

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ЦАБЕКА АНДРІЙ ВАДИМОВИЧ**

Прим. № \_\_\_\_\_

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ А. В. Цабека

Науковий керівник:

**Ільченко Олександр Васильович,**

кандидат юридичних наук, доцент

**Суми 2020**

## АНОТАЦІЯ

*Цабека А. В.* Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Сумський державний університет, Суми, 2020.

Дисертацію присвячено визначенню сутності та особливостей адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також виробленню пропозицій щодо підвищення ефективності її впровадження шляхом виявлення недоліків реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Встановлено сутність та ознаки виконавчої влади в Україні, а також розглянуто систему шляхом визначення її елементів – органів виконавчої влади та їх правового статусу.

Під час дослідження поняття та сутності децентралізації органів виконавчої влади в Україні з'ясовано, що термін «децентралізація» використовується у багатьох галузях науки, що і зумовлює його багатозначність. На підставі вивчення підходів науковців щодо визначення поняття «децентралізація» зроблено висновок, що воно має не одне визначення у сучасній українській та зарубіжній літературі, тому що це явище є досить складним феноменом, яке можна розглядати через його вплив на систему органів влади, устрій країни, повноважень і фінансових ресурсів.

Досліджено питання періодизації імплементації ідеї децентралізації органів виконавчої влади у законодавство України та виділено її відповідні етапи.

Досліджено сутність понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень, проаналізовано їх співвідношення та розмежування.

З урахуванням положень чинного законодавства, а саме окремих норм Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визнано необхідність внесення змін до законодавчого визначення

терміна «делеговані повноваження». Визнано доцільним абзац 14 ст. 1 викласти в такій редакції: «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом; повноваження органів місцевого самоврядування, надані відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад; повноваження сільських, селищних, міських рад, надані обласним та районним радам для представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст».

На підставі запропонованого визначення терміна «делеговані повноваження» необхідним також визнано внесення змін до тексту деяких норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою уникнення використання слів «повноваження, які *передаються*», «повноваження, які не можуть *передаватися*», «прийняття рішень про *передачу* іншим органам окремих повноважень» тощо.

Запропоноване авторське визначення: делегування повноважень органів виконавчої влади передбачає надання суб'єктом делегування (органом виконавчої влади; органом місцевого самоврядування; сільською, селищною, міською радами) нормативно визначених повноважень виконавцю (відповідно органу місцевого самоврядування; місцевій державній адміністрації; обласним та районним радам) з одночасним збереженням права здійснювати контроль за виконанням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективної, повноцінної та раціональної їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією зі специфічних форм децентралізації, класифіковано його ознаки на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, що притаманні будь-якій формі децентралізації, віднесені: 1) чітке законодавче розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами

місцевого самоврядування; 2) адміністративна автономія органів місцевого самоврядування; 3) максимізація ефективності вирішення місцевих справ без втручання центральної адміністрації; 4) фінансова підтримка з боку держави (майнове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади) тощо. Серед спеціальних ознак делегування повноважень визначено наступні: 1) законодавче закріплення права делегування повноважень; 2) можливість делегування окремих повноважень, що є частиною власної компетенції органу виконавчої влади; 3) наявність державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади; 4) фінансова незалежність органів місцевого самоврядування (самостійність у фінансовій сфері); 5) можливість відкликання делегованих повноважень тощо.

Виділено недоліки впровадження децентралізації органів виконавчої влади, з яких деталізовано проблеми організаційного та фінансового характеру.

З'ясовано, що процес реформування адміністративно-територіального устрою держави у рамках децентралізації органів виконавчої влади в Україні вимагає додержання таких вимог: 1) структурна побудова адміністративно-територіального устрою повинна визначатися першочергово на конституційному рівні та конкретизуватися у спеціальному Законі; 2) визначення структурних елементів адміністративно-правового устрою держави, зокрема визначення їх адміністративних центрів, повинне бути закріплене в спеціальному законодавчому акті; 3) за необхідності додаткового роз'яснення та з рекомендаційними цілями можливим вбачається використання відповідних Методичних рекомендацій стосовно організаційних питань формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня.

Визначено, що серед основних моделей децентралізації публічної влади, що склалися під час проведення реформ місцевого самоврядування у

більшості європейських країн, виділяють англосаксонську, континентальну (романську) та змішану. Узагальнення досвіду зарубіжних держав, серед яких Великобританія, Сполучені Штати Америки, Канада, Індія, Австралія, Федеративна Республіка Німеччина, Франція, Італія, Бельгія, Фінляндія, Швеція, Латвія, Грузія, Республіка Польща, щодо проведення децентралізації органів публічної влади здійснено з урахуванням моделі місцевого самоврядування. Вивчення досвіду зазначених країн дозволило визначити основні переваги децентралізації органів публічної влади.

Встановлено, що на сьогодні в Україні законодавча база регулювання місцевого самоврядування представлена великою кількістю нормативно-правових актів, що обґрунтовує необхідність здійснення їх кодифікації. Тому визнано доцільним прийняття Кодексу місцевого самоврядування в Україні шляхом зведення правових норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, якими визначено правовий статус та регулюються діяльність органів місцевого самоврядування у державі, їх адміністративно-правові акти, особливості правового регулювання участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування тощо.

Напрямки підвищення ефективності та результативності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, що сьогодні перебуває на активній стадії її впровадження, визначено за наступними критеріями: 1) законодавчий – належне нормативно-правове забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення децентралізації державної влади, а також формування кадрового складу, що є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; 3) фінансовий – удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, що, зокрема, викликано скороченням надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад, слабкою фінансовою самостійністю територіальних громад, надмірною централізацією фінансових ресурсів на вищому рівні, відсутністю

законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, тощо.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, децентралізація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, об'єднання територіальних громад, адміністративно-територіальний устрій, делегування повноважень.

## SUMMARY

*Tsabeka A. V.* Administrative and Legal Principles of Decentralization of Executive Authorities in Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 «Law». – Sumy State University, Sumy, 2020.

The dissertation is devoted to defining the essence and features of administrative and legal bases of decentralization of executive bodies in Ukraine, as well as to develop proposals to increase the efficiency of its implementation by identifying shortcomings in reforming local government and territorial organization of power.

The essence and features of the executive power in Ukraine are established, and also its system is considered by definition of its elements – executive bodies and their legal status.

The study of the concept and essence of decentralization of executive bodies in Ukraine revealed that the term "decentralization" is used in many branches of science, which determines its ambiguity. Based on the study of scholars' approaches to the definition of "decentralization", it is concluded that it has many definitions in modern Ukrainian and foreign literature, because this phenomenon is a rather complex phenomenon that can be considered through its impact on the system of government, powers and financial resources.

The issue of periodization of implementation of the idea of decentralization of executive bodies into the legislation of Ukraine is investigated and its

corresponding stages are allocated.

The essence of the concepts of "endowment", "transfer" and "delegation" of powers is investigated, their correlation and delimitation are analyzed.

Taking into account the provisions of current legislation, namely certain provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the need to amend the legislative definition of the term "delegated powers" was recognized. Paragraph 14 of Art. 1 shall be worded as follows: "delegated powers – powers of executive bodies granted to local self-government bodies by law; powers of local self-government bodies granted to the relevant local state administrations by the decision of district and regional councils; powers of village, settlement, city councils, given to regional and district councils to represent the common interests of territorial communities of villages, settlements, cities".

Based on the proposed definition of the term "delegated powers", it is also necessary to amend the text of some provisions of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" in order to avoid the use of the words "delegated powers", "non-delegated powers", decisions on the transfer of certain powers to other bodies ", etc.

Proposed author's definition: delegation of powers of executive bodies involves granting by the subject of delegation (executive body; local government; village, settlement, city council) normatively defined powers to the executor (respectively local government; local state administration; regional and district councils) while maintaining the right to monitor the implementation of delegated powers and the possibility of revoking such powers in order to effectively, fully and rationally implement them, taking into account both state interests and legitimate interests of citizens of Ukraine and residents of the administrative-territorial unit.

Supporting the position that the delegation of powers is one of the specific forms of decentralization, its features are classified into general and special. The general features of the delegation of powers inherent in any form of

decentralization include: 1) a clear legislative division of powers between the executive and local governments; 2) administrative autonomy of local governments; 3) maximizing the efficiency of solving local cases without the intervention of the central administration; 4) financial support from the state (property support of expenses related to the exercise of powers of executive bodies by local self-government bodies), etc. Among the special features of delegation of powers are the following: 1) legislative consolidation of the right to delegate powers; 2) the possibility of delegating certain powers that are part of the competence of the executive body; 3) the presence of state control over the exercise by local governments of delegated powers of executive authorities; 4) financial independence of local governments (independence in the financial sphere); 5) the possibility of revoking delegated powers, etc.

The shortcomings of the introduction of decentralization of executive bodies are highlighted, among which the problems of organizational and financial nature are detailed.

It was found that the process of reforming the administrative-territorial structure of the state in the framework of decentralization of executive bodies in Ukraine requires compliance with the following requirements: 1) the structural structure of the administrative-territorial system should be determined primarily at the constitutional level and specified in a special law; 2) the definition of the structural elements of the administrative and legal system of the state, including the definition of their administrative centers, must be enshrined in a special legislative act; 3) if necessary, additional clarification and for recommendation purposes, it is possible to use the relevant Methodological recommendations on organizational issues of formation of administrative-territorial units of the subregional level.

It is determined that among the main models of decentralization of public power that have developed during local government reforms in most European countries, there are Anglo-Saxon, continental (Romanesque) and mixed. Generalization of the experience of foreign countries, including the United Kingdom, the United States, Canada, India, Australia, the Federal Republic of



Germany, France, Italy, Belgium, Finland, Sweden, Latvia, Georgia, the Republic of Poland, in the decentralization of public authorities Local Government. The study of the experience of these countries allowed to determine the main advantages of decentralization of public authorities.

It is established that today in Ukraine the legislative framework for local government regulation is represented by a large number of regulations, which justifies the need for their codification. Therefore, it is expedient to adopt the Code of Local Self-Government in Ukraine by compiling legal norms contained in various legal acts, which define the legal status and regulate the activities of local governments in the state, their administrative acts, features of legal regulation of citizen participation in local self-government, etc.

Directions for improving the efficiency and effectiveness of the reform of decentralization of executive bodies in Ukraine, which is currently in the active stage of its implementation, are determined by the following criteria: 1) legislative – proper regulatory support, ie improving the legal mechanism for its implementation; 2) organizational - the need to improve the organizational mechanism for the decentralization of state power, as well as the formation of personnel that is necessary to ensure the implementation of local governments delegated powers; 3) financial – improvement of the financial mechanism for the implementation of the process of such reform, which, in particular, is caused by reduced revenues to local budgets for community development, weak financial independence of territorial communities, excessive centralization of financial resources at the highest level, lack of legislation necessary for the exercise of powers by local governments, etc.

**Key words:** administrative and legal principles, decentralization, executive bodies, local self-government bodies, territorial community, association of territorial communities, administrative-territorial structure, delegation of powers.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

*в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Цабека А. В. Поняття децентралізації та зарубіжний досвід її імплементації. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 8 (21). С. 15–20.

2. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2019/44.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2019/44.pdf).

3. Цабека А. В. Делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 2. С. 106–111. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.18>.

4. Цабека А. Реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 226–232.

5. Andrii Tsabeka. Decentralization of executive authorities in Ukraine: organizational and financial aspects. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3 (vol. 2). P. 214–219. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1727>.

6. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів публічної влади: досвід зарубіжних держав. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 12. С. 120–126. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.12.17>.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Цабека А. В. До питання специфіки місцевих державних адміністрацій України в умовах децентралізації. *Травневі правові читання* : матеріали міжвузівської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (м. Черкаси, 7 травня 2019 р.). Черкаси : Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України. С. 193–196.

8. Цабека А. В. Деякі аспекти державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень органів

виконавчої влади. *Сучасне правотворення: питання теорії та практики* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 5–6 червня, 2020 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. Ч. 2. С. 27–30.

9. Цабека А. В. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади як суб'єктів децентралізації в Україні. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 26–27 червня 2020 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 104–108.

10. Цабека А. В. Щодо питань підвищення ефективності децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Актуальні питання реформування правової системи України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 3–4 липня 2020 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 70–74.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	13
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	24
1.1. Органи виконавчої влади як суб'єкти децентралізації державної влади в Україні .....	24
1.2. Поняття та сутність децентралізації органів виконавчої влади.....	40
1.3. Правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні .....	51
Висновки до розділу 1.....	67
<b>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО СТАНУ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	71
2.1. Делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні .....	71
2.2. Організаційні та фінансові аспекти децентралізації органів виконавчої влади в Україні .....	99
2.3. Реформування адміністративно-територіального устрою держави як передумова децентралізації органів виконавчої влади.....	117
Висновки до розділу 2.....	131
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	136
3.1. Адміністративно-правові засади децентралізації органів публічної влади: досвід зарубіжних держав.....	136
3.2. Пропозиції щодо підвищення ефективності проведення реформи децентралізації в Україні.....	164
Висновки до розділу 3.....	174
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	178
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	186
<b>ДОДАТКИ</b> .....	208

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Світовий досвід впровадження реформи децентралізації органів публічної влади свідчить, що вона стала однією з головних реформ у державах, що розвиваються, та з перехідною економікою. Основною метою всеосяжних процесів реформування, що відбуваються в тій чи іншій країні, є побудова базового державного потенціалу для вирішення та подолання як національних, так і глобальних викликів політичного, економічного та соціального характеру. Необхідність впровадження реформи децентралізації спричинена рядом важливих питань, що потребують вирішення: сприяння покращанню діяльності органів влади всіх рівнів; розмежування компетенції між органами виконавчої влади загальнодержавного та місцевого рівнів, а також між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; покращання діяльності органів державної виконавчої влади всіх рівнів; посилення ролі та надання можливості участі громад у діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Приєднання України ще у 1997 році до Європейської хартії місцевого самоврядування ознаменувало запровадження стратегічного курсу держави на побудову ефективної та дієвої системи територіальної організації влади. Зазначене вбачається можливим шляхом захисту та зміцнення місцевого самоврядування, що на принципах децентралізації владних повноважень та демократії дозволить побудувати успішну та сильну державу. До того ж процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є необхідним кроком на шляху інтеграції країни до європейського співтовариства та позиціонування на міжнародній політичній та економічній арені як демократичної, соціальної, правової держави.

Враховуючи незавершеність децентралізаційних процесів, а саме активну фазу проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні, необхідним є дослідження особливостей проведення цієї реформи, виявлення проблемних аспектів та пошук напрямів

підвищення ефективності її впровадження з метою досягнення очікуваних позитивних результатів від її реалізації. Зазначене обґрунтовує актуальність та своєчасність обраної тематики наукового дослідження.

Окремим питанням щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, зокрема, щодо сутності та ознак виконавчої влади, класифікації органів виконавчої влади та їх структурної побудови, поняття, сутності та видів децентралізації, періодизації, переваг і перспективних наслідків її впровадження, правових, організаційних і фінансових засад проведення, поняття та ознак делегування повноважень, видів делегованих повноважень, поняття, сутності та особливостей реформування адміністративно-територіального устрою держави тощо, присвячено наукові праці багатьох вітчизняних науковців, серед яких Н. В. Бодак, О. М. Бориславська, К. І. Бриль, А. Б. Гетьман, Є. В. Жилін, Т. В. Забейворота, Т. О. Карабін, Г. О. Коваленко, М. В. Ковалів, І. Б. Коліушко, А. Г. Корбутяк, О. Д. Крупчан, А. П. Лелеченко, К. Ю. Лопатюк, П. М. Любченко, В. П. Новик, Т. О. Паутова, О. Ю. Лялюк, Я. М. Сандул, В. О. Сахно, В. М. Селіванов, І. П. Сторожук, А. Ткачук, І. В. Хребтій, С. О. Чикурлій, Н. В. Янюк та ін. У процесі дисертаційного дослідження з обраної тематики окрему увагу приділено також вивченню наукових позицій щодо проведення реформи децентралізації зарубіжних вчених, а саме: М. А. Vöckenförde, М. А. Hossain, А. R. Muriu. Однак, незважаючи на значну кількість праць з окресленої проблематики, комплексного дослідження адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні в сучасній правовій науці не проводилося.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Роботу виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою

загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р.; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України; Концепції від 01.04.2014 р. № 333-р; Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р., а також у межах плану науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової систем України» (номер державної реєстрації 018U001317).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та досвіду зарубіжних держав з децентралізації органів публічної влади, узагальнення наукових праць вітчизняних та іноземних науковців визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також виробити пропозиції щодо підвищення ефективності її впровадження шляхом виявлення недоліків реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Для досягнення поставленої мети необхідно було виконати такі *завдання*:

- встановити сутність, ознаки виконавчої влади в Україні та розглянути структуру побудови органів виконавчої влади, зокрема як суб'єктів децентралізації державної влади в Україні;
- дослідити поняття та сутності децентралізації органів виконавчої влади в Україні;
- визначити правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні;
- розкрити поняття, сутність та ознаки делегування повноважень у

механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні;

– з'ясувати організаційні та фінансові аспекти децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також виявити їх недоліки;

– розглянути особливості реформування адміністративно-територіального устрою держави як передумови децентралізації органів виконавчої влади;

– вивчити досвід зарубіжних держав щодо проведення децентралізації органів публічної влади;

– виробити пропозиції щодо підвищення ефективності децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з реформуванням органів місцевого самоврядування та територіальною організацією влади в Україні.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети в роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи, що дали можливість найбільш оптимально врахувати специфіку об'єкта і предмета дисертаційного дослідження. Застосування загальнонаукових методів (аналізу, узагальнення) дозволило детально з'ясувати зміст розглядуваних у роботі питань (у всіх розділах дисертації). Основними спеціальними методами дослідження були: історико-правовий, формально-юридичний, логіко-семантичний, системно-структурний, порівняльно-правовий. *Історико-правовий* використано для висвітлення етапів імплементації ідеї децентралізації органів виконавчої влади у законодавство України, процесу формування об'єднаних територіальних громад та визначення їх правового статусу на законодавчому рівні, процесу становлення і розвитку законодавства про засади адміністративно-територіального устрою України (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3). Із застосуванням *формально-юридичного методу* здійснено аналіз окремих положень нормативно-правових актів, якими



встановлено адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а саме: визначена ієрархічна структура побудови органів виконавчої влади, зокрема як суб'єктів децентралізації державної влади в Україні; правові засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; правові засади делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні; організаційні та фінансові аспекти децентралізації органів виконавчої влади в Україні; адміністративно-територіального устрою держави (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1–2.3). *Логіко-семантичний метод* загалом дозволив проаналізувати існуючі в науковій доктрині поняття та дефініції і сформулювати авторське визначення поняття «делегування повноважень» (підрозділ 2.1). За допомогою *системно-структурного методу* класифіковано види децентралізації; визначено особливості співвідношення та розмежування понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень; класифіковано ознаки делегування повноважень як однієї зі специфічних форм децентралізації на загальні та спеціальні; досліджено законодавчу та доктринальну класифікацію делегованих повноважень; виділено недоліки впровадження децентралізації органів виконавчої влади, серед яких деталізовано проблеми організаційного та фінансового характеру; на підставі проведеного аналізу досвіду зарубіжних країн визначено основні переваги децентралізації органів публічної влади (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 3.1). *Порівняльно-правовий метод* використано з метою узагальнення досвіду зарубіжних держав щодо проведення децентралізації органів публічної влади, а також формулювання пропозицій щодо підвищення ефективності децентралізації органів виконавчої влади в Україні (підрозділи 3.1, 3.2). Крім зазначених у роботі, використані й інші методи наукового пізнання.

