

УДК 342.25:346.5 (477)

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i86.2399>*Р. Б. Бедрій*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Адміністративно-територіальний устрій можна визначити як територіальну організацію держави, що характеризується внутрішнім поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Як відомо, територіальний устрій України ґрунтується на певних принципах, керівних засадах, що визначають його сутність та зміст. До таких принципів, відповідно до ст. 132 Конституції України, відносять: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість та соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій [1].

Нагадаємо, що Верховною Радою України (далі – ВРУ) 31 серпня 2015 р. був попередньо схвалений проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 1 липня 2015 р. (далі – Проект), який передбачав таку редакцію частини ст. 132 Основного закону: «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій» [2].

Варто зазначити, що такий перелік принципів адміністративно-територіального устрою України більшою мірою відповідав приписам Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яку наша держава уклала 6 листопада 1996 р. та ратифікувала 15 липня 1997 р. Зокрема, у ст. 3 Хартії закріплена концепція місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних відносин, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Серед принципів же, на яких базується місцеве самоврядування і які визначені у преамбулі Хартії, одним з основних є принцип децентралізації влади [3].

Аналіз основних законів європейських держав дає можливість виокремити деякі особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.

Зокрема, щодо закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць, застосовується різний ступінь їх деталізації. Перелік конкретних адміністративно-територіальних одиниць зазвичай на конституційному рівні не визначається.

Проте конституції деяких держав закріплюють окремі адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, що утворюють так званий «каркас» адміністративно-територіального устрою (конституції Французької Республіки, Італійської Республіки, Бельгії, Австрійської Республіки) [4, с. 11].

Нагадаємо, що ст. 133 Конституції України теж визначає перелік адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня (Автономна Республіка Крим, 24 області в алфавітному порядку, міста Київ та Севастополь).

Проте Проект від 1 січня 2015 р. містив нову редакцію ч. 1 ст. 133 Основного закону України, де було зазначено, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони». У наступних частинах ст. 133 Проекту було вказано, що громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України, декілька громад становлять район, Автономна Республіка Крим і області є регіонами України, особливості Києва та Севастополя визначаються окремими законами [2].

Варто зазначити, що нова редакція ст. 133 Конституції України, яка була запропонована у Проекті, більшою мірою, порівняно із чинною редакцією цієї статті, відповідала способу закріплення системи адміністративно-територіального устрою в конституціях закордонних країн, коли визначаються лише види адміністративно-територіальних одиниць, без їх поіменного переліку й окремі елементи їхнього правового статусу (конституції Італійської Республіки, Королівства Іспанія, Угорщини, Бельгії, Португальської Республіки, Королівства Нідерланди) [5, с. 231].

Щодо закордонного досвіду конституційної регламентації порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, то така регламентація має здебільшого звужений характер. Так, конституції багатьох європейських держав закріплюють окремі загальні аспекти (зокрема й можливість утворення об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць), у процедурно-процесуальних питаннях відсилають до спеціальних законів (конституції Французької Республіки, Польщі, Естонії, Болгарії, Фінляндії, Словенії, Хорватії, Чехії) [4, с. 12].

У цьому контексті варто зазначити, що в ч. 7 ст. 133 Проекту № 2217а було вказано, що порядок утворення, ліквідації, найменування і перейменування громад, районів, областей визначається законом, а ч. 8 цієї статті містила положення про те, що зміна меж та назв громад і поселень (сіл, селищ, міст) повинна здійснюватися з урахуванням думки їх мешканців.

Отже, можна зробити висновок, що положення Проекту, які стосувалися адміністративно-територіального устрою, загалом відповідали практиці конституційного забезпечення цих питань у європейських країнах.

Нагадаємо, що згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – Концепція), схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 1 квітня 2014 р. № 333-р., однією із проблем, що потребують якнайшвидшого розв'язання в нашій державі, є необхідність удосконалення системи територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Способом же вирішення даної проблеми, відповідно до Концепції, є «визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами» [6].

