та упорядкованими правовими нормами, здебільшого конституційно-правового характеру, щодо формування місцевого самоврядування внаслідок реформ кінця XVIII – початку XIX ст. Лише з середини XIX ст. місцеве управління в багатьох країнах стало пов’язуватися з місцевим самоврядуванням.

Визначено й окреслено у висновках етапи муніципально-правового розвитку в історії місцевого самоврядування в Україні дореформаційного

періоду. У межах реформаційної муніципально-правової парадигми виокремлено муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст., сформульовано відповідні висновки. Зокрема, у цей період було продемонстровано різні форми і методи правового регулювання моделі місцевого самоврядування в Україні, що відповідало історично визначеним етапам його розвитку; різними для української державності були їх наслідки.

У підрозділі 2.2. «Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ» обґрунтовано, що для більшості європейських держав характерною тенденцією новітнього (повоєнного) конституційно-правового розвитку є муніципальне реформування, що стає вагомим напрямком конституційно-правової модернізації. Муніципальні реформи відбуваються на тлі масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті, що дає змогу дослідникам обґрунтовувати наявність виразної тенденції до формування, попри відмінності моделей місцевого самоврядування, європейської системи місцевого самоврядування, базованої на спільних політико-правових цінностях муніципалізму й конституціоналізму, в якій керівна роль належить внутрішньосистемним нормативним актам, ухваленим відповідними наддержавними органами ЄС (Європарламентом, Європейською радою тощо).

До визначальних напрямків таких реформ віднесено оптимізацію системи місцевого управління на засадах децентралізації, запровадження субсидіарності та пропорційності, деконцентрації публічно-владних повноважень, а також проміжного або регіонального рівня управління, на який було передано певні функції центрального управління. Домінуючим є укрупнення муніципальних утворень (зокрема утворення міських метропольних зон у головних міських агломераціях). У західноєвропейській муніципальній доктрині й практиці поширення набувають тенденції взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, котрі характеризуються приматом місцевого самоврядування, бажанням і спроможністю держави до самообмеження.

Своєрідність конституційного та законодавчого закріплення новацій у системі місцевого самоврядування в країнах Європи безпосередньо зумовлена чинними нормативними документами, обов'язковими для врахування в національних законодавствах, зокрема такими як Європейська Хартія місцевого самоврядування.

У Розділі 3. «Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно-правові проблеми та перспективи» проаналізовано основні етапи й особливості здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні, а також шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України.

У підрозділі 3.1. «Основні етапи та особливості здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні» досліджено нормативно-правову та

концептуально-проективну основи цієї реформи в межах сучасного періоду еволюції муніципальної влади в Україні (1990–2019 рр.). Висвітлено ключові новації цієї реформи, вміщені у законах 1990–1996 років, у Конституційному Договорі між Верховною Радою України та Президентом України 1995 р., у Конституції України 1996 р., в інших законах і Концепціях національної програми муніципальної та адміністративної реформ в Україні 1997 р., 1998 р., 2000 р., 2001 р., 2002 р., 2009 р., 2014 р., а також у законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади 2015 р.

Проведений аналіз уможливив періодизацію сучасного етапу муніципального реформування, яка з певним ступенем умовності може виглядати таким чином: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990–1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996–2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004–2014 роки); 5) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі), під час яких по-різному вирішувалися ключові концептуальні питання співвідношення громадських і державницьких елементів, – їх слід враховувати при побудові логіки подальших реформаційних кроків.

У підрозділі 3.2. *«Шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України»* доведено, що подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує удосконалення правового регулювання на конституційному рівні. Акцентовано, що муніципальна реформа в рамках конституційно-правового реформування має надзвичайну цінність з точки зору захисту України від можливих ризиків узурпації влади.

Окреслено головні напрямки конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі: втілення повсюдності та сумірності місцевого самоврядування, поєднання централізації та децентралізації, добровільність об'єднання територіальних громад, визначеність із системно-структурною організацією органів місцевого самоврядування, у тому числі надання районним і обласним радам повноважень щодо утворення виконавчих органів, запровадження інституту старост; конституціоналізація інституту передання (делегування) частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засобу врахування інтересів місцевого населення, конституційного зміцнення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування. Констатується, що реформа місцевого самоврядування має бути початком муніципальної реформи європейського рівня (доповненим новим муніципальним законодавством), забезпеченням його системності (проекти законів про засади державної регіональної політики, про адміністративно-територіальний устрій, про самоврядування територіальної громади, про самоврядування району, про самоврядування області, про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади, про місто Севастополь та ін.).