*Науково-теоретична основа дослідження* представлена науковими працями як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців у галузі адміністративного права, муніципального права, державного управління.

*Нормативну основу дослідження* складають Конституція України, міжнародні договори та угоди, нормативно-правові акти національного законодавства, проєкти законів та інших нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, нормативні документи окремих зарубіжних країн, досвід яких може бути використаний з метою підвищення ефективності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

*Інформаційну та емпіричну основу дослідження* становлять узагальнення інформації щодо впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади та реформи адміністративно-територіального устрою країни, довідкові видання та статистичні матеріали, зокрема, щодо кількості сформованих об'єднаних територіальних громад на території держави, актуальних показників щодо співробітництва територіальних громад, фінансових показників надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад тощо.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано та обґрунтовано низку положень і висновків теоретичного та практичного спрямування:

*вперше:*

– запропоновано внести зміни до законодавчого визначення терміна «делеговані повноваження», а саме абзац 14 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти у такій редакції: «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом; повноваження органів місцевого самоврядування, надані відповідним місцевим державним адміністраціям за

рішенням районних, обласних рад; повноваження сільських, селищних, міських рад, надані обласним та районним радам для представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст». З урахуванням запропонованого внести зміни до тексту деяких норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме статей 10, 15 та 26, з метою уникнення використання слів «повноваження, які *передаються*», «повноваження, які не можуть *передаватися*», «прийняття рішень про *передачу* іншим органам окремих повноважень» тощо;

– обґрунтовано доцільність прийняття Кодексу місцевого самоврядування в Україні шляхом зведення правових норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, якими визначено правовий статус та регулюються діяльність органів місцевого самоврядування у державі, їх адміністративно-правові акти, особливості правового регулювання участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування тощо;

– сформовано напрямки підвищення ефективності та результативності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, що сьогодні перебуває на активній стадії її впровадження, за такими критеріями: 1) законодавчий – належне нормативно-правове забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення децентралізації державної влади, а також формування кадрового складу, що є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; 3) фінансовий – удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, що, зокрема, викликано скороченням надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад, слабкою фінансовою самостійністю територіальних громад, надмірною централізацією фінансових ресурсів на вищому рівні, відсутністю законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, тощо.

*удосконалено:*

– поняття «делегування повноважень», що доцільно визначити як надання суб'єктом делегування (органом виконавчої влади; органом місцевого самоврядування; сільською, селищною, міською радами) нормативно визначених повноважень виконавцю (відповідно органу місцевого самоврядування; місцевій державній адміністрації; обласним та районним радам) з одночасним збереженням права здійснювати контроль за виконанням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективної, повноцінної та раціональної їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– класифікацію ознак делегування повноважень як однієї зі специфічних форм децентралізації на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, властивих будь-якій формі децентралізації, віднесені: 1) чітке законодавче розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) адміністративна автономія органів місцевого самоврядування; 3) максимізація ефективності вирішення місцевих справ без втручання центральної адміністрації; 4) фінансова підтримка з боку держави (майнове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади) тощо. Серед спеціальних ознак делегування повноважень визначено наступні: 1) законодавче закріплення права делегування повноважень; 2) можливість делегування окремих повноважень, що є частиною власної компетенції органу виконавчої влади; 3) наявність державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади; 4) фінансову незалежність органів місцевого самоврядування (самостійність у фінансовій сфері); 5) можливість відкликання делегованих повноважень тощо;

– визначення вимог, із додержанням яких можна досягти ефективності та результативності процесу реформування адміністративно-територіального

устрою держави у рамках децентралізації органів виконавчої влади в Україні, зокрема, таких: 1) структурна побудова адміністративно-територіального устрою повинна визначатися першочергово на конституційному рівні та конкретизуватися у спеціальному законі. За будь-яких змін структури адміністративно-територіального устрою (наприклад, введення нового елемента) вимагає внесення відповідних змін до Конституції України; 2) визначення структурних елементів адміністративно-правового устрою держави, зокрема визначення їх адміністративних центрів, повинне бути закріплене в спеціальному законодавчому акті. У цьому разі виникає необхідність закріплення в ньому не лише критеріїв, дотримання яких важливе при формуванні адміністративних центрів районів (субрегіональний рівень), але й закріплення самої процедури такого формування; 3) за необхідності додаткового роз'яснення та у рекомендаційних цілях можливим вбачається використання відповідних Методичних рекомендацій стосовно організаційних питань формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня. Водночас Методичні рекомендації першочергово повинні базуватися та виходити з вимог, встановлених на конституційному рівні та у спеціальному законі, якими регулюються питання адміністративно-територіального устрою держави;

*дістали подальший розвиток:*

– дослідження поняття та сутності децентралізації, що має не одне визначення у сучасній українській та зарубіжній літературі, оскільки це явище є досить складним феноменом, яке можна розглядати через його вплив на систему органів влади, устрій країни, повноваження і фінансові ресурси;

– періодизація імплементації ідеї децентралізації органів виконавчої влади в законодавство України, в якій виділено такі етапи: 1) 1-й етап (1992–1995 рр.) – здійснення виконавчої влади на місцях Представниками Президента України та спроба передати повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій головам і виконавчим комітетам

сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад; 2) 2-й етап (1996–2000 рр.) – ратифікація Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування у 1997 році обумовила розроблення Концепції адміністративної реформи, основною метою якої було реформування органів виконавчої влади та спроба розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; 3) 3-й етап (2001–2013 рр.) – затвердження концепцій, норми яких наголошували на необхідності реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розмежування повноважень зазначених суб'єктів тощо; 4) 4-й етап (2014 рік – до сьогодні) – пов'язаний із ратифікацією Україною Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідно розробкою і затвердженням нових концептуальних засад реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– дослідження недоліків впровадження децентралізації органів виконавчої влади, серед яких деталізовано проблеми організаційного та фінансового характеру;

– узагальнення досвіду зарубіжних держав, серед яких Великобританія, Сполучені Штати Америки, Канада, Індія, Австралія, Федеративна Республіка Німеччина, Франція, Італія, Бельгія, Фінляндія, Швеція, Латвія, Грузія, Республіка Польща, у проведенні децентралізації органів публічної влади із врахуванням моделі місцевого самоврядування.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що положення, отримані в результаті проведеного в дисертації дослідження, можуть бути використані у:

– *правозастосовній діяльності* – з метою формування цілісної моделі багаторівневого управління, що повинна забезпечувати єдність державної влади, самостійність і спроможність територіальних громад, збалансованість соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, удосконалення державної регіональної політики; вони вже враховані у діяльності Сумської районної державної адміністрації (Довідка про

впровадження результатів дисертаційного дослідження у правозастосовну діяльність Сумської районної державної адміністрації від 16.10.2020 р.);

– *науково-дослідній сфері* – положення та висновки дисертації є основою для розробки подальших напрямків удосконалення адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в наукову діяльність Сумського державного університету від 02.09.2020 р.);

– *освітньому процесі* – в юридичних та інших навчальних закладах під час підготовки монографій, методичних рекомендацій, підручників, навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Муніципальне право» та «Державне управління» (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в наукову діяльність Сумського державного університету від 02.09.2020 р.).

**Апробація результатів дослідження.** Теоретичні положення та висновки дисертації були оприлюднені на міжвузівській та міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Травневі правові читання» (м. Черкаси, 7 травня 2019 р.); «Сучасне правотворення: питання теорії та практики» (м. Дніпро, 5–6 червня 2020 р.); «Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Запоріжжя, 26–27 червня 2020 року); «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпро, 3–4 липня 2020 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено в шести статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, та чотирьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що мають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 215 сторінок. Список використаних джерел містить 209 найменувань і розміщений на 22 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Органи виконавчої влади як суб'єкти децентралізації державної влади в Україні

В умовах євроінтеграційного процесу в Україні постала низка проблем, що потребують вирішення. Одними з таких проблем є створення умов для реалізації потенціалу органами місцевого самоврядування та підвищення їх спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення. У цьому аспекті важлива роль відводиться розмежуванню повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, передачі частини прав та обов'язків органів виконавчої влади місцевому самоврядуванню, наданню їм фінансових та інших ресурсів для їх здійснення. Лише за умови реалізації зазначеного можлива модернізація органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

У контексті дослідження особливостей проведення реформи децентралізації першочергово необхідно встановити сутність та ознаки виконавчої влади в Україні, а також розглянути її систему шляхом визначення її елементів – органів виконавчої влади та їх правового статусу.

Відповідно до ст. 6 Конституції України від 28 червня 1996 року державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову означає, що всередині єдиної державної влади існує поділ функцій і відповідних повноважень між трьома гілками влади. Законодавчу владу в Україні здійснює парламент, виконавчу – система виконавчо-розпорядчих органів на чолі з Кабінетом Міністрів України, а судову – система судів України [2, с. 39].

В. В. Забарський зазначає, що принцип розподілу державної влади не є



її базовою умовою, а відіграє суто функціональну роль, яка може бути представлена чотирма завданнями:

- 1) інституціоналізацією суперництва між окремими суб'єктами влади;
- 2) забезпеченням контролю над органами державної влади;
- 3) запобіганням небажаним і небезпечній концентрації влади в руках тих чи інших державних органів;
- 4) забезпеченням ефективного функціонування влади і управління [3, с. 31].

Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та В. В. Зуй зводять сутність виконавчої влади до такого:

1) виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні, атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, і здійснюється поряд із законодавчою і судовою, тісно з ними взаємодіючи;

2) виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах. На неї покладається найбільша частина загальнодержавних функцій;

3) виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, праві і можливостях підпорядковувати собі волю інших;

4) виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а тільки на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, в той же час відсутні органи виконавчої влади, крім міст Києва та Севастополя. Немає їх і на рівні села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування;

5) виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки остання є формою реалізації виконавчої влади, видом державної

діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості;

б) виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів: органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюються державне управління, виконавча та розпорядча діяльність [4, с. 209].

С. П. Кисіль до ознак виконавчої влади зараховує:

1) організуючий характер виконавчої влади. Організаційний аспект виконавчої влади виявляється в усіх сферах суспільних відносин та зв'язків, на які впливає державне управління. Виконавча влада безпосередньо організовує внутрішній правопорядок, оборону, суспільну і державну безпеку, здійснює організаційні, координаційні та контрольні функції стосовно найрізноманітніших явищ суспільного життя;

2) постійність (безперервність) дії виконавчої влади. Тобто виконавча влада, відповідаючи вимогам динамічного розвитку суспільних процесів, діє постійно і цілеспрямовано, перебуваючи у постійній взаємодії з ними, стикається з новими суспільними явищами;

3) прерогативний характер виконавчої влади. Поява нових, не врегульованих чинним законодавством суспільних відносин викликає необхідність їх негайної регламентації органами виконавчої влади;

4) універсальний характер виконавчої влади. Виконавча влада здійснюється на території держави всюди, де проживають люди, де виникають суспільні відносини. Універсальність виконавчої влади виявляється і в здійсненні правотворчості шляхом прийняття різних підзаконних нормативних актів, які уточнюють, деталізують, застосовують закон до конкретних суспільних відносин та в юрисдикційній діяльності у вигляді застосування уповноваженими на це органами (посадовими особами) адміністративних чи дисциплінарних стягнень;

5) предметний характер виконавчої влади, тобто наявність у розпорядженні виконавчої влади значних ресурсів, що забезпечують

реальність організаційно-управлінського впливу на суспільні процеси;

б) наявність ієрархічно побудованого, чітко структурованого апарату виконавчої влади [5, с. 7].

Узагальнюючи ознаки виконавчої влади, доцільно погодитися з Н. Г. Горшковою, яка під виконавчою владою розуміє самостійну та незалежну гілку державної влади, яка має універсальний, предметний та організуючий характер і яка виражена системою державних органів виконавчої влади, наділених державно-владними повноваженнями, головне призначення котрої полягає у виконанні законів та їх реалізації певними методами, передбаченими законодавством [6, с. 29].

Більш широким є розуміння поняття «виконавча влада» запропоноване Н. І. Золотарьовою, як окремої гілки державної влади, системного, цілісного, вольового, організуючого, цілеспрямованого впливу спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, а також інших суб'єктів правовідносин, які здійснюють окремі функції управлінського характеру на основі делегованих повноважень, на дії, поведінку учасників правовідносин з метою їх регулювання та охорони задля досягнення мети, заявленої в Конституції і законодавстві України та надання адміністративних послуг громадянам й іншим суб'єктам правовідносин для реалізації ними своїх прав і свобод [7, с. 195].

Заслуговує на увагу також визначення виконавчої влади як сукупності повноважень щодо управління державними справами, включаючи повноваження підзаконного регулювання (адміністративна нормотворчість) і зовнішньополітичного представництва, здійснення адміністративного контролю, а також у деяких випадках законодавчі повноваження (в порядку делегованого чи надзвичайного законодавства) та систему державних органів, які реалізують перелічені повноваження) [8, с. 27]. Очевидно, що зазначений підхід акцентує увагу безпосередньо на повноваженнях, які можна назвати виконавчими. Водночас вищезазначене визначення, на нашу думку, суттєво обмежує розуміння виконавчої влади через відсутність

вказівки на суб'єктів і мети здійснення таких повноважень. Однак в поєднанні з іншими розуміннями поняття «виконавча влада» останнє визначення дозволяє зрозуміти специфіку виконавчої влади краще.

Особливою ознакою виконавчої влади, на яку звертали увагу вищезазначені науковці, є спеціальні суб'єкти, уповноважені на її здійснення, а тому необхідно зазначити, що система органів виконавчої влади складається з трьох ланок наступних організаційно-правових рівнів:

- 1) вищого – Кабінет Міністрів України;
- 2) центрального – міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- 3) адміністративно-територіального – територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації [9, с. 21].

Враховуючи зазначене, Є. Гетьман визначає систему органів виконавчої влади як сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації та взаємодії, з Кабінетом Міністрів на чолі, які реалізують повноваження з організації виконання законів і вчинення управлінської діяльності в державі взагалі, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального розподілу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань забезпечення життєдіяльності та захисту їх прав, свобод і законних інтересів [10, с. 88].

Залежно від того, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, їх поділяють на:

- 1) органи загальної компетенції;
- 2) органи галузевої компетенції;
- 3) органи спеціальної (функціональної) компетенції тощо.

Органи загальної компетенції, як зазначають М. В. Ковалів і І. Б. Стахура, – це органи, які здійснюють загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на всій території

України, області, району, міста. До органів загальної компетенції відповідно належать Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації.

Також органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідних галузях – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури й тим самим керують певною галуззю, а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

До органів спеціальної (функціональної) компетенції належать органи виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики в певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва [11, с. 24].

За порядком прийняття рішень органи виконавчої влади поділяють на:

1) колегіальні, в яких право прийняття рішень від імені органу мають певні колективи (Кабінет Міністрів України), які очолюються керівником органу;

2) єдиноначальні, в яких право прийняття рішень від імені органу має одна особа (міністр, голова місцевої державної адміністрації). Вона юридично і є «органом», а тому називати цю особу «керівником органу» не є, з наукової точки зору, цілком логічним. В цих випадках структура, яка традиційно називається «органом», фактично є «апаратом» відповідного органу.

На окрему увагу заслуговує класифікація, надана Є. Гетьманом, який класифікує органи виконавчої влади в Україні залежно від території впливу на:

1) всеукраїнські (Кабінет Міністрів, міністерства, центральні органи виконавчої влади);

2) обласного рівня (обласні державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади в областях, до них можуть бути віднесені відповідні органи виконавчої влади міст Києва і Севастополя

та система вищих органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим);

3) районного, міського, міськрайонного рівнів (районні державні адміністрації, міські, районні, міськрайонні структурні підрозділи органів виконавчої влади обласного рівня) [10, с. 84–85].

Отже, вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів та є відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольним і підзвітним останній у межах, передбачених Конституцією України [12].

Загалом компетенція Кабінету Міністрів України закріплена у ст. 116 Конституції України. Водночас В. М. Селіванов узагальнює зазначені положення і відповідно відносить до основних завдань уряду наступне:

– забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України; здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави в інтересах Українського народу; виконання Конституції України і законів України, актів Президента України;

– вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

– забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

– розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

– забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

- здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;
- спрямування та координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [13, с. 234].

Наступний рівень органів виконавчої влади – центральний, який охоплює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

І. Б. Коліушко звертає увагу на те, що при визначенні поняття «центрального органу виконавчої влади» можна виходити з двох позицій. Перша – органи виконавчої влади називаються «центральними» тому, що вони мають загальнодержавну компетенцію. Тобто ці органи у своїй діяльності представляють інтереси всієї держави, а не окремих її регіонів. Ці органи знаходяться в «центрі», і їх компетенція поширюється на всю територію країни. Така сама характеристика властива й Кабінету Міністрів України, і в цьому сенсі різниця між урядом і центральними органами виконавчої влади полягає лише у тому, що перший – це орган загальної компетенції, а другі – мають спеціальну компетенцію, тобто в окремих секторах державного управління. Таким чином, для віднесення органу до ланки центральних може використовуватися такий критерій, як вплив органу на найважливіші сфери державного життя та функціонування суспільства.

Але для визначення поняття «центрального органу виконавчої влади» як правової категорії насамперед необхідно виходити з норм Конституції України, які стосуються безпосередньо центральних органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідовуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України в межах коштів, передбачених на утримання

органів виконавчої влади [14, с. 39].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року визначає міністерство як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладене на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [15].

Відповідно до ст. 7 зазначеного нормативного акта міністерство забезпечує формування та реалізує державну політику у таких сферах, як:

- 1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
- 2) визначення пріоритетних напрямків розвитку;
- 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України;
- 5) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- 6) здійснення інших завдань, визначених законами України [15].

Говорячи про інші центральні органи виконавчої влади, необхідно зазначити, що основні засади їх діяльності закріплені в Розділі III Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де визначено, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Відповідно до ст. 17 вказаного нормативно-правового акта [15] центральні органи виконавчої влади надають адміністративні послуги, здійснюють державний нагляд (контроль), управляють об'єктами державної власності, вносять пропозиції щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують, координують їх діяльність та здійснюють інші завдання, покладені на них національним законодавством.



Особливістю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є функціонування їх територіальних органів. Типовим положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року, територіальні органи зазначених суб'єктів можуть бути утворені в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні територіальні органи, якщо це передбачено положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади [16].