Отже, реформа адміністративно-територіального устрою в Україні не є самоціллю, а виступає одним з етапів комплексного вдосконалення територіальної організації влади. Метою такої реформи є закладення територіальної основи для змін у розподілі функцій та компетенції між органами публічної влади, оновлення моделі муніципального управління, удосконалення міжбюджетних відносин, тобто наповнення місцевого самоврядування в нашій країні реальним змістом [5, с. 232].

Нагадаємо, що після президентських та позачергових парламентських виборів в Україні у 2019 р. проєкт закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 липня 2015 р. № 2217а було відкликано 29 серпня 2019 р., процедуру внесення змін до Основного закону держави потрібно було починати знову.

Варто зазначити, що в подальшому обговорення можливих змін до Конституції України в частині децентралізації відбувалося складно, часто непослідовно, що було наслідком відсутності комплексного, методологічно продуманого бачення перетворень у владних структурах та муніципальній спільноті. Свідченням цього було неодноразове внесення та відкликання Президентом України проєкту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [7], неузгодженість цих законопроектів із муніципальною громадськістю, експертним середовищем, різнопланове тлумачення концептуальних засад майбутніх перетворень у системі територіальної організації влади.

Затримка конституційних змін у частині децентралізації влади негативно вплинула на перебіг муніципальної реформи. Проте процес децентралізації й утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні тривав, особливої актуальності набули питання, пов'язані з уточненням меж громад і районів, розподілом майна та розмежуванням компетенції між ОТГ і районами тощо.

Ще більше проблемних питань виникало у зв'язку з необхідністю формування спроможного районного рівня. Ситуацію ускладнювала відсутність законодавства, яке б чітко визначало порядок утворення, реєстрації адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів. Зрозуміло було лише, що остаточне рішення, згідно з Конституцією, повинна ухвалювати Верховна Рада України, однак цього було замало для якісного та швидкого реформування районів.

У цьому контексті варто зазначити, що для вирішення проблем, зумовлених відсутністю законодавства про формування адміністративно-територіального устрою, ще у 2016 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було розроблено проєкт закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (далі – законопроект). До розгляду у ВРУ цей законопроект був готовий у лютому 2018 р. (реєстраційний № 8051 від 22 лютого 2018 р.) [8]. Нагадаємо, що він був включений до порядку денного десятої сесії ВРУ восьмого скликання, пізніше його тричі виносили на голосування, але народні депутати так і не змогли бодай почати розгляд, після чого 29 серпня 2019 р. законопроект був відкликаний.

Варто наголосити, що важливість даного законопроекту полягала в тому, що він, по суті, проводив декомунізацію вітчизняного законодавства в частині адміністративно-територіального устрою, фактично скасовував Указ Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – Українська РСР) «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р., який натепер залишається чинним у частині, що не суперечить Конституції України.

Водночас законопроект № 8051 не затверджував нового адміністративно-територіального устрою України, а визначав порядок його формування. Зокрема, у ньому було закріплено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: базовий рівень, субрегіональний (районний) та регіональний (обласний).

Крім того, законопроект містив визначення адміністративно-територіальної одиниці й усіх її рівнів: громади, району, регіону, що стосується Києва та Севастополя, то вони зберігали свій спеціальний статус.

У законопроекті також наводилось визначення населеного пункту та категорій населених пунктів, як-от: село, селище, місто, без поділу міст на міста обласного та районного значення, а також без згадування селищ міського типу.

Крім того, був закріплений порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, а саме: порядок утворення, реорганізації та ліквідації громад і районів, зміни їхніх меж і перенесення адміністративних центрів; порядок віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; процедура зміни меж села, селища, міста; порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів.