ВИСНОВКИ

Проведене дисертаційне дослідження дало змогу зробити певні висновки:

1. В основу формування сучасної доктрини муніципальної реформи покладено творчий синтез концепцій місцевого самоврядування як політико-правового феномену та вчень про публічне управління, розроблених представниками конституційного, муніципального й адміністративного права, а також теорії права і держави, соціології права.

У концептуально-науковому контексті муніципальна реформа – це різновид правової реформи, що здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної влади у взаємодії з місцевими територіальними громадами та інституціями громадянського суспільства на основі чітко окресленої концепції (програми, стратегії) змін, яка супроводжується обов'язковим ухваленням низки нормативно-правових актів і має завершитися зміною базових засад організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту в цілому або його інституційних, організаційних, нормативно-правових чи фінансово-економічних основ.

2. Основними ознаками муніципальної реформи слід вважати такі: 1) це різновид правової реформи; 2) об'єктом цієї реформи є система місцевого самоврядування, що включає в себе зрізи: публічно-владний (система органів місцевого самоврядування), діяльнісний (система муніципальних правовідносин) та суб'єктний (система суб'єктів місцевого самоврядування і суб'єктних (індивідуальних і колективних) муніципальних прав); 3) ця реформа може включати конституційні зміни, а може відбуватися поза змінами конституційного характеру; 4) вона передбачає системне втілення конституційних засад місцевого самоврядування або ж їх зміну; 5) здійснюється на концептуально-проективному, нормативно-правовому та організаційному рівнях; 6) поєднує національний та універсальний досвід муніципалізму; 7) здійснюється на певній ідеологічній основі (громадівська чи державницька концепція місцевого самоврядування або їх комбінації); 8) має об'єктивний та еволюційний характер.

3. Українська наука муніципального права напрацьовує власну методологію муніципальної реформи як складову доктрини муніципалізму, з урахуванням досвіду інших держав і вимог креативності, глобальності, системності, альтернативності тощо. Плідним є розгляд муніципальної реформи з позицій: аксіологічної; гносеологічної (епістемологічної); діяльнісної; телеологічної; праксеологічної; функціональної; організаційної; комунікативної; суб'єктної та об'єктної.

4. В організації публічної влади місцеве самоврядування є її структурним елементом, його інституціалізація розширює уявлення про традиційні функціональні «гілки» державної влади (законодавчої, виконавчої та судової). Муніципальна влада – це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне (пряме або опосередковане) волевиявлення територіальної

громади та/або утворених нею органів і обраних або призначених посадових осіб щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини й громадянина та вирішення місцевих питань шляхом ухвалення й реалізації нормативно-правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. Муніципальна влада є різновидом публічної влади (поряд з державною), яка діє в межах місцевого співтовариства (територіального колективу), реалізується від його імені безпосередньо або органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

5. Виокремлено особливі ознаки муніципальної влади, що дозволяє ідентифікувати її (з певним ступенем умовності) саме як окремішню «гілку» публічної влади:

1) основою генезису муніципальної влади є місцеві публічні інтереси;
 2) її самостійність конституційно визнається та гарантується державою і знаходить своє відображення: а) у правовій, організаційній та матеріально-фінансовій самостійності; б) в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування; в) у наявності гарантій її формування, функціонування і розвитку;

3) повсюдність її здійснення на території України поєднується з просторовою обмеженістю окремими органами місцевого самоврядування;

4) первинним суб'єктом цієї влади є територіальна громада, хоча низовим територіальним рівнем (сіл, селищ, міст) сфера здійснення цієї влади не вичерпується, маючи ще й так званий асоційований рівень (райони, області);

5) в її реалізації поєднуються та доповнюють один одного принципи безпосереднього народовладдя (місцеві вибори, місцеві референдуми, інші форми прямої демократії на локальному рівні), представницької демократії (діяльність місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, які обираються на прямих виборах у територіальних громадах), а також професійне владарювання службовців органів місцевого самоврядування в рамках функціонування інституту муніципальної служби.