О. Ю. Лялюк зазначає, що, виходячи зі змісту положень чинного національного законодавства, завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас вони видають накази організаційно-розпорядчого характеру, які можуть бути скасовані міністром повністю чи в окремій частині або керівником центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині, у тому числі за дорученням міністра, який спрямовує і координує діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, а також міністром у разі відмови керівника центрального органу виконавчої влади скасувати такий акт [17, с. 31–32].

Більше того, необхідно погодитись із висновком науковця, про те що виникає ситуація, що й на центральному, й на місцевому рівнях виконавчу владу фактично реалізують центральні органи виконавчої влади, проте на місцевому рівні вона деконцентрована у формі територіальних структур центральних органів виконавчої влади з можливістю виконання останніми певних «несамостійних повноважень» [17, с. 32].

Переходячи до адміністративно-територіального рівня здійснення виконавчої влади, доцільно зазначити, що в ст. 88 Конституції України закріплено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та

Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Н. В. Бодак визначає місцеві державні адміністрації як:

1) місцеві органи виконавчої влади, що належать до системи органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами;

2) державні органи виконавчої влади, які здійснюють належні їм функції та повноваження у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, фінансуються за рахунок державного бюджету, мають складну організаційну структуру [18, с. 209].

К. Ю. Лопатюк зазначає, що місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць [19, с. 84].

З вищевикладеного випливає, що місцеві державні адміністрації належать до місцевих органів виконавчої влади. З цією метою визначимо ряд ознак, які відрізняють місцеву владу від центральної:

1) центральна влада поширюється на всіх членів суспільства, місцева влада – лише на певну його частину;

2) центральна влада покликана розв'язувати проблеми загальнодержавного характеру, місцева влада – лише локальні;

3) місцева влада має підзаконний характер і діє у порядку та межах, установлених центральною владою;

4) характерною особливістю місцевої влади в Україні є подвійний статус її органів, що проявляється через органи місцевої виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

5) місцева влада більш наближена до населення, ніж центральна, при

цьому інтервал між прийнятими рішеннями і їх виконанням на місцевому рівні значно коротший, і, як наслідок, результати найчастіше бувають більш суттєві для місцевих жителів [18, с. 166].

Кожна місцева державна адміністрація в Україні має свою внутрішню будову, яка розкривається через поняття «структура». Місце і роль структури визначаються тим, що вона є матеріальним носієм внутрішнього впорядкування органу, зумовлює властиву йому цілісність і відносну стійкість [20, с. 13]. Так, В. О. Сахно вважає, що структура місцевої державної адміністрації – це загальне поняття, що включає в себе сукупність її структурних підрозділів (відділів, управлінь), систему взаємовідносин між такими структурними підрозділами, а також схему розподілу між ними функцій і повноважень [21, с. 536].

Поряд із цим В. О. Сахно, аналізуючи наукові формулювання організаційних структур, сформулював власне визначення організаційної структури місцевої державної адміністрації як сукупність відносно диференційованих та автономних функціональних елементів, які виконують функції державного управління, характеризуються узгодженістю та взаємодією, а також забезпечують в цілому функціональну цілісність місцевої державної адміністрації [21, с. 536].

Що стосується формування структури місцевої державної адміністрації, то в управлінні невеликими підрозділами (управліннями, відділами) застосовується лінійний тип організаційної структури. Функціональний тип організаційної структури використовується при необхідності розподілу обов'язків підлеглих за окремими функціональними напрямками (матеріально-технічне, правове, організаційне забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації). Найпоширенішим типом організаційної структури, яка використовується в місцевих державних адміністраціях, є лінійно-функціональна структура, що характерна для управління найбільш складними організаційними структурами. Пояснюється це тим, що в більшості випадків адміністративно-правове регулювання

питань життєдіяльності окремих адміністративних утворень вимагає від керівництва місцевої адміністрації організації роботи значної чисельності працівників апарату управління. Організація функціональних взаємозв'язків між ними, як показує усталена практика, забезпечується завдяки застосуванню лінійно-функціонального типу організаційної структури, завдяки якому голова відповідної адміністрації має декілька профільних заступників, кожен із яких відповідає за роботу одного чи декількох структурних підрозділів адміністрації [21, с. 537].

Питання щодо структури місцевої державної адміністрації знайшло своє законодавче відображення як у Конституції України, так і в законах та підзаконних нормативно-правових актах. Так, ст. 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [22] врегульовує питання щодо складу та структури місцевих державних адміністрацій – склад формують голови місцевих державних адміністрацій. Натомість структура апарату місцевих державних адміністрацій визначена у ст. 44 зазначеного Закону.

Зокрема, з метою виконання законодавчо закріплених завдань голова місцевої державної адміністрації утворює структурний підрозділ, який входить до складу місцевої державної адміністрації й у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань. Основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території. Структурний підрозділ в установленому законодавством порядку й у межах повноважень взаємодіє з іншими структурними підрозділами, апаратом місцевої державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також підприємствами, установами й організаціями з метою створення умов для провадження послідовної й узгодженої діяльності щодо термінів, періодичності одержання та передавання інформації, необхідної для належного виконання покладених

на нього завдань і здійснення запланованих заходів [23]. Хоча перелік структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій і визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій».

Розділ II Закону України «Про місцеві державні адміністрації» деталізує порядок формування місцевих державних адміністрацій. З його положень випливає, що керівництво місцевими державними адміністраціями здійснюють голови відповідних місцевих адміністрацій, які призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України.

Окремої уваги заслуговує те, що відповідно до ст. 118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні виконавчим органам вищого рівня [1].

Необхідно також погодитися із Н. В. Янюком, який звертає увагу на те, що подвійне підпорядкування місцевих державних адміністрацій уряду та главі держави, по-перше, централізує виконавчу владу і підпорядковує Президентові України, що не відповідає його конституційному статусу, а по-друге, дає підстави для уникнення відповідальності за невиконання повноважень [24, с. 33]. Подібною є позиція також С. О. Чикурлія, на думку якого зі статусом голови місцевої державної адміністрації тісно пов'язане питання підпорядкування місцевої державної адміністрації. Як стверджує науковець, місцева державна адміністрація – це єдиноначальний орган виконавчої влади, а тому передбачена нормою ч. 5 ст. 118 Конституції України відповідальність голови місцевої державної адміністрації як перед Президентом України, так і перед Кабінетом Міністрів України, по суті, закладає основи подвійної підпорядкованості місцевої державної

адміністрації. Зазначене також негативно впливає на інтегрованість всієї системи органів виконавчої влади України, якість місцевого державного управління та надання публічних послуг населенню [25, с. 197].

Голови місцевих державних адміністрацій мають першого заступника та заступників, які виконують обов'язки, визначені першими, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи [22]. При цьому статус голів місцевих державних адміністрацій покладає на них здійснення значного переліку функцій: організаційно-виконавчої, представницької, установчої, кадрової, бюджетно-фінансової, інформаційної [26, с. 74].

Говорячи про функції голови місцевої державної адміністрації пропонуємо звернути увагу також на функції місцевих державних адміністрацій. Загалом Закон України «Про місцеві державні адміністрації» закріплює, що зазначеними органами в межах адміністративно-територіальної одиниці забезпечуються:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовка та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовка та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізація інших наданих державою та делегованих відповідними радами повноважень [22].

Не вдаючись до детального розгляду повноважень місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади, доцільно звернути увагу

на думку М. М. Добкіна, відповідно до якої до основних напрямів і видів діяльності місцевих органів виконавчої влади належать: нормотворча, правозастосовна (виконавчо-розпорядча), забезпечувальна, організаційна, контрольно-наглядова, координаційна та інформаційна функції. Водночас науковець вважає, що зазначений перелік функцій міг би знайти своє відображення в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» в ст. 1–2 «Функції місцевих державних адміністрацій», що сприяло б визначенню такого важливого елемента статусу місцевих державних адміністрацій як повноваження [27, с. 3]. Важливість конкретизації повноважень органів виконавчої влади є важливою також тому, що вони є стрижнем для визначення їх компетенції, оскільки вони діють від імені держави, виконують її функції і наділяються державою певними повноваженнями для виконання цих функцій з правом делегування повноважень або без такого [28, с. 57].

Місцеві державні адміністрації є основними реалізаторами державної політики в регіонах та виконавцями рішень органів місцевого самоврядування районного, обласного рівнів, що обумовлює виникнення ряду управлінських проблем. Зокрема, поряд з організацією управління справами відповідного регіону, місцеві державні адміністрації згідно з положеннями Конституції України і Закону України «Про місцеві державні адміністрації» забезпечують законність і правопорядок, здійснюють контрольно-наглядові повноваження, тобто за місцевими державними адміністраціями закріплене здійснення, з одного боку, ряду виконавчо-розпорядчих повноважень, а з іншого – ненабагато вужчий спектр контрольних повноважень, які спрямовані і на діяльність самих місцевих державних адміністрацій [29, с. 358].

Специфіка статусу місцевих державних адміністрацій також полягає в тому, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання галузевого чи функціонального управління

на відповідній території (наприклад, управління охорони здоров'я, фінансове управління). З огляду на це серед місцевих органів виділяються органи таких типів:

– перший тип – органи, що підпорядковані міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, хоч вони і мають певні зв'язки з місцевими державними адміністраціями;

– другий тип – органи, що підпорядковані голові відповідної державної адміністрації і водночас мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідного міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади [30].

Отже, підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що на сьогодні ієрархічна структура побудови органів виконавчої влади, зокрема, як суб'єктів децентралізації державної влади в Україні, представлена наступним чином: 1) вищий орган – Кабінет Міністрів України (правовий статус визначений Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України»); 2) центральні органи – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (правовий статус визначений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»); 3) місцеві державні адміністрації (правовий статус визначений Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації»).

## **1.2. Поняття та сутність децентралізації органів виконавчої влади в Україні**

Популярність наукової концепції децентралізації в світі та Україні пояснюється тим, що часто нею обґрунтовуються підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості що надання адміністративних послуг, економічне зростання тощо. Проте єдиного розуміння та визначення поняття «децентралізація» не існує, що спричинено



галузевими та дисциплінарними розбіжностями щодо розуміння, а також мовними відмінностями. Хоча водночас антонім поняття «децентралізації» – «централізація» – має визначене і загальноприйняте трактування як концентрація влади, ресурсів та повноважень у єдиному центрі чи органі [31, с. 49–50].

Децентралізація є досить складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу [32, с. 9].

На сьогодні сутність, види, форми децентралізації державної влади були предметом досліджень таких науковців, як В. Борденюк, О. Бориславська, К. Бриль, Л. Василенко, Т. Забейворота, І. Заверуха, Т. Карабін, С. Квітка, І. Коваленко, В. Козак, О. Курінний, К. Любченко, В. Я. Малиновський, А. Матвієнко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Решетник, О. Скрипнюк, Р. Шейко, А. Школик та багатьох інших.

Сам термін «децентралізація» використовується у багатьох галузях науки, що і зумовлює його багатозначність. У політології термін «децентралізація» (від лат. *de* – префікс, що означає заперечення, і *centralis* – серединний) – це управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [33, с. 98].

В. Я. Малиновський визначає децентралізацію як процес передачі

частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [34, с. 51]. Схожим є і визначення поняття «децентралізація», запропоноване О. Ю. Оболенським, як передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [35, с. 111].

Н. Р. Нижник розглядає поняття децентралізації як характерне для державного управління явище, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [36, с. 154–155].

Ширшим є розуміння децентралізації К. І. Бриля як діяльності, яку здійснює держава в особі уповноважених органів через механізм упорядкування суспільних відносин на основі правових норм, приписів з метою розширення повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, їх юридичного закріплення за напрямом забезпечення суспільних благ і послуг населення, територіальної одиниці для результативного використання їх внутрішнього потенціалу [37, с. 137].

У науковій літературі є також підхід до визначення децентралізації як способу організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватися винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [32, с. 13].

Разом з тим всі вищевикладені визначення поняття «децентралізація» ґрунтуються на вузькому підході до розуміння децентралізації, зокрема

виключно як передачі повноважень від одних органів держави іншим тощо. А тому вважаємо доцільним погодитися із дослідниками, які розглядають децентралізацію не як одноразову передачу владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а як комплексний процес, що включає у себе такі елементи, як:

- 1) питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями;
- 2) визначення обсягу повноважень, який необхідно передавати;
- 3) механізм передачі владних повноважень;
- 4) механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- 5) питання адміністративно-територіальної реформи [38, с. 3].

В. І. Козак, підсумовуючи аналіз більшості визначень поняття «децентралізація», зазначає, що вона є складним по структурі і змісту явищем, яке охоплює:

- широке коло понять, що стосуються питань раціональної структурно-функціональної організації та реорганізації системи публічної влади і публічного управління в цілому, а також логіки і механізмів формування публічної політики;
- спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня;
- механізми розширення людського потенціалу через укріплення органів влади на місцях, розвиток самоуправління громадян, підвищення ролі неурядових інститутів;
- елементи розвитку демократії та ефективні інструменти регулювання економіки;
- культурні складові розвитку суспільства та подолання нерівності в культурних можливостях людей;

– загальноуправлінську систему, в якому вона виступає як сучасна парадигма публічного управління [39, с. 7].

Р. Шейко пропонує розглядати децентралізацію залежно від ступеня її втілення, а саме:

– деволюція – найбільш сильний рівень децентралізації, коли всі рішення щодо фінансових, адміністративних та регулятивних повноважень приймаються на місцевому рівні;

– делеговані повноваження – помірний ступінь децентралізації, коли органи влади на місцях отримують право приймати рішення, які певною мірою контролюються із центру;

– деконцентрація – найбільш слабка ступінь децентралізації, коли місцева влада тільки виконує певні задачі (в основному адміністративні), що поставлені перед нею центральною владою [40, с. 30].

Досить часто разом із поняттям «децентралізація» зустрічається дефініція «деконцентрація», однак їх не слід ототожнювати, оскільки їм притаманні певні відмінності. Зокрема, деконцентрація – це адміністративна децентралізація, що передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють або як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним установам.

Однак деконцентрація зберігає монопольне право держави (вірніше – центрального уряду) на здійснення основних керівних функцій щодо об'єкту управління. Але на відміну від централізації місцеві органи публічного врядування та їх посадові особи постають не лише в ролі простих виконавців прийнятих вищими органами рішень, а як урядовці, наділені за законом повноваженнями ухвалювати рішення у сфері власної управлінської компетенції [41, с. 10].

На сьогодні існують різні класифікації видів децентралізації. Так, С. А. Квітка виділяє:

1) демократичну децентралізацію або передачу частини повноважень державної виконавчої влади на місцевий рівень відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, регіонів, об'єднань) та органам, які населення цих одиниць обирає (місцеве самоврядування);

2) економічну децентралізацію, тобто перенесення відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та недержавних організацій (через приватизацію, делегування);

3) фінансову децентралізацію – чітке закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

4) територіально-просторову децентралізацію – регіональне і місцеве планування з урахуванням географічних показників, застосовується у визначенні, формулюванні цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах шляхом сприяння появі регіональних і локальних полюсів розвитку;

5) адміністративну децентралізацію, що передбачає розширення компетенції місцевих адміністрацій органів влади, що діють у межах компетенції самостійно й незалежно від центральної влади, хоча й призначаються центральним урядом [42, с. 8].

Значно вужчим є розуміння видів децентралізації за визначенням Т. О. Карабін: територіальна та функціональна децентралізація. Територіальна децентралізація являє собою процес, за допомогою якого конституцією або актом парламенту регламентується юрисдикція автономної влади, що діє на обмеженій території, та яка має статус окремої юридичної особи [43, с. 96]. Зміст функціональної децентралізації полягає в тому, що прийняття рішень в межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний орган, що має статус юридичної особи і відносний ступінь фінансової незалежності від центральної влади [43, с. 97].

У свою чергу П. Любченко поряд з територіальною та функціональною децентралізацією розглядає й предметну. З його позиції територіальна децентралізація означає створення органів публічної влади, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою підпорядкування, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування. У територіальній децентралізації розрізняють три компоненти (підвиди):

1) політична – публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування, що походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави;

2) адміністративна – полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а отже, функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території;

3) фінансова – передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднань, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади [44, с. 57].

Натомість в Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка виділено лише два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну, де адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом, а демократична – створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [45, с. 168–169].

В. І. Борденюк робить висновок, що в сучасних умовах з огляду на особливості побудови державного механізму на рівні теорії можна розрізнити горизонтальну і вертикальну децентралізацію державної влади. Відповідно горизонтальна децентралізація полягає в розподілі повноважень між відповідними органами держави, які функціонують на одному рівні організації державної влади. На найвищому політичному рівні горизонтальна децентралізація відображена у принципі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому горизонтальна децентралізація державної влади має своє продовження й у сферах, співвіднесених з діяльністю органів виконавчої та судової влади, які функціонують на відповідних рівнях територіальної організації державної влади. Зокрема, у сфері виконавчої влади до проявів такої децентралізації належить розподіл функцій і повноважень між Кабінетом Міністрів України, з одного боку, та міністерствами й іншими центральними органами виконавчої влади, з іншого [46, с. 92–93]. Що ж до вертикальної (територіальної) децентралізації, то В. І. Борденюк зазначає, що за неї державно-владні повноваження по здійсненню завдань та функцій держави розподіляються між центральними органами держави й органами, що створюються на різних рівнях територіальної організації держави [47, с. 22].

Т. О. Карабін, розглядаючи проблеми децентралізації органів виконавчої влади, логічною та водночас більш прийнятною вважає поділ

децентралізації на два види:

1) децентралізація як передачу повноважень – незворотне наділення органів місцевого самоврядування владними повноваженнями та одночасне звуження сфери компетенції органів державної виконавчої влади;

2) децентралізація як делегування повноважень – тимчасова передача повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям [48, с. 441].

Переваги децентралізації можна розглядати базуючись на вузькому та широкому підходах. Відповідно до першого підходу перевагами децентралізації є:

1) спрощення системи і процедури прийняття рішення, прозорість і відкритість їх реалізації, порівняно швидке виявлення помилок, скорочення часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки;

2) підвищення відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення, наближеність до споживача суспільних благ тощо [49, с. 334].

Загальним є також бачення переваг децентралізації, сформульоване І. О. Цуркановою: 1) зміцнення демократичних процедур; 2) захист прав людини та її свободи; 3) підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; 4) удосконалення соціально-економічного розвитку [50, с. 68].

Натомість представниками широкого підходу до тлумачення переваг децентралізації є Т. Коломоєць та Н. Верлос, які серед перспективних наслідків децентралізації в Україні науковці виділяють:

1. Формування оновленого складу органів місцевого самоврядування відповідно до нового Закону України «Про місцеві вибори».

2. Зміна системи місцевого самоврядування: поява нового інституту старости, що буде представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах відповідної ради, запровадження інституту виконавчих комітетів



районних, обласних рад, підпорядкованих місцевим радам, які будуть наділені повноваженнями та функціями органів виконавчої влади.