Окремо варто зазначити, що законопроект, крім встановлення чітких правил та процедур вирішення питань адміністративно-територіального устрою, також запроваджував електронний державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Варто наголосити на важливості цього нововведення, оскільки відсутність у країні такого реєстру призводить до помилок у назвах, межах та площах територій, чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Помилки щодо площі та населення впливають, наприклад, на розрахунок державних субвенцій місцевим бюджетам. Зокрема, передбачалось, що за ведення реєстру відповідатиме єдиний орган виконавчої влади – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (зараз – Міністерство розвитку громад та територій України).

Законопроект № 8051 ще в червні 2018 р. був підтриманий Радою Європи, у висновку якої, зокрема, зазначено: «Рада Європи високо оцінює, що в законопроекті визначаються принципи адміністративно-територіального устрою України (включно з найважливішим принципом повсюдності, який має бути нормою) та основні механізми його зміни. Найкращим рішенням було б ухвалення цього закону після внесення змін до Конституції щодо децентралізації; але оскільки їхнє затвердження в найближчому майбутньому не передбачається, слід сподіватися, що цей закон все ж таки буде ухвалений, і він почне діяти в рамках чинної Конституції» [9].

Загалом же розробка даного законопроекту відбувалась за участі представників усіх всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та широкого кола експертів.

Під час роботи над проектом закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» у 2016 р. передбачалося, що ВРУ ухвалить спочатку його, а потім один за одним або одразу пакетом закони про територіальний устрій усіх областей. Але парламент минулого скликання так і не зміг зробити навіть першого кроку, час було втрачено, законопроект № 8051 від 22 лютого 2018 р. був відкликаний. Крім того, через брак часу експерти пропонували ухвалити Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою» разом із Законом «Про адміністративно-територіальний устрій». Існувала також думка, що спочатку потрібно політичним рішенням завершити формування адміністративно-територіального устрою – створити новий поділ областей на райони і громади, – а потім ухвалити чіткі правила зміни адміністративно-територіального устрою держави.

У будь-якому випадкуразі очевидним було те, що без вищезазначених законодавчих актів не вдасться подолати хаос у питаннях, що стосуються адміністративно-територіального устрою країни й успішно завершити реформу децентралізації влади в Україні.

Нагадаємо, що КМУ 24 січня 2020 р. вніс до парламенту черговий проєкт закону № 2804 «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [10]. Проте даний законопроект не був схвалений профільним комітетом парламенту, а також щодо нього було подано негативний висновок Головним науково-експертним управлінням ВРУ. Після цього 4 березня 2020 р. проєкт закону № 2804 був відкликаний.

На той час у державі на порядку денному реформування територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою були такі завдання: завершення узгодження перспективних планів формування базового, первинного рівня – територій громад областей; продовження реформування субрегіонального рівня; закінчення процесу об'єднання територіальних громад, проведення чергових місцевих виборів на новій територіальній основі; конституційно-правове забезпечення трансформації територіального врядування.

У цьому контексті варто нагадати, що 5 грудня 2019 р. був ухвалений і 20 грудня 2019 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» [11]. Цим Законом внесені зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які спростили процедуру формування перспективних планів, надали право їх затвердження виключно КМУ без попереднього схвалення обласними радами.

Крім того, 16 квітня 2020 р. парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX, згідно з положеннями якого КМУ отримав можливість завершити формування спроможних громад в Україні до місцевих виборів.

Відповідно до цього нормативного акта, внесені зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», якими у ст. 1 введено поняття адміністративного центру територіальної громади та території територіальної громади. Такі ж зміни внесено до ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Також розд. V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про місцеве самоврядування доповнено п. 71, згідно з яким до ухвалення закону про адміністративно-територіальний устрій України КМУ уповноважений визначати адміністративні центри та території громад, а також подавати до ВРУ проекти законодавчих актів про утворення та ліквідацію районів. Крім того, згідно з п. 2 «Перехідних положень» Закону № 562-IX, «визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснюється на основі затверджених КМУ перспективних планів формування територій громад АРК, областей» [12].