6. Дослідження історико-правових особливостей підготовки, здійснення та контролю за реалізацією муніципальних реформ у контексті державно-правового розвитку України засвідчує, що значимим у контексті нашого дослідження є розмежування дореформаційного та реформаційного періодів розвитку місцевого самоврядування. Якщо перший період протікав спонтанно, поза цілеспрямованими кроками з боку держави задля розвитку інституту місцевого самоврядування, то другий етап пов'язується з доцільними нормами права (здебільшого конституційно-правового характеру) щодо формування місцевого самоврядування внаслідок реформ кінця XVIII – початку XIX ст.

7. Визначальними етапами в історії місцевого самоврядування в Україні дореформаційного періоду слід вважати такі:

1) виникнення й розвиток територіальної громади як базового рівня місцевого самоврядування у додержавний період і в часи Київської Русі (до середини XIII ст.);

2) надання українським містам магдебурзького права у Великому Князівстві Литовському, а потім – у Речі Посполитій (XIV–XVI ст.);

3) юридизація міського самоврядування у формі вийтівства у Литовських статутах (1529, 1566, 1588 років), які легалізували міські віча;

4) формування особливих типів міського самоврядування Української козацької держави (середина XVII – початок XVIII ст.): а) міста, наділені магдебурзьким правом; б) міста, які управлялись ратушами; в) малі міста і містечка без окремого постійного органу управління, де самоврядування здійснювалося за звичаєвим правом, як у сільських громадах (через обрання вийта або/чи отамана).

8. У рамках реформаційної муніципально-правової парадигми слід виокремити такі муніципальні реформи на теренах України, що хронологічно охоплюються кінцем XVIII – початком XX ст.:

1) міська реформа 1785 року в підросійській Україні;

2) селянська, земська та міська реформи 1860–1890-х років у підросійській Україні та муніципальні реформи 1860 і 1890-х років у Галичині і Буковині, які входили до Австро-Угорщини;

3) столипінська муніципальна реформа в підросійській Україні на початку XX ст.;

4) реформи місцевого самоврядування у період Української Центральної Ради, Гетьманату та Директорії (1917–1920 роки).

Продемонстровані в ті часи різні форми і методи правового регулювання місцевого самоврядування відповідали історично визначеним етапам його розвитку і сприяли модернізації відповідно до потреб суспільної самоорганізації та державного управління; суттєво різним був стан реалізованості цих реформ і наслідки для української державності.

9. Своєрідності муніципальним реформам в Україні до початку XX ст. надавали:

1) спроби поєднати державне регулювання місцевого самоврядування зі збереженням засад звичаєвого права, особливо на селі;

2) нетривалість муніципальних реформ, їх незавершеність і «верхівковий» характер;

3) узалежнення реформ від організації публічної влади за відсутності власної державності в Україні, що спричиняло ефект нав'язування самоврядних моделей чи окремих їх елементів;

4) згортання самоврядних тенденцій внаслідок централізаторської політики Російської імперії, що позначило інституційний дисконтинуїтет розвитку місцевого самоврядування в Україні. Це було притаманне і радянському періодові, коли інститут місцевого самоврядування в Україні було еліміновано

з теорії і практики державного будівництва, він заперечувався офіційною партійно-державною владою з політико-ідеологічних міркувань.

10. Для більшості європейських держав новітнього розвитку є характерною тенденція муніципального реформування, яка стала одним із провідних напрямків конституційно-правової модернізації суспільства та держави. Здійснення муніципальних реформ тут відзначається високою динамікою, значною інтенсифікацією законодавчих робіт з питань місцевого самоврядування, що мають здебільшого характер нових конституційних та/або законодавчих актів. Своєрідність конституційного та законодавчого закріплення новацій у системі місцевого самоврядування в країнах Європи зумовлена нормативними документами, обов'язковими для врахування в національних законодавствах, зокрема такими, як Європейська Хартія місцевого самоврядування. Цим реформам притаманна значна поліваріантність як спрямованості, так і наслідків цих реформ, тому вони не можуть бути зведені до якогось одного спільного «знаменника».