3. Скасування інституту місцевих державних адміністрацій та запровадження префектури.

4. Бюджетно-фіскальна децентралізація, яка сприятиме збільшенню кількості спроможних громад, зміцненню економічного потенціалу територій, забезпеченню створення дієвої системи державного і муніципального фінансового контролю за формуванням і розподілом бюджетних коштів на місцевому рівні.

5. Підвищення ролі населення та його активна участь в управлінні місцевими справами сприятиме розвитку місцевої демократії, підвищенню рівня патріотизму та зміцненню національної свідомості.

6. Зміна системи адміністративно-територіального устрою, до якої входитимуть громади, райони та регіони, що сприятиме зменшенню кількості адміністративно-територіальних одиниць і створенню спроможних громад.

7. Запроваджений перерозподіл і чітке розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, що дозволить уникнути їх дублювання і так званої «конкуренції компетенції», це сприятиме підвищенню ефективності роботи всього апарату центральних органів виконавчої влади, адже вони «звільняться» від вирішення великої кількості питань місцевого значення і зможуть зосередити свої зусилля на вирішенні стратегічно важливих питань загальнодержавного значення [51, с. 61–62].

О. Скрипнюк вважає, що в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення існуючих негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства, зокрема:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;

- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка

демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;

– небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [52, с. 24].

Визначаючи перспективи децентралізації влади, Л. Василенко та М. Добровінський також звертають увагу на очікувані ризики, а саме:

– труднощі, які виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що виражатиметься в укрупненні територіальних громад;

– послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства;

– загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву;

– зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу;

– утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам [53, с. 125].

Проведене дослідження дає можливість зробити висновок, що поняття децентралізації має не одне визначення в сучасній українській та зарубіжній літературі, тому що це явище є досить складним феноменом, яке можна розглядати через його вплив на систему органів влади, устрій країни, повноваження і фінансові ресурси.

### 1.3. Правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні

Вивчення питання правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні доцільно розпочати з визначення змісту поняття «адміністративно-правові засади». На думку Д. Г. Заброди, під «адміністративно-правовими засадами» необхідно розуміти сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів [54, с. 51].

В. М. Самсонов визначає адміністративне законодавство як «цілісну систему, яка складається з багатьох нормативних актів та виражена у відповідній структурі» [55, с. 69–70]

В науковій доктрині існує багато підходів до розуміння нормативно-правового акта, один із яких запропонований В. Косович. На його думку, нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, що приймається, видається уповноваженим на це державним суб'єктом нормотворення у визначених законом формі та порядку, встановлює, змінює чи скасовує формально обов'язкові правила поведінки певного нормативно визначеного кола неперсоніфікованих суб'єктів, на яких він вчиняє прямий, безпосередній, регулятивний вплив, та розрахований на невизначену кількість реалізацій чи застосувань [56, с. 280]. Авторський колектив «Сучасної правової енциклопедії» застосовує поняття «нормативний акт», під яким розуміють «офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом, встановлює, змінює або скасовує норми права» [57, с. 20]. І. А. Сердюк дає визначення правового акта як забезпечене з боку держави формально-обов'язкове волевиявлення органів публічної влади, їх службових і посадових осіб, що має офіційний характер, здійснюється у спеціально передбаченому законом процедурно-процесуальному порядку з метою регулювання поведінки суб'єктів права для

утвердження правопорядку [58, с. 155]. З огляду на викладене очевидно, що для визначення одного й того самого поняття науковці оперують термінами: «нормативний акт», «правовий акт» або «нормативно-правовий акт». Однак, виходячи із сутності зазначених понять, зокрема, визначення їх характерних ознак, можна дійти висновку, що вони не є принципово різними.

Визначення поняття «нормативно-правовий акт» закріплене також на законодавчому рівні Наказом Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12 червня 2005 року № 34/5, яким затверджено Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації. У зазначеному документі нормативно-правовий акт визначено як офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та у визначеному законом порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [59].

Відповідно до законів нормативно-правовим актам притаманні такі ознаки:

- 1) приймаються вищим представницьким органом (парламентом) або безпосередньо народом (шляхом референдуму);
- 2) регулюють найбільш соціально значущі, типові, сталі суспільні відносини;
- 3) мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів;
- 4) приймаються в особливому порядку [60, с. 282].

Крім законів, система нормативно-правових актів України містить і підзаконні акти – офіційні письмові документи, які видаються уповноваженими суб'єктами нормотворчості на основі законів і не повинні суперечити їм. Видання підзаконних нормативно-правових актів зумовлене

складністю суспільних відносин, які потребують як законодавчого регулювання, так і більш детального, конкретизуючого правового регулювання з метою оперативного вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства.

Підзаконний нормативно-правовий акт видається на основі Конституції України, законів, актів вищих органів державної влади і не може їм суперечити; ухвалюється переважно органами (посадовими особами) виконавчої влади у встановленій законом формі; предмет підзаконного правового регулювання є більш вузьким, спеціальним у зіставленні з колом питань законодавчого регулювання; розробляється та видається за більш спрощеною у порівнянні з порядком ухвалення законів процедурою; поширюється, як правило, на менше коло осіб і розрахований на менш тривалий термін дії в часі, ніж закон; є офіційним письмовим документом, який опрацьовується з урахуванням правил нормотворчої техніки, підлягає в разі необхідності державній реєстрації й оприлюднюється в офіційних друкованих виданнях [61, с. 7].

Підзаконні акти в науковій доктрині класифікують за різними критеріями, серед яких Я. В. Романов виділяє:

- 1) за суб'єктами прийняття – акти президента, уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та ін.;
- 2) за зовнішньою формою – укази, постанови, накази, розпорядження, рішення, статuti, правила та ін.;
- 3) за сферою дії акта – загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві акти;
- 4) за характером нормотворчої компетенції – прийняті в межах власної нормотворчої компетенції і в порядку реалізації делегованих нормотворчих повноважень;
- 5) за порядком прийняття – акти, прийняті одноособово і колегіально;
- 6) за кількістю суб'єктів нормотворчості – акти, прийняті одним суб'єктом владних повноважень і спільно двома або більше суб'єктами;

7) за характером відомостей, що містяться у нормативному акті, – акти з відкритим доступом і акти з обмеженим доступом та інші [62, с. 11]. Така широка класифікація підзаконних актів обумовлена великою кількістю суб'єктів, які мають право видавати підзаконні акти.

Водночас розгляд адміністративно-правових засад децентралізації вважаємо доцільним розпочати з нормативно-правового акта, що має найвищу юридичну силу в державі, – Конституції України від 28 червня 1996 року. Так, децентралізацію влади задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав метою була не сама децентралізація, а «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади». Таке «поєднання» проявлялося в конкуренції тенденцій централізації та децентралізації. Варто зауважити, що від проголошення Україною незалежності до 2000-х рр. відбувалося посилення влади центрального уряду, місцеве самоврядування ж фактично існувало тільки у віртуальному просторі [63, с. 2].

Крім ст. 132 Конституції України, в аспекті дослідження адміністративно-правових засад децентралізації в Україні особливий інтерес становлять також інші норми зазначеного нормативного акта, а саме ті, які визначають статус та повноваження органів державної влади, у тому числі органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо. Більше того, Конституція України закріпила ряд основоположних засад у сфері захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, демократичного устрою держави, зважаючи на що, реформи, включаючи децентралізацію органів виконавчої влади, не можуть їм суперечити.

Зважаючи на те, що Конституція України була прийнята лише у 1996 році, необхідно звернути увагу на розвиток ідеї децентралізації та її нормативного визначення, починаючи з 1991 року. Так, із проголошенням незалежності України постала необхідність формування органів виконавчої влади на місцях. Відповідно в березні 1992 року було прийнято відразу два

Закони України – «Про представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», якими було визначено правовий статус місцевих органів виконавчої влади і встановлено виконавчу вертикаль від Президента України до обласних і районних державних адміністрацій, які очолювали його представники.

Саме ж визначення місцевих державних адміністрацій на законодавчому рівні було закріплене пізніше Указом Президента України від 14 квітня 1992 року «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» (втратив чинність), відповідно до якого місцева державна адміністрація визначалась як система органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. Обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації становлять єдину систему державної виконавчої влади на місцях [64]. Зазначене положення також втратило чинність у 1999 році, однак положення підзаконного акта, які ми навели, на сьогодні все ще є чинними, оскільки вони не суперечать іншим нормам чинного національного законодавства, яке визначає статус та повноваження місцевих органів виконавчої влади.

Виходячи з того, що головами місцевих державних адміністрацій починаючи з 1992 року, були Представники Президента України, необхідно зазначити, що вони наділялися досить широкими повноваженнями, з яких:

- 1) забезпечення реалізації законів України, підзаконних актів глави держави, парламенту, уряду;

- 2) координація діяльності відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики, інших органів, підпорядкованих міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади;

- 3) здійснення контролю за додержанням органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, підприємствами, організаціями, установами незалежно від підпорядкування і

форм власності Конституції і законів України актів Президента України, законодавчої і виконавчої влади;

4) зупинення дії актів адміністрації підприємств, організацій, установ, інших юридичних осіб та звернення до суду з позовом про визнання їх недійсними, у разі якщо вони суперечать Конституції, законам України, указам Президента України, іншим актам законодавства,;

5) представництво інтересів держави у судах та органах місцевого і регіонального самоврядування;

6) подання до відповідних органів про звільнення з посад керівників підприємств, організацій, установ на підставі порушення ними Конституції і законів України, актів Президента України, законодавчої і виконавчої влади;

7) створення відділів, управлінь, інших служб місцевої державної адміністрації, призначення їх керівників;

8) організація розробки проєктів бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм, подання їх на затвердження до відповідної ради, забезпечення їх виконання, звітування за результатами їх здійснення;

9) забезпечення підготовки на розгляд до відповідної ради необхідних матеріалів з питань земельних відносин, комунальної власності, інших питань економічного і соціального розвитку території [65].

В 1994 році законодавцем було прийнято Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (втратив чинність), яким передбачалося, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та формування їх виконавчих комітетів Закон України «Про Представника Президента України» втрачає чинність, а повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій передаються головам і виконавчим комітетам вказаних рад [66].

З 1995 року починається другий етап становлення місцевих державних



адміністрацій в Україні. Незважаючи на положення Закону України «Про формування місцевих рад і самоврядування», який передбачав припинення діяльності місцевих державних адміністрацій та відповідно Представників Президента України, 21 серпня 1995 року Указом Президента України було затверджено Положення про обласну, Київську та Севастопольську місцеві державні адміністрації та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію [67]. Зазначеними положеннями було закріплено повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій в таких сферах, як соціально-економічний розвиток, планування та облік, бюджет і фінанси, управління майном, приватизація та підприємництво, містобудування, житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування, транспорт і зв'язок, використання та охорона земель, інших природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, праці та заробітної плати, забезпечення законності, прав і свобод громадян, міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків, в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, фізкультури і спорту, молодіжної політики, оборонної роботи.

У 1997 році Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, а впродовж декількох наступних років було розроблено та прийнято нормативні акти, норми яких розмежовували та встановлювали повноваження окремих регіонів держави. До таких актів необхідно віднести Конституцію Автономної Республіки Крим та Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про столицю України — місто-герой Київ». Зокрема, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» передбачалися призначення замість Представників Президента України голів місцевих державних адміністрацій, а також певні обмеження їх повноважень.

Крім того, в 1998 році з метою виконання Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи України» (втратив чинність) Державна комісія з проведення адміністративної

реформи розробила відповідну концепцію, в якій було акцентовано увагу на реформуванні органів виконавчої влади. Зокрема, мета реформування місцевих органів виконавчої влади в Україні полягала в:

- підвищенні ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;
- спрямуванні їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширенні видів державних (управлінських) послуг і підвищенні їх якості;
- гармонійному поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;
- сприянні становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Про розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування зазначалося також в Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 року. Зокрема, децентралізація і деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади, а також удосконалення розподілу повноважень та функцій між їх територіальними підрозділами, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів мали оптимізувати територіальну організацію державної влади та місцевого самоврядування [68].

Ще одним підзаконним актом 2001 року, в якому йдеться про підтримку органів місцевого самоврядування, а відповідно, розмежування їх повноважень з іншими державними органами, створення фінансових умов для виконання ними таких повноважень, є Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року. Водночас В. О. Галай зазначає, що до 2008 року на

необхідності реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування наголошувалося в Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Концепції реформування публічної адміністрації [69, с. 89].

В 2013 році Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» (втратив чинність) компетенція місцевих державних адміністрацій була розширена. Зокрема, на голів місцевих державних адміністрацій покладался обов'язок забезпечувати:

1) взаємодію з прокуратурою та правоохоронними органами щодо забезпечення виконання Конституції, законів України, актів органів виконавчої влади, забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян;

2) активізацію роботи підрозділів місцевих державних адміністрацій щодо виконання державних цільових програм та своєчасне інформування державних замовників таких програм про існуючі проблеми;

3) посилення державного контролю за збереженням і використанням державного майна, фінансовою дисципліною, звітністю, виконанням зобов'язань перед бюджетом, охороною праці, використанням та охороною земель, охороною пам'яток історії та культури, а також додержуватися строків розгляду питань про погодження призначення на посади керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, звільнення з посад керівників таких підприємств, установ і організацій.

Крім того, передбачалося запровадження практики регулярного заслуховування колегіями місцевих державних адміністрацій:

– інформації про роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади та таких, що належать до сфери їх управління, підприємств,

установ, організацій;

– питань щодо відповідності керівників, працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, займаній посаді [70].

Очевидно, що зазначеним підзаконним актом Президент України наділив місцеві державні адміністрації широкими контрольними повноваженнями з питань діяльності центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, а також органів місцевого самоврядування, що фактично свідчить про посилення централізації державної влади на місцевому рівні та ігнорування ідей децентралізації.

Таке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування не могло позитивно позначитися на взаємовідносинах між цими суб'єктами, що змусило вищі органи державної влади змінити фокус на ідею децентралізації. Це підтверджується ратифікацією Україною у 2014 році Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, і саме з цього моменту розпочинається новий етап впровадження в Україні ідеї децентралізації [71].

Іншим нормативним актом, норми якого належать до адміністративно-правових засад децентралізації в Україні, є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. Зазначена концепція акцентує увагу на неефективності органів місцевого самоврядування, їх нездатності задовольнити інтереси громади, при цьому серед причин існування такої проблеми виділяється надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів, відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин. Очевидно, що одним із

способів вирішення зазначеного питання є розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації [72].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні також передбачає етапи здійснення передбачених в ній заходів, зокрема, перший етап – 2014 рік, який можна охарактеризувати як підготовчий, оскільки основною метою цього етапу є створення правових засад для реформування місцевого самоврядування та територіальної організації, тоді як завданнями другого етапу – 2015–2017 роки, вже є інституційна реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі, проведення місцевих виборів з урахуванням уже реформованої системи органів місцевого самоврядування тощо.

На виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року було прийнято Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року. Однак не всі заплановані в межах концепції заходи були реалізовані.

Планом дій уряду «Відновлення України» від 3 вересня 2014 року закріплювалися також заходи у напрямку реформи децентралізації, зокрема: протягом 6 місяців закріпити за органами місцевого самоврядування власну дохідну базу, а протягом 12 місяців створити трирівневу структуру місцевого самоврядування (регіон, район, громада) та передати на місця значну частину повноважень державних органів шляхом прийняття змін до Конституції України [73]. Інший підзаконний акт Кабінету Міністрів України – Програма

діяльності уряду від 11 грудня 2014 року – визначив пріоритетним здійснення бюджетної децентралізації та ухвалення закону про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю [74].

Пізніше Урядом було ухвалено також Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Зміст зазначеної Стратегії свідчить про те, що невід’ємним принципом регіонального розвитку України є формування механізму деконцентрації та децентралізації державних повноважень. Інституційна модель владних повноважень повинна передбачати можливість здійснення деконцентрації та децентралізації державних повноважень – їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку. Більше того, органи місцевого самоврядування регіонів повинні мати управлінські, організаційні та фінансові можливості стимулювання співробітництва територіальних громад на міжрегіональному рівні для розв’язання спільних проблем розвитку [75].

Для України 2015 рік також ознаменувався іншими законодавчими ініціативами у напрямку децентралізації в державі. Зокрема, в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року було закріплено чотири складові децентралізації, які парламентська коаліція зобов’язалася виконати протягом 2015 року:

1. Ефективний розподіл повноважень:

- а) забезпечити органи місцевого самоврядування повноваженнями на основі принципу субсидіарності;

- б) запровадити прозорі механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування;

- в) законодавчо врегулювати питання місцевих референдумів.

2. Належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування.

3. Формування самодостатніх громад.

#### 4. Територіальна організація влади на місцевому рівні:

а) внести зміни до Конституції України щодо реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу;

б) реформувати систему територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, посилення ролі Державного фонду регіонального розвитку [76].

Указом Президента України № 5/2015 «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» 12 січня 2015 року затверджено перелік із 62 реформ та програм розвитку, одними з яких є децентралізація та реформа державного управління. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [77].

Серед підзаконних нормативно-правових актів необхідно звернути увагу також на Постанову Верховної Ради України «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» від 4 червня 2015 року № 509-VIII, яким визначено пріоритетні напрями удосконалення правового регулювання суспільних відносин на засадах системності та взаємоузгодженості для забезпечення ефективності проведених реформ. Відповідно одними з пріоритетів удосконалення суспільних відносин згідно із зазначеним підзаконним актом є регіональна політика та децентралізація. У зв'язку з цим передбачається прийняття ряду Законів України: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, територіальної організації влади, децентралізації», «Про внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України щодо закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих

бюджетів, забезпечивши при цьому визначення єдиних нормативів відрахувань з податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток суб'єктів приватного сектору економіки за кожним видом місцевих бюджетів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про місцеві референдуми», «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо забезпечення європейських стандартів місцевого самоврядування столиці», «Про органи самоорганізації населення», «Про муніципальну варту», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо транскордонного та регіонального співробітництва місцевих та регіональних органів влади» [78].

Продовженням конкретизації ідеї децентралізації, закріпленої в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», стало розробка законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015 року, у пояснювальній записці до якого йдеться про те, що його основною метою є внесення змін до законодавства України, які дозволять відійти Україні від централізованої моделі управління, забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування та побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні, а також реалізувати у повній мірі Європейську хартію місцевого самоврядування [79].

Для досягнення мети законопроекту ним передбачається викласти в новій редакції норми Конституції України щодо здійснення виконавчої влади в районах, областях, у містах Києві та Севастополі (ст. 118), завдання місцевих державних адміністрацій (ст. 119), територіального устрою України (ст. 132, 133), а також засад здійснення місцевого самоврядування в Україні (ст. 140–144). Відповідно пропонується замінити місцеві державні адміністрації як суб'єктів здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі на префектів, порядок призначення залишається таким самим, як і для голів місцевих державних адміністрацій – Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Водночас пропонується



обмежити повноваження префекта.