Керуючись приписами зазначених законодавчих актів, КМУ 27 травня 2020 р. завершив затвердження перспективних планів усіх 24 областей України, на основі яких 12 червня 2020 р. на позачерговому засіданні уряду були схвалені 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад по кожній області.

Щодо цього заступник Міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода зазначив, що до цього Україна йшла шість років, якщо робити відлік від старту реформи місцевого самоврядування, або 29 років із часу встановлення незалежності. За словами урядовця, схвалені документи належать до пакету нормативно-правових актів, необхідних для реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Їхня суть полягає в закріпленні у правовому полі (у сукупності з іншими законами, які потрібно ухвалити найближчим часом у межах муніципальної реформи) територіальної основи, що дає змогу забезпечити в Україні повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад [13].

Після цього ВРУ 17 липня 2020 р. ухвалила постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою в Україні створено 136 нових районів, ліквідовано 490 колишніх [14].

Зокрема, постановою визначено, що межі районів встановлюються за зовнішньою межею територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району. Вибори депутатів районних рад ліквідованих районів, згідно з документом, не проводяться, а повноваження депутатів районних рад у ліквідованих районах припиняються в день набуття повноважень депутатами районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у нових районах. Центральна виборча комісія, відповідно до постанови, повинна забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів з урахуванням новоутворених районів [15].

Можна підсумувати, що зазначені законодавчі новели дозволяють провести жовтневі місцеві вибори на новій територіальній основі і без внесення змін до Конституції України в частині децентралізації. Проте ми переконані, що зміни до Основного закону України щодо децентралізації влади необхідні, зокрема,

для розмежування повноважень обласних державних адміністрацій та обласних рад, без чого неможливо буде трансформувати владу на субрегіональному рівні. Тобто, незважаючи на завершення об'єднання громад і утворення районів, на обласному та районному рівнях будуть продовжувати функціонувати відповідні державні адміністрації, чого немає в жодній європейській державі і що суперечить ратифікованій Україною Європейській хартії місцевого самоврядування. Отже, для повноцінної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в нашій державі необхідне внесення відповідних змін до Конституції України.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами).
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України № 2217а від 1 липня 2015 р., попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р. (проект відкликано 29 серпня 2019 р.) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. Офіційний переклад. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Бодрова І., Любченко П. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування. Харків : Оберіг, 2012. Вип. 3. 64 с.
5. Бедрій Р. Конституційне забезпечення адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду. *Конституційне реформування в Україні: сучасні виклики та тенденції* : матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції «Від громадянського суспільства – до правової держави», 21 квітня 2017 р. Харків : Юридичний факультет Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, 2017. 482 с. С. 229–233.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України (доопрацьований) від 27 грудня 2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
8. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект закону України № 8051 від 22 лютого 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.
9. Висновок щодо проекту закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Страсбург, 7 червня 2018 р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/CELGR-LEX20184.pdf>.
10. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект закону № 2804 від 24 січня 2020 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.
11. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей : Закон України № 348-IX від 5 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>.
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>.
13. Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адмінустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12533>.
14. Прийнято Постанову про утворення та ліквідацію районів. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/196122.html>.
15. Україна з новим адмінустроєм : парламент створив 136 нових районів та ліквідував 490 старих. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12634>.

Анотація

Бедрій Р. Б. Конституційно-правове забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою України. – Стаття.

У статті проаналізовано стан конституційно-правового забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою України. Зокрема, досліджено відповідні положення проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 1 липня 2015 року (відкликаний 29 серпня 2019 року), у контексті їхньої відповідності конституціям європейських країн. Зроблено висновок, що нова редакція статті 133 Конституції України, яка була запропонована в зазначеному законопроекті, більшою мірою, порівняно із чинною редакцією цієї статті, відповідала способу закріплення системи адміністративно-територіального устрою в конституціях закордонних країн, коли визначаються лише види адміністративно-територіальних одиниць, без їх поіменного переліку, а також окремі елементи їхнього правового статусу (конституції Італійської Республіки, Королівства Іспанія, Угорщини, Бельгії, Португальської Республіки, Королівства Нідерланди). Отже, положення законопроекту, які стосувалися адміністративно-територіального устрою України, загалом відповідали практиці конституційного забезпечення цих питань у європейських країнах.