11. Протягом новітнього періоду своєї історії (1991–2020 роки) Україна пройшла кілька етапів муніципального реформування, що можуть бути позначені таким чином: 1) пострадянська (перехідна) муніципальна модель (1990–1996 роки); 2) конституціоналізована муніципальна модель (1996–2004 роки); 3) реформована конституційна модель (2004–2014 роки); 4) муніципальна модель в умовах новітньої конституційної реформи (з 2014 року – триває досі). Під час цих етапів по-різному вирішувалися питання побудови національної муніципальної моделі, співвідношення громадських і державницьких елементів у змісті концепцій, стратегій та законодавчих актів. Визначеності реформуванню надало ухвалення Конституції України, яка конституціоналізувала інститут місцевого самоврядування, зробила перетворення на муніципально-правовому шляху незворотніми.

12. Ключовими напрямами конституційного реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі мають стати: конкретизація повсюдності та сумірності, поєднання централізації та децентралізації, конкретизація конституційно-правового статусу територіальної громади як базового елемента місцевого самоврядування, добровільність об'єднання територіальних громад; конституційна визначеність системно-структурної організації місцевого самоврядування, надання районним та обласним радам повноважень щодо утворення виконавчих органів, запровадження інституту старост; конституціоналізація інституту регіонального самоврядування поряд з базовим рівнем; окреслення предметів відання самоврядування базового та регіонального рівнів, делегування частини повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування із відповідними ресурсами, можливість здійснення ними повноважень на основі принципу субсидиарності та одночасного збільшення відповідальності муніципальних органів; врахування національного та зарубіжного досвіду як теоретико-методологічної та практичної основи муніципальної реформи в Україні.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті у наукових фахових виданнях України та періодичних наукових виданнях, внесених до міжнародних наукометричних баз:

Шаповал Н. В. Правові основи становлення конституційних засад сучасної муніципальної реформи в Україні. *Соціологія права*. 2017. № 1–2 (20–21) С. 107–110.

Шаповал Н. В. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні. *Соціологія права*. 2017. № 3–4 (22–23). С. 120–125.

Шаповал Н. В. Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ. *Порівняльне аналітичне право*. 2018. № 1. С. 71–74.

Шаповал Н. В. Загально-теоретичні та історичні передумови функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2, ч. 1. С. 38–44.

Шаповал Н. В. Історико-теоретичні основи становлення місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2018. № 2, ч. 2. С. 60–66.

Шаповал Н. В. Публічна самоврядна влада в Україні. *Конституційно-правові академічні студії*. 2018. № 1. С. 110–114.

Шаповал Н. В. Методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму. *Соціологія права*. 2020. № 3 (35). С. 56–61.

Статті у наукових періодичних виданнях інших держав:

Шаповал Н. В. Муніципальна реформа в механізмі сучасної конституційної модернізації України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 1. С. 214–219.

Матеріали наукових конференцій:

Шаповал Н. В. Сучасна муніципальна реформа в Україні. *Закарпатські правові читання* : зб. матер. VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (21–23 квітня 2016 р.), Ужгород : ПП «АУТДОР-ШАРК», 2016. С. 168–171.

Шаповал Н. В. Захист прав дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах в умовах сучасної муніципальної реформи. *Права дитини* : зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (9 грудня 2016 р.). Київ : Вид-во «Інститут законодавчих передбачень та правової експертизи», 2016. С. 70–73.

11. Шаповал Н. В. Реформування органів місцевого самоврядування в Україні в умовах Європейської інтеграції. *Актуальні проблеми правової політики України в умовах Європейської інтеграції* : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (31 березня – 1 квітня 2017 р.). Херсон : ФОП Грінь Д. С., 2017. С. 71–74.

12. Шаповал Н. В. Становлення місцевого самоврядування в Україні. *Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції. Від*

громадянського суспільства – до правової держави : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2017. С. 295–299.

13. Шаповал Н. В. «Чорний піар» при виборчому процесі. *Сучасні проблеми виборчого права і методологія його викладання у вищих навчальних закладах України* : зб. матер. Міжнар. наук. конф. (22–23 червня 2017 р.). Київ : Прінт-Сервіс, 2017. С. 328–331.