Т. В. Забейворота на основі аналізу ступеня розробленості нормативно-правового забезпечення здійснення децентралізації влади в Україні умовно виділяє чотири етапи:

1) 2001–2008 рр. – Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р., Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 3207-1, який до другого розгляду в парламенті надано не було. Зазначеними актами закріплювалася перспектива розширення повноважень районних та обласних рад;

2) 2009 р. – середина 2012 р. – розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» та від 02.12.2009 р. № 1456-р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». Незважаючи на те, що було запропоновано утворити виконавчі органи обласних, районних рад та місцеві адміністрації замінити на префектури з контрольними та координаційними функціями, концепцію було скасовано;

3) середина 2012 р. – кінець 2013 р. – Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розроблений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, який був розглянутий, але не затверджений актом Президента України;

4) з 2014 р. – до сьогодні – Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2011 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» було розпочато перехід до вирішального етапу розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципами субсидіарності та децентралізації [63, с. 6].

Однак ми із зазначеним переліком етапів не зовсім погоджуємось, оскільки поява та закріплення ідеї децентралізації на законодавчому рівні в Україні відбулася набагато раніше, про що свідчить навіть Концепція адміністративної реформи 1998 року.

Відповідно пропонуємо виділяти наступні етапи імплементації ідеї децентралізації органів виконавчої влади у законодавство України:

1) 1-й етап (1992–1995 рр.) – здійснення виконавчої влади на місцях Представниками Президента України та спроба передати повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій головам і виконавчим комітетам сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад, яку не вдалося здійснити, про що свідчить затвердження Указом Президента України від 21 серпня 1995 року положень про обласну, Київську та Севастопольську місцеві державні адміністрації та про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію;

2) 2-й етап (1996–2000 рр.) – ратифікація Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування в 1997 році, що обумовила розробку Концепції адміністративної реформи, основною метою якої було реформування органів виконавчої влади та спроба розмежувати повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування нормами таких законодавчих актів, як Конституція України від 28 червня 1996 року, Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року;

3) 3-й етап (2001–2013 рр.) – затвердження концепцій, норми яких наголошували на необхідності реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розмежування повноважень зазначених суб'єктів тощо, однак запропоновані зміни не були реалізовані, натомість Указом Президента України «Про заходи забезпечення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від

24 травня 2013 року місцевим державним адміністраціям надано широкі контрольні повноваження щодо діяльності центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, органів місцевого самоврядування;

4) 4-й етап (2014 рік – до сьогодні) – пов’язаний із ратифікацією Україною Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідно розробкою і затвердженням нових концептуальних засад реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року від 6 червня 2014 року, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року, розробкою законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 липня 2015 року, прийняттям законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року та ін.

### **Висновки до розділу 1**

В умовах євроінтеграційного процесу в Україні постала низка проблем, що потребують вирішення. Одними з таких є створення умов для реалізації потенціалу органами місцевого самоврядування та підвищення їх спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення. У цьому аспекті важлива роль відводиться розмежуванню повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, передачі частини прав та обов’язків органів виконавчої влади місцевому самоврядуванню, наданню їм фінансових та інших ресурсів для їх здійснення. Лише за умови

реалізації зазначеного можлива модернізація органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Встановлено сутність та ознаки виконавчої влади в Україні, а також розглянуто її систему шляхом визначення її елементів – органів виконавчої влади та їх правового статусу. З'ясовано, що на сьогодні ієрархічна структура побудови органів виконавчої влади, зокрема як суб'єктів децентралізації державної влади в Україні, представлена наступним чином: 1) вищий орган – Кабінет Міністрів України (правовий статус визначений Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України»); 2) центральні органи – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (правовий статус визначений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»); 3) місцеві державні адміністрації (правовий статус визначений Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації»).

Під час дослідження поняття та сутності децентралізації органів виконавчої влади в Україні з'ясовано, що термін «децентралізація» використовується у багатьох галузях науки, що й зумовлює його багатозначність. Зокрема, в офіційних джерелах, наукових статтях, монографіях і дисертаціях, матеріалах науково-практичних конференцій, публіцистичній літературі зустрічаються такі підходи до визначення поняття «децентралізація»: характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному; передання частини функцій державного управління центральних органів тощо.

Зроблено висновок, що поняття «децентралізація» має не одне визначення у сучасній українській та зарубіжній літературі, тому що це явище є досить складним феноменом, яке можна розглядати через його вплив на систему органів влади, устрій країни, повноваження і фінансові ресурси.

Виділено наступні етапи імплементації ідеї децентралізації органів виконавчої влади у законодавство України:

1) 1-й етап (1992–1995 рр.) – здійснення виконавчої влади на місцях Представниками Президента України та спроба передати повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій головам і виконавчим комітетам сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад, яку не вдалося здійснити, про що свідчить затвердження Указом Президента України від 21 серпня 1995 року положень про обласну, Київську та Севастопольську місцеві державні адміністрації та про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію;

2) 2-й етап (1996–2000 рр.) – ратифікація Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування у 1997 році, що обумовила розробку Концепції адміністративної реформи, основною метою якої було реформування органів виконавчої влади та спроба розмежувати повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування нормами таких законодавчих актів, як Конституція України від 28 червня 1996 року, Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року;

3) 3-й етап (2001–2013 рр.) – затвердження концепцій, норми яких наголошували на необхідності реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розмежування повноважень зазначених суб'єктів тощо, однак запропоновані зміни не були реалізовані, натомість Указом Президента України «Про заходи забезпечення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території від 24 травня 2013 року місцевим державним адміністраціям надано широкі контрольні повноваження щодо діяльності центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, органів місцевого самоврядування;

4) 4-й етап (2014 рік – до сьогодні) – пов’язаний із ратифікацією Україною Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідно розробкою і затвердженням нових концептуальних засад реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року від 6 червня 2014 року, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року, розробкою законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 липня 2015 року, прийняттям законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року та ін.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО СТАНУ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні**

Зарубіжна практика діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що покладання функцій державної виконавчої влади на органи місцевого самоврядування є непоодиноким явищем. Зазначене пояснюється тим, що децентралізація влади має своїми наслідками зниження рівня корупції та збільшення довіри з боку громадян до влади, підвищення ефективності управлінських рішень та якості щодо надання адміністративних послуг тощо. Децентралізація органів виконавчої влади основною метою має передачу повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування. Зокрема, чинне українське законодавство покладає на місцеві органи влади здійснення як самоврядних, так і делегованих державою повноважень. При цьому серед багатьох аспектів у формуванні сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні важливе місце займає інститут делегування повноважень. Виходячи із зазначеного, актуальним вбачається дослідження поняття та особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

Традиційно виділяють чотири основних форми децентралізації влади, серед яких: деконцентрація, деволюція, делегування та дивестиція (інша назва – приватизація) [80, с. 110; 81, с. 12; 82, с. 134]. У контексті досліджуваної тематики вважаємо доцільним приділити окрему увагу визначенню кожної із зазначених форм.

Так, І. В. Хребтій визначає деконцентрацію як передачу владних повноважень щодо створення регулятивних актів від центрального уряду до незалежних державних органів. Таким чином, право прийняття рішення

передається органам, які не підпорядковуються центральним органам влади [80, с. 110].

Авторський колектив на чолі з А. П. Лелеченком виходить з того, що деконцентрація включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові та управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. При цьому науковці наголошують на тому, що деконцентрація вважається самою слабкою формою децентралізації, а її застосування відбувається найчастіше в унітарних державах [81, с. 14].

Однак, як було вже зазначено раніше, поняття «децентралізація» та «деконцентрація» не є тотожними. З цього приводу слушною є думка У. Дорош, згідно з якою деконцентрація передбачає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, натомість децентралізація має своєю метою передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади [82, с. 134]. Відокремлення поняття децентралізації від деконцентрації також пояснюється тим, що першу розглядають як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить органам місцевого самоврядування. У свою чергу, деконцентрацію називають формальним або неформальним розподілом владної компетенції поміж кількома інститутами чи центрами прийняття рішень, які функціонують на різних щаблях організації влади (центральному, регіональному, місцевому) [83, с. 52].

Деволуція є такою формою децентралізації, за якої відбувається делегування повноважень влади регіональним та місцевим органам виконавчої влади. Деякі науковці наголошують на тому, що деволуція – це найбільш завершена форма децентралізації, що передбачає збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування [81, с. 17]. При цьому створюється розгалужена система місцевого самоврядування, за якою компетенцією щодо вирішення місцевих справ наділяються органи і/або установи, обрані населенням відповідних регіонів або громад. Відбувається



передання місцевим органам самоврядування тільки владних повноважень, а також і ресурсів, у тому числі фінансових [80, с. 110].

Дивестиція (інша назва – приватизація) як форма децентралізації влади передбачає передання адміністративної влади або інших функцій добровільним, приватним або іншим організаціям [81, с. 12]. У такий спосіб відбувається передача раніше закріплених за державою повноважень, а також відповідальності за прийняття відповідних рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій приватному сектору [80, с. 111].

Як зазначає М. Трещов, делегування повноважень з боку органів державної влади місцевому самоврядуванню передбачає передачу частини державних повноважень для виконання органами місцевого самоврядування, що супроводжується виділенням необхідного ресурсу на фінансування делегованих повноважень [84, с. 65]. Отже, саме такий спосіб децентралізації влади дозволяє розширити функціонально-компетенційну сферу місцевого самоврядування.

У контексті досліджуваного питання важливо акцентувати увагу на тому, що підходи науковців щодо співвідношення понять децентралізації та делегування повноважень різняться.

Так, на думку О. Крупчана, делегування повноваження необхідно розглядати як одну з форм реалізації інституту децентралізації публічної влади. Децентралізація є поступовим делегуванням частини державних повноважень місцевим органам влади [85, с. 17]

В. І. Борденюк наголошує на необхідності розмежування понять децентралізації влади та делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Зазначене вчений обґрунтовує тим, що за децентралізації відповідні повноваження первісно належать органам виконавчої влади за законом. У свою чергу, делеговані повноваження первісно закріплені за відповідним державним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконання яких він має право передати менш повноважним органам, у тому числі органам місцевого самоврядування [47, с. 22].

Т. О. Карабін пропонує розглядати децентралізацію як передачу повноважень та як делегування повноважень. При цьому якщо перший вид є незворотним наділенням органів місцевого самоврядування владними повноваженнями, то другий – тимчасовою передачею повноважень. Відмінність делегування як виду децентралізації від передачі повноважень науковець вбачає у тому, що суб'єктом, який передає повноваження, є орган, у компетенції якого і перебуває відповідне повноваження [48, с. 441–442].

Враховуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що у юридичній літературі існують наступні підходи до співвідношення понять децентралізації влади та делегування повноважень:

- 1) делегування повноваження є однією із форм реалізації інституту децентралізації влади;
- 2) розмежування понять делегування повноважень органам місцевого самоврядування та децентралізація влади;
- 3) децентралізація влади шляхом передачі повноважень (незворотне наділення) або делегування повноважень (тимчасове наділення).

Розглядаючи делегування повноважень як специфічну форму децентралізації адміністративних функцій, важливо вказати на те, що її сутність полягає у наділенні тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. У цьому контексті О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха та А. М. Школик зазначають, що делегування повноважень у механізмі децентралізації – це конкретизована система виконання повноважень та відповідно, реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання. У той же час науковці звертають увагу на те, що метод делегування повноважень може бути реалізовано на різних рівнях адміністрації, а також всередині конкретного органу (від керівника – підлеглому). Таким чином, при делегуванні повноважень посилюється відповідальність, самостійність, підвищення рівня кваліфікації, а

застосування адміністрацією такої форми децентралізації може відбуватися у формі тимчасового заходу з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін згідно із законодавством [32, с. 16].

Я. М. Сандул визначає делегування повноважень як один зі способів (форм) надання повноважень, сутність якого полягає у передачі повноважень від одного конкретного органу іншому (за згодою останнього) та має на меті забезпечити оптимальну організацію їх виконання із одночасним збереженням відповідних повноважень у віданні делегуючого суб'єкта [86, с. 10]. З аналізу чинного адміністративно-правового регулювання науковець доходить висновку, що у сучасному вигляді інститут «делегованих» повноважень – це спосіб контролю органів місцевого самоврядування з боку державної влади [86, с. 18].

Схожою з цього приводу є позиція І. П. Сторожук, яка зазначає, що делегування повноважень є двосторонніми імперативними правовідносинами, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень. При цьому компетенція першого є джерелом компетенції другого органу. Тому, на думку науковця, делегування, як правило, означає надання повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права їх повернення до власного виконання [87, с. 232].

М. Я. Сидор інститут делегування повноважень визначає як адміністративно-правову форму субординаційної взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [88, с. 51]. А. Р. Крусян субординаційну взаємодію у делегованій сфері компетенції поділяє на два типи: 1) субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій та сільських, селищних, міських рад (їх виконавчих органів); 2) субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій та районних, обласних рад [89, с. 14].

За визначенням Г. В. Мальцева, делегування повноважень є заснованим

на угоді (договорі) юридичним актом, згідно з яким один державний орган тимчасово і на певних умовах передає іншому державному органу окремі свої повноваження або частину повноважень при здійсненні контролю за їх виконанням [90, с. 26].

Вивченню сутності поняття «делегування повноважень» як однієї з форм децентралізації влади присвячені дослідження також багатьох зарубіжних науковців. Зокрема, М. Vöckenförde під делегуванням пропонує розуміє передачу від центрального уряду повноважень щодо прийняття рішень та адміністративних обов'язків щодо різних державних функцій на інший (нижчий) рівень управління. Таким чином, у процесі делегування повноважень виникають відносини між «принципалом» та «агентом», в яких в ролі принципалу виступає центральний уряд, а в ролі агента – місцева установа. При цьому науковець звертає увагу на особливості нагляду з боку органів публічної влади щодо здійснення органом місцевого самоврядування делегованих йому повноважень: ступінь такого нагляду може бути у вигляді суттєвого центрального контролю або навпаки – дотримуючись формальних настанов, центральний уряд може повністю розподілити управління та реалізацію політики на субодиноці [91, с. 20]. Визнаючи делегування найпоширенішою формою децентралізації, М. А. Hossain визначає його сутність як передачу відповідальності за прийняття рішень та управління державними функціями від центрального уряду до напівавтономних організацій, які хоча неповністю контролюються центральним урядом, але підзвітні йому. Ці організації, як правило, мають велику свободу розсуду при прийнятті рішень [92, с. 4]. Схожою є точка зору А. R. Muriu, який дотримується позиції, що делегування передбачає передання центральним урядом повноважень та відповідальності за їх виконання напівавтономним організаціям або недержавним організаціям, які повністю підзвітні виконавчому органу влади, який надав такі повноваження [93, с. 8].

Із наведених визначень можна дійти висновку, що зміст делегування повноважень становить процес їх передачі. При цьому характерною

особливістю делегування повноважень є наявність спеціального суб'єктного складу, який, з одного боку, представлений суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом (законодавчо закріплена компетенція на передання повноважень), а з іншого – виконавцем делегованих повноважень (потенційним суб'єктом делегованих повноважень, правовий статус якого повинен відповідати нормативним вимогам). Окрім зазначеного, також важливо враховувати, що за суб'єктом делегування повноважень зберігається як право здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень, так і можливість відкликання таких повноважень.

Однак на противагу науковим позиціям щодо визначення делегування повноважень як їх передачі існують інші погляди щодо трактування цього поняття. Зазначене пояснюється тим, що в юридичній доктрині зустрічається точка зору, згідно якої наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями може відбуватися двома способами: 1) шляхом їх передачі; 2) шляхом делегування. У той же час деякі науковці висловлюють думку, що повністю або частково державні повноваження можуть передаватися органам місцевого самоврядування у двох формах: 1) шляхом наділення; 2) шляхом делегування. Отже, з доктринальних джерел способи передачі державних повноважень на муніципальний рівень представлені у таких формах, як «наділення», «передача» та «делегування» [94, с. 56].

З огляду на зазначене, доцільно окремо визначити сутність понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень та проаналізувати їх співвідношення.

Перш, ніж переходити до вивчення існуючих підходів науковців до визначення зазначених понять, необхідно встановити, як на законодавчому рівні трактуються та використовуються ці терміни. Так, у Конституції України законодавець оперує двома поняттями: «надання повноважень» та «делегування повноважень». Про це свідчить ч. 3 ст. 143 Конституції, згідно з якою «органам місцевого самоврядування можуть *надаватися* законом

окремі повноваження органів виконавчої влади» [1]. У ч. 6 ст. 118 Основного закону встановлено підзвітність та підконтрольність місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, *делегованих* їм відповідними районними чи обласними радами [1].

Зазначені норми Конституції України деталізуються у чинному законодавстві України, а саме у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, у ст. 1 згаданого Закону делеговані повноваження визначають як повноваження органів виконавчої влади, *надані* органам місцевого самоврядування законом; у ст. 44 закріплено перелік повноважень місцевих державних адміністрацій, що їм *делегуються* районними, обласними радами [95]. При цьому важливо враховувати, що під терміном «делеговані повноваження» розуміють також повноваження органів місцевого самоврядування, які *передаються* відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [95].

Таким чином, вищевикладене дає можливість зробити наступний висновок: 1) у Конституції законодавець оперує двома поняттями – «надання повноважень» та «делегування повноважень»; 2) у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» використовується термін «делегування повноважень», який виявляється у «наданні повноважень» та «передачі повноважень».

Якщо звернутися до позицій науковців щодо розкриття сутності поняття «делегування повноважень», то зокрема, П. М. Любченко визначає його як надання державним органом належного йому права вирішення питань органам місцевого самоврядування на один раз, на деякий час або на невизначений строк. При цьому дослідник розглядає делегування повноважень як одну з форм надання повноважень, серед яких ще називає встановлення та передачу. На відміну від делегування передача повноважень передбачає їх виключення з компетенції органу виконавчої влади та включення до компетенції органу місцевого самоврядування. Тобто така позиція передбачає розмежування понять «делегування», «передача» та

«встановлення» [96, с. 128].

За визначенням А. Г. Корбутяк та Н. Я. Сокровольської, делегування повноважень є двосторонніми імперативними правовідносинами, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень. Таким чином, делегування означає надання повноважень органам нижчого рівня на певний час зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх. Водночас суб'єкт, який делегує, є відповідальним за наслідки дій органів нижчого рівня, якому він делегував повноваження, та бере на себе зобов'язання [97].

Таким чином, за наведеними визначеннями розмежування понять «передача» та «делегування» повноважень характеризується наступним: делегування повноважень передбачає їх збереження за органом виконавчої влади, тоді як у разі передачі відбувається виключення повноваження з обсягу компетенції делегуючого суб'єкта.

М. Ю. Дитятковський трактує наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями як передачу державних повноважень органам місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом виключення яких-небудь повноважень з компетенції органів державної влади або їх посадових осіб [98, с. 127].