Крім того, піддано аналізу проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 8051 від 22 лютого 2018 року (відкликаний 29 серпня 2019 року). Наголошено, що важливістю даного законопроекту полягала в тому, що він, по суті, проводив декомунізацію вітчизняного законодавства в частині адміністративно-територіального устрою, фактично скасовував Указ Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української Радянської Соціалістичної Республіки» від 12 березня 1981 року, який натеper залишається чинним у частині, що не суперечить Конституції України. Зазначено, що законопроект № 8051 не затверджував нового адміністративно-територіального устрою України, а визначав порядок його формування, зроблено висновок, що без такого законодавчого акта не вдасться подолати хаос у питаннях, що стосуються адміністративно-територіального устрою країни, та успішно завершити реформу децентралізації влади в Україні.

Підсумовано, що, незважаючи на завершення в Україні об'єднання громад і утворення районів, на обласному та районному рівнях будуть продовжувати функціонувати відповідні державні адміністрації, чого немає в жодній європейській державі і що суперечить ратифікованій Європейській хартії місцевого самоврядування. Отже, для повноцінної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в нашій державі необхідне внесення відповідних змін до Конституції України.

Ключові слова: децентралізація влади, конституційні зміни, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, перспективні плани, об'єднані територіальні громади, субрегіональний рівень.

Summary

Bedriy R. B. Constitutional support for reforming the administrative and territorial structure of Ukraine. – Article.

The state of constitutional support for reforming the administrative and territorial system of Ukraine is analyzed in the article. In particular, the relevant provisions of the draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power)” № 2217a of July 1, 2015 (revoked – August 29, 2019) (hereinafter – the Draft Law), in the context of their compliance with the constitutions of European countries, are investigated. At the same time, it is concluded that the new version of Article 133 of the Constitution of Ukraine, which was proposed in the Draft Law, largely than the current wording of this article corresponded to the method of establishment of the system of administrative and territorial structure in foreign constitutions. This method determines only the types of administrative and territorial units, without their list of names and specific elements of their legal status (constitutions of the Italian Republic, the Kingdom of Spain, Hungary, Belgium, the Portuguese Republic, and the Kingdom of the Netherlands). Thus, the provisions of the Draft Law concerning the administrative and territorial structure of Ukraine generally corresponded to the practice of constitutional provision of these issues in European countries.

In addition, the draft Law of Ukraine “On the Principles of the Administrative and Territorial System of Ukraine” № 8051 of February 22, 2018 (hereinafter – the Draft Law) (revoked – August 29, 2019) is analyzed. It is emphasized that the importance of this Draft Law was in the fact that it carried out the decommunization of the national legislation concerning the administrative and territorial system. It actually repealed the Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the

USSR “On the procedure for resolving issues of administrative and territorial structure of the Ukrainian SSR” of March 12, 1981, which today remains valid in the part that does not contradict the Constitution of Ukraine. It is noted that the Draft Law № 8051 did not approve the new administrative and territorial structure of Ukraine, but determined the procedure for its formation. It will not be possible to overcome the chaos in matters concerning the administrative and territorial structure of the country and successfully complete the reform of decentralization of power in Ukraine without such a legislative act.

It is concluded that, despite the completion of the unification of communities in Ukraine, the formation of districts, the relevant state administrations will continue to function at the oblast and rayon levels. It is not present in any European state and contradicts the ratified European Charter of Local Self-Government. Thus, it is necessary to make appropriate changes to the Constitution of Ukraine for a completely developed reform of local self-government and territorial organization of power in our state.

Key words: decentralization of power, constitutional changes, reform of local self-government and territorial organization of power, perspective plans, united territorial communities, subregional level.