14. Шаповал Н. В. Роль органів місцевого самоврядування у реалізації правничої допомоги. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : зб. матер. П Міжнар. наук.-практ. конф. (18–19 жовтня 2018 р.). / редкол.: О. В. Щербанюк, А. С. Цибуляк-Кустевич та ін. Чернівці, 2018. С. 392.

15. Шаповал Н. В. Юридична компаративістика як елемент ефективної реформи децентралізації. *Децентралізація влади в Україні: перші кроки і перспективи подальшого конституційного забезпечення* : зб. матер. Міжнар. круглого столу (4 червня 2019 р.). Київ.: КНУ ім. Тараса Шевченка, 2019. С. 181–184.

16. Шаповал Н. В. Конституційно-правовий досвід зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ. *Психолого-педагогічні, правові та соціально-культурні проблеми сучасного суспільства* : зб. матер. V Міжнар. наук.-практ. конф. (16–17 жовтня 2019 р.). Кременчук : ПП Щербатих О. В., 2019. С. 55–57.

17. Шаповал Н. В. Інститут префектури в Україні: історико-правовий аналіз. *Правові засади взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні та зарубіжних державах* : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (29 листопада 2019 р.). Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка, 2019. С. 235–238.

АНОТАЦІЇ

Шаповал Н. В. Муніципальна реформа в сучасній Україні: конституційно правовий аналіз. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2021.

Дисертаційне дослідження присвячено висвітленню концептуальних конституційно-правових проблем муніципальної реформи в Україні. Показано специфіку муніципальної реформи як різновиду правової реформи, систематизовано її ознаки та види. Розкрито методологічні засади дослідження муніципальної реформи в контексті сучасних правових підходів муніципалізму. Висвітлено місце місцевого самоврядування в системі публічної влади як об'єкта муніципальної реформи. Виявлено основні теоретико-історичні закономірності здійснення муніципальних реформ у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні. Узагальнено основні риси конституційно-

правового досвіду зарубіжних країн у здійсненні муніципальних реформ. Досліджено основні етапи та особливості здійснення сучасної муніципальної реформи в Україні. Розглядаються конституційно-правові шляхи та перспективи муніципальної реформи в механізмі конституційної модернізації сучасної України.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальна влада, муніципальна реформа, європейський досвід проведення муніципальних реформ, історико-правова характеристика проведених в Україні реформ організації місцевої влади, громадівська, державницька та дуалістична моделі організації місцевого самоврядування, місцеве самоврядування як окрема гілка представницької влади народу.

Шаповал Н. В. Муніципальная реформа в современной Украине: конституционно-правовой анализ. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». – Национальный авиационный университет, Киев, 2021.

Диссертационное исследование посвящено освещению концептуальных и конституционно-правовых проблем муниципальной реформы в Украине. Показана специфика муниципальной реформы как разновидности правовой реформы, систематизированы ее признаки и виды. Раскрыты методологические принципы исследования муниципальной реформы в контексте современных правовых подходов муниципализма. Освещено место местного самоуправления в системе публичной власти как объекта муниципальной реформы. Выявлены основные теоретико-исторические закономерности осуществления муниципальных реформ в контексте развития местного самоуправления в Украине. Обобщены основные черты конституционно-правового опыта зарубежных стран в осуществлении муниципальных реформ. Исследованы основные этапы и особенности осуществления современной муниципальной реформы в Украине. Рассматриваются конституционно-правовые пути и перспективы муниципальной реформы в механизме конституционной модернизации современной Украины.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, муниципальная реформа, европейский опыт проведения муниципальных реформ, историко-правовая характеристика проведенных в Украине реформ организации местной власти, общественная, государственническая и дуалистическая модели организации местного самоуправления, местное самоуправление как отдельная ветка представительской власти народа.

Shapoval Nataliya. Municipal reform in Modern Ukraine: constitutional and legal analysis. – Qualifying scientific paper as a manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – National Aviation University, Kyiv, 2021.