А. В. Солонар наголошує на тому, що поняття «наділення» та «делегування» необхідно відрізнити за тим критерієм, що при останньому орган, що передав певні повноваження іншому органу, зберігає за собою право на їх одночасну реалізацію з органом, що отримав ці повноваження. Навпаки, наслідком процесу наділення повноваженнями є втрата органом, що передав повноваження, права на їх реалізацію з моменту такої передачі [99, с. 255].

Зазначені підходи до відмежування понять «наділення» та «делегування» повноважень засновуються на тому, що наділення повноваженнями виключає право їх подальшої реалізації суб'єктом з

моменту передачі, тоді як при делегуванні повноваження зберігаються за делегуючим суб'єктом.

Отже, у результаті проведеного аналізу різних позицій щодо визначення понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень необхідно зазначити наступне. Змістовне наповнення понять «наділення» та «передача» повноважень збігається, виходячи з того, що у обох випадках мова йде про виключення з обсягу повноважень суб'єкта тих, що переходять до іншого. У той же час у результаті делегування повноваження зберігаються за делегуючим суб'єктом, а право на їх реалізацію залежить від часового критерію: 1) строкові (делеговані на один раз або на певний строк); 2) безстрокові (делеговані на невизначений строк). Таким чином, ототожнення поняття «делегування» із «наділенням» та «передачею» повноважень не є зовсім коректним.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що делегування повноважень – це процес, за допомогою якого здійснюється поділ сфери між органами, а тому є обов'язковим для будь-якого органу чи державної влади, чи органу місцевого самоврядування. Науковці акцентують увагу на тому, що без делегування повноважень повноцінне, ефективне, раціональне виконання тих чи інших завдань як таке вбачається неможливим [100, с. 67].

К. Живодьор зазначає, що делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування ні в якому разі не передбачає порушення автономії місцевого самоврядування у межах його власних повноважень. При цьому у контексті децентралізації виконавчої влади науковець звертає увагу на ефективність делегування повноважень, визначаючи його як одну з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключається необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще будь-яких структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави [101].

Важливої уваги з цього приводу заслуговує точка зору Ю. Делія, який



вказує, що за відсутності делегування орган змушений виконувати всі без винятку процеси самостійно, щоб досягти поставлені перед ним цілі. Однак це є неможливим, виходячи з наявності великого обсягу сфери діяльності. Тому навіть розподіл завдань між структурними підрозділами повинен розглядатися як передача їм повноважень з виконання визначених операцій [102, с. 45].

Питання делегування повноважень органів виконавчої влади у процесі децентралізації мають законодавче підґрунтя, що представлено сукупністю відповідних нормативно-правових актів. За ієрархічною побудовою основоположним законодавчим актом, нормами якого врегульовано досліджувані питання, є Конституція України. Зокрема, ч. 3 ст. 143 Конституції України встановлено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [1]. Що стосується підконтрольності органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади, цими повноваженнями наділені відповідні органи виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України) [1].

У подальшому основоположні засади щодо делегування повноважень органів виконавчої влади одержали своє закріплення у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Так, зокрема, визначення поняття «делегування повноважень» міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним

адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [95]. Таке визначення досліджуваного поняття дозволяє зробити висновок, що поняття «делегування повноважень» передбачає: 1) надання повноважень; 2) передачу повноважень. Тобто таким чином законодавцем ототожнюється поняття «делегування» із поняттями «надання» та «передача» повноважень.

Із зазначеного очевидно, що «надання повноважень» має загальне значення, а тому може виражатися як у формі делегування повноважень, так і у формі їх передачі. Натомість законодавче визначення поняття «делегування повноважень» навпаки ототожнює поняття «надання» та «передача», що є не зовсім коректним. До того ж важливо акцентувати, що у тексті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слово «передаються» застосовується більш не по відношенню до повноважень, а до коштів, майна, матеріально-технічних та інших ресурсів тощо. Також важливо враховувати ч. 2 ст. 10 Закону, відповідно до якої: «Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами» [95]. З аналізу цієї норми можна дійти висновку, що по суті сільські, селищні, міські ради делегують свої повноваження обласним та районним радам з метою подальшого представництва їх інтересів. Це, у свою чергу, дає підстави для визнання необхідності внесення змін до законодавчого визначення терміну «делеговані повноваження». Вбачається доцільним абзац 14 ст. 1 викласти у такій редакції: «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом; повноваження органів місцевого самоврядування, надані відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад; повноваження сільських, селищних, міських рад, надані обласним та районним радам для представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст».

З урахуванням запропонованого визначення терміну «делеговані

повноваження» необхідним також є внесення змін до тексту деяких норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою уникнення використання слів «повноваження, які *передаються*», «повноваження, які не можуть *передаватися*», «прийняття рішень про *передачу* іншим органам окремих повноважень» тощо. Таким чином, доцільно внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме:

– у частині другій статті 10 слова «повноважень, *переданих* їм сільськими, селищними, міськими радами» замінити словами «повноважень, *делегованих* їм сільськими, селищними, міськими радами»;

– у частині третій статті 15 слова «не можуть *передаватися* владні повноваження» замінити словами «не можуть *делегуватися* владні повноваження»;

– у пункті 31 частини першої статті 26 слова «про *передачу* іншим органам окремих повноважень» замінити словами «про *делегування* іншим органам окремих повноважень».

Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття делегування повноважень як на доктринальному рівні, так і його законодавче закріплення, а також з урахуванням внесення запропонованих змін до законодавчого визначення терміну «делеговані повноваження», пропонуємо наступне його авторське визначення: делегування повноважень органів виконавчої влади передбачає надання суб'єктом делегування (органом виконавчої влади; органом місцевого самоврядування; сільською, селищною, міською радою) нормативно визначених повноважень виконавцю (відповідно органу місцевого самоврядування; місцевій державній адміністрації; обласним та районним радам) з одночасним збереженням права здійснювати контроль за виконанням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективною, повноцінною та раціональною їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Юридична природа делегування повноважень досить вдало визначена

С. В. Шевчуком, на думку якого, вона полягає у наступному:

- 1) делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що складають частину компетенції відповідного органу публічної влади;
- 2) після делегування повноважень компетенція органу, що їх делегує, не змінюється;
- 3) компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється;
- 4) акт делегування повинен обов'язково виходити від органу, що делегує повноваження;
- 5) при делегуванні здійснюється поширення компетенції делегуючого органу за рахунок наділення новими повноваженнями об'єкта делегування повноважень;
  - б) повноваження, що делегуються, можуть бути в будь-який час відізовані делегуючим органом;
- 7) якщо повноваження делегуються на певний час, то припинення делегування не передбачає видання юридичного акта, в якому ці повноваження відзиваються (компетенція органу, якому делегуються повноваження, звужується автоматично) [103, с. 18].

Аналіз норм глави 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає можливість стверджувати, що повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад законодавцем класифіковано за галузевою ознакою наступним чином:

- 1) у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27);
- 2) в галузі бюджету, фінансів і цін (ст. 28);
- 3) щодо управління комунальною власністю (ст. 29);
- 4) в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30);
- 5) у галузі будівництва (ст. 31);

- 6) у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32);
- 7) у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33);
- 8) у сфері соціального захисту населення (ст. 34);
- 9) в галузі зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35);
- 10) в галузі оборонної роботи (ст. 36);
- 11) щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст. 37);
- 12) у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37<sup>1</sup>);
- 13) щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38);
- 14) у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (ст. 38<sup>1</sup>);
- 15) щодо відзначення державними нагородами України (ст. 39) та ін. [95].

При цьому всі повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в залежності від галузевої ознаки окремо об'єднано у такі групи: 1) власні (самоврядні) повноваження; 2) делеговані повноваження. Виключення становлять повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст. 37), та у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (ст. 38<sup>1</sup>), що віднесено законодавцем виключно до власних (самоврядних). У той же час, наприклад, повноваження в галузі оборонної роботи (ст. 36), повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37<sup>1</sup>) віднесені до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад саме як делеговані повноваження.

Спроба класифікації делегованих повноважень на певні види зустрічається і на доктринальному рівні. Так, зокрема, авторський колектив на чолі з В. Ф. Погорілко поділяють делеговані повноваження на:

1) делегування повноважень між органами управління та установами й організаціями; 2) делегування повноважень всередині управлінської структури [94, с. 54]. У свою чергу Є. С. Шугріна проводить класифікацію делегованих повноважень, виходячи з терміна «делегування». За таким критерієм науковець поділяє делеговані повноваження на такі, що можуть надаватися: 1) з метою вирішення певного питання одноразово; 2) на визначений термін; 3) безстроково [104, с. 284]. З огляду на зазначену класифікацію делеговані повноваження поділяються на строкові та безстрокові. При цьому серед повноважень строкових (на тимчасовий період) Є. С. Шугріна окремо виділяє одноразові повноваження та повноваження, делеговані на визначений термін.

З аналізу законодавчо визначеного поняття делегування повноважень, закріпленого у п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», делеговані повноваження законодавець поділяє на:

1) повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом;

2) повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [95].

Таким чином, у контексті децентралізації органів виконавчої влади в Україні необхідним є також дослідження особливостей делегування повноважень органів місцевого самоврядування до відповідних місцевих державних адміністрацій за рішенням районних, обласних рад. З цього питання, зазначимо, що конституційна модель організації державної виконавчої влади і місцевого самоврядування є недосконалою, оскільки породжує одну з найскладніших проблем теорії та практики – розмежування функцій і повноважень між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади. Згідно з цією моделлю місцеві державні адміністрації створюються не тільки для здійснення контрольних-наглядових функцій щодо органів місцевого самоврядування, а й володіють

повноваженнями щодо управління відповідними територіями [18, с. 30-31].

Необхідність такого розмежування обумовлена наступними причинами:

- необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи;
- порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами;
- наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів тощо [105, с. 366].

Функції місцевих державних адміністрацій можна визначити як діяльність з виконання завдань центральної влади на локально-регіональному рівні, що мають державний характер, а також щодо реалізації делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у межах чинного законодавства [18, с. 31].

З аналізу ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» можна дійти висновку, що законодавець делеговані повноваження місцевим державним адміністраціям поділяє на такі, як:

- 1) повноваження місцевого самоврядування, делеговані місцевим державним адміністраціям відповідними радами;
- 2) окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані місцевим державним адміністраціям Кабінетом Міністрів України в межах, визначених законами України [22].

У контексті взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування важливо звернути увагу на вимоги ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у ч. 4 якої чітко встановлено, що місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень [22].

Що стосується делегованих повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, то вони визначені у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», перелік яких є

вичерпним. При цьому з приводу делегування варто відмітити думку Т. Яценко, яка, проаналізувавши норми Закону України «Про місцеві державні адміністрації», робить висновок, що законодавець не виокремив ті повноваження, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування. Тобто це питання врегульоване уповноважуючою нормою, що означає можливість надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень місцевими державними адміністраціями, передбачених Законом України «Про місцеві державні адміністрації», але тільки за умови забезпечення фінансово їх здійснення [106, с. 185].

Загалом усі форми діяльності можна розмежувати на правові та організаційні (неправові). Під правовою формою діяльності слід розуміти зовнішньо виражене та юридично оформлене діяння органу чи посадової особи, яке прийняте в межах їх компетенції і спричиняє виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків [107, с. 61].

Правовою формою діяльності місцевих державних адміністрацій є видання нормативно-правових актів, під час видання яких держадміністрації повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів держави, але й на обов'язковість дотримання прав і свобод громадян на відповідній території. Сутність і призначення правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій повинні полягати в тому, щоб обрати саме такий варіант регулювання або юридичної регламентації, котрий би повною мірою забезпечував права, свободи та інтереси і усіх громадян України, і жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, сприяти розвитку суспільства [107, с. 64].

Поряд з цим, Я. Я. Буряк зазначає, що правові акти місцевих органів державної виконавчої влади – це один із засобів виконання місцевими державними адміністраціями своїх завдань та функцій. За допомогою актів місцевих органів державної виконавчої влади реалізується їхня компетенція, а також регулюються відносини адміністрації з іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого



самоврядування та громадянами [108, с. 6].

Правотворча діяльність місцевих державних адміністрацій ґрунтується на принципах, зумовлених насамперед статусом останніх як місцевих органів виконавчої влади [109, с. 295].

Діяльність органів виконавчої влади здійснюється не тільки у правових формах, але й в організаційних. Так, під організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, зокрема місцевих, слід розуміти здійснення управлінської діяльності, яка безпосередньо не пов'язана із реалізацією державно-владних повноважень. Загалом, ураховуючи специфіку діяльності місцевих органів виконавчої влади, можна вирізнити такі основні види організаційних форм цієї діяльності: матеріально-технічні операції; організація роботи щодо кадрового забезпечення; засідання колегії місцевих державних адміністрацій, наради, семінари [107, с. 90–91].

Фінансово-економічне підґрунтя діяльності місцевих державних адміністрацій загалом становлять: доходи місцевого бюджету, природні ресурси, земля, об'єкти комунальної власності, міського транспорту, шляхового господарства, соціально-культурної і побутової сфери. Відповідно, вони вирішують на регіональному рівні проблеми щодо:

1) забезпечення потреб населення продовольчими і непродовольчими товарами широкого вжитку, платними послугами, об'єктами соціальної інфраструктури і житлом;

2) забезпечення зайнятості населення;

3) охорони довкілля, збереження і відновлення природних ресурсів;

4) підтримки стабільного рівня цін на товари першої потреби;

5) забезпечення нормального стану екологічної, інформаційної безпеки;

6) боротьби зі злочинністю і підтримання правопорядку. І для цього місцеві адміністрації використовують увесь набір форм і методів управління [110, с. 135].

Зважаючи на те, що специфіка статусу місцевих державних адміністрацій зумовлена тим, що, з одного боку, вони завершують вертикаль

виконавчої влади, а з другого – покликані найтісніше взаємодіяти з органами місцевого самоврядування [24, с. 31], питання взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності й донині. Так, одним з основних завдань місцевих державних адміністрацій згідно з п. 6 ст. 119 Конституції України є забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Саме шляхом взаємодії реалізується принцип поєднання державних і місцевих інтересів [111, с. 146].

Розглядаючи повноваження місцевих державних адміністрацій, К. Ю. Лопатюк загалом робить висновок про відсутність стійкого корелюючого зв'язку між трьома основними елементами, які визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, а саме: повноваженнями, правами та контрольними функціями. Тобто місцеві державні адміністрації, виходячи із норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації», мають повноваження по управлінню певними сферами суспільного життя, однак при цьому перелік їх прав не відповідає таким повноваженням, при цьому, такі місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати контроль у галузях, які не відносяться до сфери їх повноважень [19, с. 85]. Крім того, А. Ткачук звертає увагу на те, що подвійний статус місцевих державних адміністрацій, про який вже йшла мова у підрозділі 1.1 дисертаційного дослідження, не дає змоги покласти на них головну функцію, властиву місцевим державним адміністраціям, – контроль за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування [112, с. 14].

Урахування характеристик децентралізації дає можливість виділити ключові аспекти для розкриття змісту цього процесу. Такими аспектами є:

- 1) передача частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засіб забезпечення більшого врахування інтересів населення;

- 2) передача цих повноважень має супроводжуватися передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень з

урахуванням місцевих особливостей;

3) передача повноважень має здійснюватися на основі принципу субсидіарності – передачі повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи [53, с. 124].

О. Сушинський зазначає, що сутність принципу субсидіарності полягає у здійсненні вторинними органами публічної влади своїх повноважень у галузях, в яких вони мають спільну з первинними органами компетенцію, лише у разі, якщо від таких дій може бути досягнутий вищий і повніший ефект, ніж при застосуванні цих повноважень первинними органами. Даний принцип повинен застосовуватися вторинними органами лише для досягнення цілей їх існування. Принцип субсидіарності покликаний врегулювати питання розподілу правотворчої та адміністративної компетенції між первинними та вторинними органами. Даний принцип не застосовується у разі, якщо вторинні органи наділені виключними повноваженнями.

Сутність принципу субституційності полягає у здійсненні вторинними органами публічної влади своїх повноважень лише у разі неекономного, неефективного, недоцільного застосування повноважень первинними органами. Інакше кажучи, тут йдеться про перекладання відповідальності до вторинного органу від первинного. У галузях, що не належать до виключних повноважень вторинних органів, вони вживають заходів лише у тому випадку і до тієї межі, коли мета цих дій не може бути економно, ефективно, доцільно та у розумні строки досягнута первинними органами [113].

Закріплення та конкретизація на законодавчому рівні видів делегованих повноважень має свої проблемні аспекти, враховуючи ту обставину, що із розвитком суспільних відносин не виключається можливість виникнення нових питань, вирішення яких обумовлене специфікою розвитку території, місцевими традиціями тощо. У такому разі, як зазначає О. Бориславська, доцільним є договірне врегулювання делегованих

повноважень шляхом укладання адміністративних договорів. При цьому саме визначення правової площини, в якій відбувається делегування, та забезпечення механізму захисту інтересів сторін таких договорів має бути законодавчо врегульоване. При договірному делегуванні повноважень важливим є врахування певних моментів, серед яких:

- 1) визначення сторін адміністративного договору;
- 2) встановлення законодавчої підстави делегування;
- 3) розподіл прав та обов'язків сторін договору у межах делегованих повноважень;
- 4) визначення джерела фінансування для здійснення делегованих повноважень;
- 5) визначення форм контролю за виконанням делегованих повноважень та заходів впливу у разі порушення договору;
- б) встановлення правових форм захисту інтересів сторін адміністративного договору [114].

Важливої уваги потребує дослідження питання контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Так, у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [95]. Саме зазначена норма говорить про конкретизацію у Законі вимог ст. 143 Конституції України щодо підконтрольності органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади.

Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року. У відповідності до Порядку контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади

покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [115].

Що стосується порядку звітування органами місцевого самоврядування інформації щодо виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, то ці питання врегульовано положеннями пп. 6 та 7 зазначеного Порядку. Зокрема, зазначено, що копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль [115].

Покладання функцій державної виконавчої влади на органи місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у зарубіжній практиці діяльності останніх. Законодавчим підґрунтям цьому є Європейська хартія 1985 року, згідно з п. 5 ст. 4 якої якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати

свою діяльність до місцевих умов [116]. Як доцільно зазначають М. О. Петришина та М. А. Оболенцева з цього приводу, за такої практики виключається порушення автономії органів місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень. У той же час тривалий досвід передачі повноважень свідчить про суттєву економію людських та фінансових ресурсів, зокрема, завдяки виключенню необхідності створення додаткових структур державної влади поряд з органами місцевого самоврядування [117, с. 71].

Говорячи про контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, у Європейській хартії місцевого самоврядування він має назву адміністративного нагляду, що врегульовано положеннями ст. 8. Зокрема, зазначеною статтею встановлено, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. При цьому наголошено на тому, що будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Здійснення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування відбувається таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [116]. Таким чином, зазначені вимоги щодо державного контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування визначені у Європейській хартії місцевого самоврядування із врахуванням поєднання принципів дотримання законності, конституційних принципів та домірності таких заходів.

Т. О. Паутова звертає увагу на проблематику, що на практиці обумовлена досить частими випадками прямого втручання місцевими

органами виконавчої влади у діяльність органів місцевого самоврядування. Зазначене науковець пояснює наявністю значного обсягу повноважень, що делегуються органами виконавчої влади, а також і тим, що значна частина делегованих повноважень за своєю сутністю та наслідками виконання перехреснюються з власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Як наслідок, органи місцевого самоврядування у багатьох випадках вимушені залежати та керуватися інтересами, що витікають більше від органів державної влади, ніж територіальної громади [118].

Зазначимо, що на законодавчому рівні гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб закріплені у ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, в ч. 2 зазначеної статті встановлено, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [95].

Однак чинна нормативно-правова база містить значний обсяг підзаконних нормативно-правових актів, які надають законні підстави для правового втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції органів місцевого самоврядування. Зокрема, формою активного втручання суб'єкта управління у діяльність підконтрольного об'єкта є контроль. А як вже було зазначено раніше, децентралізація має на меті забезпечення більшої свободи органів місцевого самоврядування, а не підвищення контролю з боку органів виконавчої влади.

Таким чином, делегування повноважень органів виконавчої влади та відповідний контроль за їх виконанням повинні відповідати правовим вимогам з метою недопущення, з одного боку, втручання у законну діяльність органів місцевого самоврядування щодо виконання ними власних (самоврядних) повноважень, а з іншого – зловживання органами місцевого

самоврядування наданими їм повноваженнями [114].

Що стосується делегованих повноважень місцевим державним адміністраціям, то у відповідності до ч. 3 ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вони є підзвітними та підконтрольними відповідним радам у частині таких повноважень [22].

Згідно з п. 27 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районними та обласними радами на пленарних засіданнях приймаються рішення щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад [95]. Закріплення на законодавчому рівні певних гарантій виконання місцевими державними адміністраціями делегованих повноважень викликане тим, що здійснення таких повноважень передбачає досягнення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст. Таким чином, з метою контролю за виконанням делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій звітують перед відповідними обласними і районними радами про виконання делегованих повноважень (п. 28 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). За результатами та підсумками звітів відповідні ради на сесіях приймають рішення, яким дають оцінку роботи місцевої державної адміністрації, її посадових осіб щодо здійснення делегованих їм радами повноважень. Законодавець передбачає можливість прийняття районними та обласними радами рішення про: 1) недовіру голові відповідної державної адміністрації (п. 29 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); 2) про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів (п. 30 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [95].

Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією із специфічних форм децентралізації, пропонуємо класифікувати його ознаки



на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, що притаманні будь-якій формі децентралізації, необхідно віднести:

- чітке законодавче розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- адміністративна автономія органів місцевого самоврядування;
- максимізація ефективності вирішення місцевих справ без втручання центральної адміністрації;
- фінансова підтримка з боку держави (майнове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади) тощо.

Серед спеціальних ознак делегування повноважень важливо визначити наступні:

- законодавче закріплення права делегування повноважень;
- можливість делегування окремих повноважень, що є частиною власної компетенції органу виконавчої влади;
- наявність державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади;
- фінансова незалежність органів місцевого самоврядування (самостійність у фінансовій сфері);
- можливість відкликання делегованих повноважень тощо.

За результатами проведеного дослідження особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні необхідно звернути увагу на наступне.

1. Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття «делегування повноважень» як на доктринальному рівні, так і його законодавче закріплення, пропонуємо наступне його авторське визначення: делегування повноважень органів виконавчої влади передбачає надання суб'єктом делегування (органом виконавчої влади; органом місцевого самоврядування; сільською, селищною, міською радою) нормативно визначених повноважень виконавцю (відповідно органу місцевого

самоврядування; місцевій державній адміністрації; обласним та районним радам) з одночасним збереженням права здійснювати контроль за виконанням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективної, повноцінної та раціональної їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Делегуванню повноважень притаманна наявність спеціального суб'єктного складу, який, з одного боку, представлений суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом (законодавчо закріплена компетенція на передання повноважень), а з іншого – виконавцем делегованих повноважень (потенційним суб'єктом делегованих повноважень, правовий статус якого повинен відповідати нормативним вимогам).

3. У результаті проведеного аналізу різних позицій науковців щодо визначення понять «наділення», «передача» та «делегування» необхідно зазначити наступне. Змістовне наповнення понять «наділення» та «передача» повноважень збігається, виходячи з того, що у обох випадках мова йде про виключення з обсягу повноважень суб'єкта тих, що переходять до іншого. У той же час у результаті делегування повноваження зберігаються за делегуючим суб'єктом, а право на їх реалізацію залежить від часового критерію: 1) строкові (делеговані на один раз або на певний строк); 2) безстрокові (делеговані на невизначений строк). Таким чином, ототожнення понять «делегування» та «наділення» й «передача» повноважень не є коректним.

4. З аналізу законодавчо визначеного поняття делегування повноважень законодавець поділяє їх на: 1) повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом; 2) повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Спроба класифікації делегованих повноважень на певні види зустрічається і на доктринальному рівні. Дослідження деяких з них дозволяє умовно

класифікувати делеговані повноваження на: 1) строкові (делеговані на один раз або на певний строк); 2) безстрокові (делеговані на невизначений строк).

5. Вимоги ст. 143 Конституції України щодо підконтрольності органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади конкретизовані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та передбачають контроль з боку відповідних органів виконавчої влади за здійсненням делегованих повноважень виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Що стосується делегованих повноважень місцевим державним адміністраціям, то останні є підзвітними та підконтрольними відповідним радам у частині таких повноважень.

## **2.2. Організаційні та фінансові аспекти децентралізації органів виконавчої влади в Україні**

Основна мета децентралізації органів виконавчої влади – передавання повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування. У той же час такі процеси мають супроводжуватися відповідними фінансовими витратами, що є невід’ємною складовою процесів децентралізації. Чинне українське законодавство покладає на місцеві органи влади здійснення як самоврядних, так і делегованих державою повноважень. Однак можливість реалізувати такі повноваження ефективно у процесі переходу від централізованої бюджетної системи до децентралізованої вимагає їх фінансового забезпечення на достатньому рівні. Тому питання щодо рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, стану забезпечення ресурсної та фінансової баз, що впливає на якісні показники виконання повноважень (як власних, так і делегованих), потребують детального вивчення.

З метою визначення основоположних фінансових аспектів децентралізації органів виконавчої влади в Україні необхідно висвітлити

особливості їх законодавчого закріплення. Виходячи з положень ч. 3 ст. 143 Конституції України, надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування передбачає одночасне фінансування у повному обсязі державою їх подальшого здійснення [1]. При цьому законодавцем встановлено два шляхи здійснення такого фінансування:

- 1) за рахунок коштів Державного бюджету України;
- 2) шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків [1].

Вимоги ч. 3 ст. 143 Конституції України щодо фінансового забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, знайшли свою конкретизацію у ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У зазначеній нормі закріплено обов'язок держави фінансово забезпечувати здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі. Таке фінансове забезпечення здійснюється наступними способами:

- за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету;
- шляхом надання трансфертів з державного бюджету;
- шляхом передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності [95].

У відповідності до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, одним із пріоритетів визначено проведення реформи децентралізації. Її мета вбачається у наступному:

- відхід від централізованої моделі управління в державі;
- забезпечення спроможності місцевого самоврядування;
- побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні;
- реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого

самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [77].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зокрема, однією з проблем, що потребують ефективного та швидкого розв'язання, було встановлено погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження. На вирішення такої ситуації пріоритетним напрямом визначено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування як власних, так і делегованих повноважень [72].

При цьому у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні для досягнення очікуваних результатів чітко прописані основні завдання реформи, серед яких окрема увага приділена питанням щодо створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Враховуючи ту обставину, що Концепція реформування місцевого самоврядування передбачала реалізацію поставлених завдань у два етапи, а саме перший у 2014 році, а другий – у 2015–2017 роках, було розроблено та затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р План заходів щодо реалізації Концепції (втратив чинність) [119].

Досягнення поставлених пріоритетних завдань реформи децентралізації органів виконавчої влади першочергово вимагає створення відповідної належної нормативно-правової бази, покликаної врегулювати та вирішити проблемні питання, що і є підставою для її проведення. Тому з метою реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було сформовано пакет нового законодавства з метою провадження законодавчих ініціатив. Мова йде про

прийняття Законів України про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, а також Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, що визначив принципи, умови та порядок формування спроможних територіальних громад.

Суттєві зміни в рамках проведення реформи децентралізації, що відбулися у бюджетному та податковому законодавствах, пов'язані із прийняттям Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». Обидва законодавчі документи прийняті 28 грудня 2014 року та вступили у силу з 1 січня 2015 року.

Так, згідно із Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» до складу доходів місцевих бюджетів було включено (передано з державного бюджету): 1) державне мито в частині, що відповідно до закону зараховується до відповідних місцевих бюджетів; 2) плату за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг [120].

З аналізу положень Закону збільшення надходжень до загального фонду здійснено шляхом передання зі спеціального фонду єдиного податку, податку на нерухоме майно та екологічного податку, що раніше становили джерела формування бюджету розвитку.

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» було включено до джерел формування місцевих бюджетів: 1) податок на доходи фізичних осіб (нові нормативи); 2) податок на прибуток підприємств; 3) збір з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5 % від вартості реалізованого товару [121].

Внесені зміни до бюджетного та податкового законодавства надали місцевим бюджетам можливість використовувати кошти на різні цілі, а не тільки на видатки капітального характеру. Починаючи з 2015 року місцеві

бюджети отримали також нові види трансфертів, серед яких освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів і медична субвенція [122, с. 69].

Прийняття у 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» спричинено недосконалістю розвитку місцевого самоврядування, фактичне здійснення якого відбувалося лише на рівні територіальних громад міст обласного значення. І виникнення такої ситуації пояснювалося тим, що переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування [123].

Створення ефективної законодавчої бази з метою врегулювання організаційних та фінансових аспектів децентралізації органів виконавчої влади також була викликана тим, що переважна більшість територіальних громад України, серед яких територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення, через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишалися неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, призводить до низької якості публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляції сільського населення, деградації сільських територій та надмірного навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування [124].

Як слушно зазначає Ю. Оніщик, виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і головне реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. А тому в межах проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно зважати на те, що саме органи місцевого самоврядування повинні бути основним суб'єктом надання адміністративних послуг. Це, у свою чергу, на думку науковця, може наблизити процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що: 1) зробить їх зручними; 2) сприятиме більш оперативному і

професійному задоволенню потреб та очікувань споживачів; 3) підвищить відповідальність органів влади [125, с. 63].

Динамічність процесу формування об'єднаних територіальних громад підтверджується відповідними кількісними показниками. Так, згідно даних динаміки формування об'єднаних територіальних громад, що розміщено на офіційному сайті з питань децентралізації в Україні, їх кількість протягом 2015 – 2019 років зростає наступним чином: у 2015 році було сформовано 159; станом на 2016 рік – 366; 2017 рік – 665; у 2018 році – 806; у 2019 році – 1 029 об'єднаних громад. Станом на 1 вересня 2020 року кількість об'єднаних територіальних громад становить 1 469 [126].

З метою створення механізму вирішення спільних проблем громад було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року. У розділі III зазначеного Закону містяться норми щодо форм співробітництва, окрему увагу в якому приділено питанням делегування виконання об'єднаними територіальними громадами окремих завдань.

З метою забезпечення виконання повноважень згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування на підставі договору про співробітництво можуть делегувати одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів [127].

Які обов'язкові відомості повинні визначатися у договорі про співробітництво у частині делегування виконання окремих завдань встановлено у ч. 2 ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Що стосується фінансової складової делегування виконання окремих завдань, то згідно з п. 5 ч. 2 ст. 10 у договорі обов'язково має вказуватися обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань. Фінансування виконання делегованих



завдань здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України [127].

Також особливу увагу необхідно звернути і на обсяги фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад з боку держави. Законом України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року передбачається державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад [128]. За кількісними показниками підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад у першому етапі децентралізації в Україні за 2014–2018 роки зросла у 39 разів: з 0,5 млрд грн у 2014 році до 19,37 млрд грн у 2018 році. За рахунок такої підтримки у регіонах та громадах протягом 2015–2018 років було реалізовано більше 10 тисяч проектів [126].

Зміни у законодавстві, яким врегульовано питання добровільного об'єднання територіальних громад, відбулися 18 грудня 2019 року, коли Президентом України було підписано 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 (законопроект № 2189 від 30 вересня 2019 року). Цим нормативним документом встановлено, що добровільне об'єднання громад надалі має здійснюватися виключно у відповідності до перспективних планів. Затвердження перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України, що відбувається за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації [129].

Що стосується подальшого об'єднання територіальних громад та їх функціонування після 2020 року, то єдиної думки з цього приводу немає. Так, наприклад, К. Донченко виділяє три можливі сценарії розвитку подій.

Перший – інерційний, згідно якого відповідальність за ситуацію буде передана на місця. Як результат, частина громад опиниться у скрутному

становищі, тоді як інша частина отримує переваги від децентралізації. Поділ громад на «багаті» та «бідні» змусить останніх економити ресурси, зменшувати соціальну інфраструктуру і якість надання послуг та покладатися на державну підтримку (базову дотацію та інші субвенції). Як варіант виходу з такої ситуації може бути співробітництво територіальних громад.

Другий сценарій – централізований, що передбачає централізоване об'єднання територіальних громад у більші утворення. При цьому варіанти сценарію можуть бути наступними: 1) сильний вплив уряду – фактичне керівництво процесом об'єднання; 2) середній вплив уряду – можливість добровільного об'єднання/врахування інтересів громад у разі відповідності критеріям центру.

І третій, останній, – добровільний сценарій, що під час другого етапу децентралізації органів виконавчої влади супроводжується прийняттям відповідних нормативно-правових актів, якими врегульовано питання подальшого добровільного об'єднання територіальних громад. Як ризик такого сценарію вбачається зняття відповідальності з центру за ситуацію на місцях та звикання населення до ситуації в умовах погіршення соціально-економічної ситуації в громадах [130].

Актуальною залишається проблема обмеженості обсягу повноважень, що передаються на рівень територіальних громад, коли останнім в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Світовий досвід свідчить, що значний ефект для розвитку економіки регіону та країни в цілому має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами [131].

Верховною Радою України 15 липня 1997 року було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, підписану від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі [132]. Таким чином, Україна взяла на себе зобов'язання будувати законодавчу базу в сфері розвитку місцевого

самоврядування з урахуванням та у відповідності до визначених у Європейській хартії принципів стосовно організаційної, правової і фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування.

В європейській практиці державотворення делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування є добре відомим явищем, що підтверджується положенням ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, передбачає та дозволяє контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [116].

У той же час важливо зауважити, що низка важливих закріплених у цьому міжнародному документі принципів все ще не отримала належного відтворення у чинному законодавстві України та на практиці. Не став виключенням і принцип фінансово-економічної самостійності, закріплений у ст. 9. Зокрема, одним із проблемних питань стало забезпечення дотримання вимог ч. 2 ст. 9 Європейської хартії щодо необхідності забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевої влади функціям місцевого самоврядування та щодо необхідності формування частини фінансових ресурсів місцевої влади за рахунок місцевих податків та зборів. Як зазначає С. Л. Кузьменко з цього приводу, частка останніх в доходній частині місцевих бюджетів настільки мізерна, що не може суттєво впливати на їх стабільність [133, с. 3].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з метою вирішення ряду проблем, зокрема, надмірної централізації повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів, було передбачено два етапи: перший – у 2014 році, другий – у 2015–2017 роках. Однак, незважаючи на позитивні зрушення, що відбулися у передбачений період, досягти всіх очікуваних результатів не вдалося. Тому з боку уряду було ініційовано новий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підтвердженням чому є затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р Плану заходів з реалізації нового

етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки. Таким чином, можна стверджувати, що 2014–2018 роки були саме першим етапом децентралізації органів виконавчої влади в Україні, тоді як другий етап цього процесу передбачений на 2019–2021 роки.

Одним із завдань щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено передачу (децентралізацію) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності. В контексті цього завдання передбачають заходи щодо розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) та «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція) в період до 30 червня 2020 року [134]. До зазначеного терміну також передбачається створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, що має бути досягнуто шляхом розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроектів щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України з урахуванням проектів нових редакцій Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування [134]. Вирішення таких завдань викликано забезпеченням співмірності обсягу фінансового ресурсу новим повноваженням місцевого самоврядування, а також потребою стандартизувати видатки на галузеві делеговані повноваження [126].

Ефективність впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади вимагає основоположних змін на законодавчому рівні. З цією метою до Верховної Ради України 13 грудня 2019 року було направлено Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Однак вже 19 грудня 2019 року з цього приводу до Президента із спільною заявою звернулися міські, селищні, сільські голови,

голови об'єднаних територіальних громад та експерти з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування. Зокрема, у ній зазначалося, що повноцінне завершення реформи з децентралізації влади та формування повсюдного спроможного місцевого самоврядування в Україні давно потребує конституційних змін. Водночас це також пояснюється необхідністю належної імплементації в українське законодавство великої кількості положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Зауважимо, що до заяви було додано стислий аналіз загроз першочергового Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Серед критичних для місцевого самоврядування і суспільства положень проекту було також зосереджено увагу на тому, що не передбачено децентралізацію повноважень та ресурсів. «Перелік повноважень місцевого самоврядування, гарантії його фінансової та майнової автономії визначено у чинній Конституції, а округів і областей – не визначено взагалі. Тобто ні про яку децентралізацію влади не йдеться. І як результат, законами повноваження та ресурсами місцевого самоврядування можна легко централізувати і знівелювати усі досягнення децентралізаційної реформи» [135].

Новий доопрацьований Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) було передано на розгляд до Верховної Ради 27 грудня 2019 року. Однак згідно з інформацією, розміщеною на офіційному веб-порталі Верховної Ради України щодо проходження Проекту Закону, зазначено про його відкликання 17 січня 2020 року [136]. Зняття з розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції в частині децентралізації пояснюється необхідністю його доопрацювання.

Остання версія законопроекту про децентралізацію передбачає запровадження інституту префектів з метою створення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Також зміни стосуються і поступової ліквідації місцевих

державних адміністрацій. На це вказує положення, згідно якого місцеві державні адміністрації продовжують здійснювати свої повноваження на відповідній території до створення окружними, обласними радами виконавчих комітетів на підставі закону про місцеве самоврядування, що визначає повноваження виконавчих комітетів окружних, обласних рад, але не пізніше ніж до 1 березня 2021 року [136].

У законопроекті про внесення змін до Конституції в частині децентралізації визначено, що префектами є місцевий орган виконавчої влади та державний службовець. Призначення на посаду та звільнення з посади префекта віднесено до компетенції Президента України за поданням Кабінету Міністрів України. Тому під час здійснення своїх повноважень префект є підзвітним та підконтрольним Президентові України та Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, містах Києві та Севастополі не може перевищувати трьох років [136].