The local government is a relatively new constitutional and legal institution, the development of which in Ukraine's history has been largely intermittent; therefore, accumulating national experience as well as elements of international experience to construct an efficient and viable model of local self-government in Ukraine is an urgent scientific, theoretical and practical task. The thesis deals with the study of both national and international experience in local government reforming, which is conditioned both by Ukraine's heading for European integration and the need to overcome the remaining elements of the Soviet political and legal heritage constructed on the basis of an arbitrary combination of the elements of community and state concepts in the organization of municipal authorities.

Pursuing a comprehensive analysis of the municipal reform as a legal phenomenon within the paradigm of systemic reforming the public power in Ukraine, the author has made an attempt to reveal the nature of the municipal reform as a subject of research in legal science and to identify the main methodological foundations of this activity, to clarify the theoretical and historical patterns of municipal reforming in the context of local government development in Ukraine and to identify key constitutional and legal problems as well as prospects for a municipal reform in modern Ukraine.

As a result, for the first time in the constitutional-legal science, the author defines the municipal reform as a kind of the legal reform provided by authorized public entities in close cooperation with local territorial collectives (communities) and civil society institutions, based on a clearly defined concept (program, strategy) of changes, accompanied by the mandatory adoption of a number of legal regulations of conceptually-projective nature, and which shall result in changing the basic principles of developing and functioning of local government as an institution in whole or its institutional, organizational, regulatory or financial-economic foundations.

The author highlights the features of the municipal reform as a kind of the legal reform, proves that the municipal reform can be implemented in constitutional, legislative and combined (with the combination of constitutional and legislative changes) forms, as well as distinguishes the following municipal reforms in the territory of Ukraine which chronologically covered the late eighteenth – early twentieth centuries: 1) urban reform in sub-Russian Ukraine in 1785; 2) rural, provincial and urban reforms in sub-Russian Ukraine of the 1860–1890s and municipal reforms of the 1860s and 1890s in Austria-Hungary, which included Halychyna and Bukovyna; 3) Stolypin municipal reform in sub-Russian Ukraine in the early twentieth century.; 4) local government reforms in the period of the Ukrainian Central Council, Hetmanate and Directory (1917–1920).

The paper provides a detailed description of the current stage and prospects of the constitutional development of the municipal reform both in the twentieth

century and in modern Ukraine, enhances scientific approaches to understanding the municipal authorities as legitimate, recognized and guaranteed public self-governing (directly or indirectly) the will of the local community, validates that local government models differ in their specific features within the generic characteristics of the respective system.

On the basis of scientific understanding the existing models of local self-government, types of municipal reforming and the nature of the current stage of its development in Ukraine, the paper substantiates feasibility of singling out the current stage of the municipal reform – the years between 1991 and 2019, within which the following phases are defined: 1) post-Soviet (transitional) municipal model (1990–1996); 2) constitutionalized municipal model (1996–2004); 3) reformed constitutional model (2004–2014); 5) municipal model in the context of the latest constitutional reform (since 2014 – still ongoing).

The thesis has further developed the methodological approaches to the classification of local government systems and scientific ideas about the influence of the basic concepts (theories) of local self-governing (public, state and dual) on the content, trends and effectiveness of the municipal reform; pointed out the inconsistent and fragmented application of these concepts to the practice of municipal reforming in modern Ukraine, emphasized the necessity of testing different approaches to the practice of municipal reforming in European countries taking into account the combination of constitutional, legislative and international legal elements of such reforming, provided that the main directions of such development are: decentralization of public power; delineation of powers between different levels of local self-government on the principles of local government omnipresence, subsidiary, as well as the legal, organizational and financial capacity of local government; restoration of full self-government at the level of regions and districts, etc.

Key words: local government, municipal authorities, municipal reform, European municipal reform experience, historical and legal characteristics of Ukraine's reforms in local government, public, state and dualistic model of local self-government organization, local government as a separate branch of representative power of the people.

Підписано до друку 20.01.2021.
Формат 60x84/16. Ум-друк. арк. 0,9.
Наклад 100 прим. Зам. № 2101-07

Видано і віддруковано в ПП «Фенікс»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.
Тел. +38 050 7775901 +38 048 7959160
e-mail: fenix-izd@ukr.net
www.feniksbooks.com