Якщо звернутися до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», то згідно із ст. 8 голів місцевих державних адміністрацій призначає на посаду Президент України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України [22]. Статтею 103 Конституції України встановлено, що Президента України обирають громадяни України строком на п'ять років [1]. Таким чином, процедура призначення на посаду та звільнення з посади префектів аналогічна існуючій на сьогодні для голів державних адміністрацій, різницю становить строк повноважень.

Однак особливість такої процедури викликає різні точки зору з цього приводу. Непоодинокую є позиція опонентів децентралізації, що може ще більше посилити президентську вертикаль влади і таким чином призвести до зворотного ефекту – централізації [137].

Зміни до Конституції у контексті децентралізації, що пропонуються, спрямовані на:

- 1) наближення влади до людей;
- 2) забезпечення імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування;
- 3) незворотний процес децентралізації;
- 4) створення нового спроможного адміністративно-територіального устрою.

Такі зміни мають базуватися на принципах формування системи місцевого самоврядування, що використовуються у розвинених європейських країнах, а саме:

- субсидіарність – вирішення проблеми відбувається у місці її виникнення, а надання послуг – на найбільш наближеному до людей рівні;
- повсюдність – відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування;
- фінансова самодостатність – матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування становлять земля, майно, природні ресурси, місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків [138].

Наголосимо на тому, що зазначені принципи є невід’ємною частиною реалізації реформи децентралізації, що чітко прописано у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

У розділі XI «Місьцеве самоврядування» Конституції України також передбачається внесення певних змін. Статтею 142 має бути передбачено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є: 1) земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об’єкти комунальної власності громади; 2) місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. Держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України [136]. Саме забезпечення співмірності фінансових ресурсів та обсягу повноважень означає гарантування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування з боку держави.

Принцип субсидіарності, за яким має формуватися система місцевого самоврядування, знаходить своє відображення у Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 року. У відповідності до його положень видатки між різними видами місцевих бюджетів розділено з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг. Так, ст. 89 визначено видатки, що здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад [139].

Разом із тим бюджети сіл та їхніх об'єднань, селищ та міст районного значення в контексті проведення бюджетної децентралізації було звільнено від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції нині за них виконують районні бюджети, не будучи за своєю суттю бюджетами місцевого самоврядування базового рівня, що було зроблено з метою економії бюджетних коштів та підвищення рівня надання послуг [97].

Згідно із ст. 89 Бюджетного кодексу України видатки, що здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, законодавець класифікує на:

1. Освіту: а) дошкільну освіту; б) загальну середню освіту; в) фахову передвищу освіту; г) інші державні освітні програми; г) вищу освіту; г<sup>1</sup>) післядипломну освіту; д) позашкільну освіту; е) професійну (професійно-технічну) освіту з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, у складі яких є місто обласного значення – обласний центр.

2. Охорону здоров'я: а) амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу; а<sup>1</sup>) первинну медичну допомогу; б) програми медико-санітарної освіти; в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги; г) оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають



первинну медичну допомогу, та місцеві програми надання населенню медичних послуг з первинної медичної допомоги населенню; г) співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення; д) місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, які належать відповідним територіальним громадам або є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад, і місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; е) місцеві програми громадського здоров'я.

3. Соціальний захист та соціальне забезпечення: а) державні програми соціального забезпечення; б) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян; в) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

4. Державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми.

5. Фізичну культуру і спорт [139].

Для забезпечення фінансування делегованих повноважень держава здійснює міжбюджетні трансферти, зокрема цільові субвенції. У п. 32 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти визначаються як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Проте, одним з видів міжбюджетних трансфертів є субвенції, що згідно з п. 48 ч. 1 ст. 2 надаються для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції [139].

У відповідності до вимог Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року державну підтримку соціально-економічного розвитку регіонів передбачено здійснювати через Державний фонд регіонального розвитку (7,5 млрд грн) та шляхом надання

субвенцій місцевим бюджетам: на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад (2,1 млрд грн); на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (2,0 млрд грн); для реалізації проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України (1,3 млрд грн) [140; 141].

Розвиток законодавчої бази під час другого етапу децентралізації передбачає не тільки внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, що є вкрай необхідними для подальшого просування реформи та її завершення. Як вже було зазначено, оновленню підлягають Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) та «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція) в період до 30 червня 2020 року.

До Верховної Ради України 20 грудня 2019 року було подано Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який 17 січня 2020 року було прийнято у першому читанні [142].

Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування 19 лютого 2020 року було рекомендовано парламенту прийняти Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у другому читанні та в цілому.

Проект передбачає введення до норм Закону нових визначень поняття адміністративного центру територіальної громади та території територіальної громади. Крім того, до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України пропонується віднести до компетенції Кабінету Міністрів України повноваження щодо визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад (громад), а також подання до Верховної Ради України проектів законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів [142]. Таким чином, Проект Закону передбачає надання Кабінету Міністрів України можливості прийняття необхідних рішень по затвердженню адміністративно-

територіального устрою на рівні громад і районів.

Нагадаємо, що згідно з Планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки одним із завдань щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено передачу (децентралізацію) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності. Саме у контексті цього завдання серед передбачених заходів є розроблення проєкту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) з подальшим його прийняттям. Однак із проведеного аналізу зміни, що пропонуються на сьогоднішній день до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», поставлених завдань у контексті децентралізації органів виконавчої влади не вирішують.

Проєктом Закону про внесення змін до Конституції України у розділі XI «Місцеве самоврядування» на державу покладається обов'язок забезпечення співмірності фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України. Забезпечення співмірності фінансових ресурсів та обсягу повноважень означає гарантування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування з боку держави. У той же час закріплення принципу співмірності на конституційному рівні, що власне і відповідає європейським принципам децентралізації влади, вимагає конкретизації у відповідному нормативно-правовому акті. У даному випадку у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначений принцип має бути деталізований шляхом встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування.

З урахуванням вищевикладеного необхідно виділити наступні недоліки впровадження децентралізації органів виконавчої влади. Проблемами організаційного характеру є: 1) дуалізм влади, що пов'язаний із

функціонуванням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцевому рівні; 2) подвійний статус місцевих державних адміністрацій (одночасно є суб'єктами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад); 3) обмеженість обсягу повноважень, що передаються на рівень територіальних громад; 4) відсутність закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», так само як і у проєкті нової редакції цього нормативно-правового акту, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; 5) недосконалість інституту делегованих повноважень, що проявляється у невідповідності європейській практиці щодо функціонування інституту договірних повноважень; 6) відсутність законодавчої регламентації процедури із делегування повноважень; 7) дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 8) незавершеність реформування адміністративно-територіального устрою, що має наслідком необхідність добровільного об'єднання територіальних громад, виникнення конфліктних ситуацій в ході розмежування їх повноважень та компетенції тощо.

Серед проблем фінансового характеру необхідно зазначити наступні: 1) надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищому рівні управління державою; 2) надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищому рівні управління державою; 3) відсутність законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування; 4) фінансова залежність територіальних громад від держави (слабка фінансова самостійність); 5) економічна слабкість територіальних громад у забезпечення ресурсами для виконання покладених чи делегованих повноважень; 6) неналежне забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевої влади функціям місцевого самоврядування; 7) нецільове використання коштів, матеріально-технічних та інших місцевих ресурсів; 8) необхідність формування частини фінансових ресурсів місцевої влади за

рахунок місцевих податків та зборів; 9) значна частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів тощо.

### **2.3. Реформування адміністративно-територіального устрою держави як передумова децентралізації органів виконавчої влади в Україні**

Приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування шляхом ратифікації 15 липня 1997 року ознаменувало запровадження стратегічного курсу розвитку демократичної держави, реалізація якого вимагає створення дієвої та передової нормативно-правової бази, у тому числі з врегулювання питань у сфері децентралізації органів виконавчої влади. При цьому серед пріоритетних завдань сучасного процесу децентралізації органів виконавчої влади, що відбуваються в Україні, важливе місце відведено створенню нового спроможного адміністративно-територіального устрою. Саме формування ефективної системи територіальної організації влади може сприяти створенню нових можливостей надання якісних та доступних публічних послуг на найбільш наближеному до людей рівні, соціально-економічному розвитку окремих територій та розширенню прав на місцевому рівні тощо. Однак реалізація всіх завдань, що сьогодні у рамках децентралізації органів виконавчої влади в Україні визнані стратегічними, є неможливою за відсутності нормативно-правового акта, нормами якого мають бути визначено та врегульовано питання щодо адміністративно-територіального устрою.

В. С. Кравців під адміністративно-територіальним устроєм вбачає поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці певних рівнів, у яких формуються структура органів публічної влади, що забезпечують територіальне самоврядування й державне управління, та система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних та інших взаємозв'язків між адміністративно-територіальними одиницями й

центральними органами державної влади. Науковець звертає увагу, що реформа адміністративно-територіального устрою має важливе значення у сенсі корінних змін у територіальній організації, системі та механізмах функціонування публічної влади (державної влади, місцевого самоврядування, органів самоорганізації мешканців) в країні, спрямованих на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) і загальнодержавних інтересів [143, с. 7].

А. Б. Гетьман визначає адміністративно-територіальний устрій як науково-обґрунтовану внутрішню організацію території держави шляхом поділу її на складові частини у відповідності з потребами забезпечення життєдіяльності населення з врахуванням економічних, історичних, природних та інших факторів, відповідно до якого будується система органів державної влади та місцевого самоврядування [144, с. 123].

Децо інший підхід до визначення адміністративно-територіального устрою надає В. П. Новик, згідно з яким адміністративно-територіальний устрій – це зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [145, с. 303].

На думку С. І. Пирожкова та А. П. Павлюка, у процесі децентралізації регіонального розвитку необхідними є ефективність та раціональність використання всіх наявних і потенційних ресурсів із метою створення самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць [146, с. 7].

Зазначимо, що децентралізація органів публічної влади в Україні пов'язана саме із делегуванням владних повноважень від державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування із одночасним забезпеченням достатніми для виконання цих повноважень можливостями та ресурсами. На кожному рівні адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу адміністративно-територіального устрою держави,

реалізуються певні владні повноваження з організації життєдіяльності спільнот мешканців, жителів населених пунктів. З урахуванням зазначеного реформування адміністративно-територіального устрою держави можна визнати передумовою децентралізації органів виконавчої влади в Україні, адже саме зміни у територіальній організації, системі та механізмах функціонування органів виконавчої влади сприяють ефективності та результативності впровадження реформи децентралізації (наближення влади до людей).

Комплексна реформа децентралізації органів виконавчої влади має важливими завданнями упорядкування адміністративно-територіального устрою та удосконалення системи організації влади. На рівні нормативно-правових документів це підтверджується Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 688-р. Зазначеним Планом заходів у сфері децентралізації передбачено прийняття двох законопроектів у сфері упорядкування адміністративно-територіального устрою: Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». Встановлені строки для розробки законопроектів наступні: для першого – вересень 2016 року, для другого – у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [147].

Потреба прийняття законодавчого акта, який повинен визначати загальні засади упорядкування адміністративно-територіального устрою країни, першочергово закріплена на конституційному рівні. Зокрема, п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлено, що територіальний устрій України визначається виключно законом [1].

Зазначимо, що перший Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 було зареєстровано 22 лютого

2018 року (далі – Законопроект № 8051). Однак майже через півтора року, а саме 29 серпня 2019 року, Законопроект було знято з розгляду. У Законопроекті № 8051 пропонувалося передбачити набрання Законом чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім ст. 7, 14 і 15, що мали набрати чинності одночасно з набранням чинності Законом України «Про адміністративно-територіальний устрій України», яким визначатиметься перелік та склад адміністративно-територіальних одиниць (п. 1 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення»). У п. 5 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» було передбачено доручення Кабінету Міністрів України протягом 60 днів з дня набрання чинності Законом розробити проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» відповідно до вимог Закону [148].

Таким чином, у поданому Законопроекті № 8051 було запропоноване також прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», яким буде визначено перелік та склад адміністративно-територіальних одиниць. З цього приводу окремо важливо зупинитися на зауваженнях щодо Законопроекту № 8051, викладених у Висновку Головного науково-експертного управління від 18 травня 2018 року. Зокрема, у ньому зазначено, що ідея існування одночасно двох законодавчих актів в сфері регулювання адміністративно-територіального устрою виглядає необґрунтованою, насамперед з огляду на те, що саме поданий проект претендує на роль базового законодавчого акта у відповідній сфері. У Висновку робиться акцент на тому, що доцільність прийняття нових первинних законодавчих актів обґрунтована у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована (недосконало врегульована) існуючими нормами права. При цьому для врегулювання такої сфери відносин має існувати потреба у прийнятті досить значної кількості нових законодавчих норм. Згідно з Висновком до Законопроекту № 8051 вбачається, що «перелік та склад адміністративно-територіальних одиниць» не може бути самостійним предметом правового



регулювання окремого закону, а тому викладення у законі такого переліку є недоцільним [149].

З урахуванням всіх зауважень, зроблених до Законопроєкту № 8051, на початку 2020 року до Верховної Ради України було направлено новий Проєкт Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, зареєстрований за № 2804 від 24 січня 2020 року (далі – Законопроєкт № 2804). Основною метою його прийняття визнано необхідність законодавчого визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів [150]. Важливо звернути увагу, що на відміну від Законопроєкту № 8051 у тексті Законопроєкту № 2804 було виключено текст щодо розробки та прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Незважаючи на те, що завершення адміністративно-територіальної реформи мало відбутися до квітня 2020 року, 4 березня Законопроєкт № 2804 відкликано та знято з розгляду (згідно з інформацією на офіційному веб-сайті Верховної Ради України). Нового Законопроєкту стосовно упорядкування адміністративно-територіального устрою на сьогоднішній день не зареєстровано.

Враховуючи зазначене, вбачається доцільним визначити цілі реформування адміністративно-територіального устрою держави у контексті децентралізації, а також розглянути загальні засади проведення цієї реформи.

З метою визначення основних цілей реформування адміністративно-територіального устрою держави у контексті децентралізації виконавчої влади необхідно звернутися до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Прямо вони не визначені, але з аналізу Концепції серед основних цілей проведення реформи можна визначити наступні:

- формування нової системи адміністративно-територіального устрою держави;

- розмежування повноважень (оптимальний розподіл) між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою;

- формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, є Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон). Основні питання стосовно діяльності та правового статусу Мінрегіону на законодавчому рівні визначені у відповідному Положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 [151].

Серед основних визначених у законодавстві завдань Мінрегіону важливе значення має забезпечення формування адміністративно-територіального устрою та формування спроможних територіальних громад. Відповідно до покладених завдань Мінрегіон, зокрема:

1) здійснює згідно законодавства:

- розробку нормативно-правових актів з питань реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою (абз. 17 пп. 6 п. 4 Положення);

- методичне забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад (абз. 19 пп. 6 п. 4 Положення);

2) подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо:

- актів законодавства з питань розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; адміністративно-територіального устрою (абз. 2 пп. 9 п. 4 Положення);

- актів законодавства з питань об'єднання територіальних громад (абз. 3 пп. 9 п. 4 Положення);

3) формує та забезпечує функціонування реєстру про співробітництво

територіальних громад (пп. 10 п. 4 Положення);

4) взаємодіє з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань застосування єдиної державної геодезичної системи координат і картографічної основи для розроблення містобудівної документації та встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць (пп. 16 п. 4 Положення);

5) проводить цифрову трансформацію у сферах регіонального розвитку, розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою (пп. 34 п. 4 Положення) [151].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено трирівневу структуру побудови адміністративно-територіального устрою, а саме:

- 1) базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- 2) районний рівень (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- 3) регіональний рівень (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [72].

У контексті реформування адміністративно-територіального устрою країни визначено, що його базовий рівень має бути представлений відповідними адміністративно-територіальними одиницями – громадами. У Проекті Закону про адміністративно-територіальний устрій України № 2804 громаду запропоновано визначати як адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів. При цьому громада є просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування [150].

Систему адміністративно-територіального устрою України визначено на конституційному рівні у ст. 133 Конституції України. Її складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [1]. Отже, серед зазначених елементів системи адміністративно-

територіального устрою такий базовий елемент, як «грумада», не визначений. Введення цього елемента до системи адміністративно-територіального устрою нормами звичайного закону є неприйнятним. Зауважимо, що про це, зокрема, було наголошено у відповідному Висновку Головного науково-експертного управління від 2 березня 2020 року на проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 2804 від 24 січня 2020 року [152]. Введення громади як одиниці адміністративно-територіального устрою можливо лише за умови першочергового внесення відповідних змін до Конституції України, як основоположного законодавчого документу яким це має бути визначено.

Також важливо звернути увагу й на визначення громади, що пропонується закріпити на законодавчому рівні, а саме: адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів [150]. У ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій та повноважень. При цьому громадам надається право об'єднання в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворення єдиних органів місцевого самоврядування та обрання відповідно сільського, селищного, міського голови [95]. Запропоноване у новому законодавчому акті поняття «грумада» схоже із вже існуючим та закріпленим на рівні законодавства «територіальна громада». Однак із доцільністю введення такого терміна, змістовне наповнення якого різниться від вже існуючого, до кінця не можна погодитися. Адже не виключається при цьому можливість подальшого перекрученого сприйняття та неправильного розуміння тощо.

На сучасному етапі у рамках реформування адміністративно-територіального устрою держави важливе місце відведено формуванню адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. На виконання Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на

2019–2021 роки та виходячи із компетенції Мінрегіону, цим державним органом було розроблено відповідні Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня (далі – Методичні рекомендації).

У Методичних рекомендаціях встановлено основні вимоги, характеристики, умови та критерії до адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, їх адміністративних центрів, меж та складу під час їх формування [153]. Пропонуємо зупинитися на основних положеннях цього документа.

У Методичних рекомендаціях надано визначення одиниці адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня (далі – ОСР) та адміністративного центру ОСР. Так, ОСР визнається частина території Автономної Республіки Крим, області, яка складається з територій сільських, селищних, міських територіальних громад і є просторовою основою для організації і діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад. Своєю чергою, адміністративним центром ОСР запропоновано вважати населений пункт, визначений для розташування місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад [153].

Також у Методичних рекомендаціях встановлено критерії, яким має відповідати ОСР [153]. Перший критерій стосується території ОСР, яка характеризується компактністю, географічною цілісністю та нерозривністю (відсутність територіальних анклавів та екславів). Другий критерій пов'язаний із чисельністю постійного населення ОСР, яка повинна становити, як правило, не менше ніж 150 тисяч осіб.

Необхідно звернути увагу й на послідовність визначення

адміністративних центрів ОСР. Першочергово перевага надається містам – обласним центрам. Розташування будь-якого населеного пункту у межах 30-ти кілометрової зони доступності від межі міста – обласного центру, виключає можливість розглядати такий пункт, як потенційний адміністративний центр ОСР. Окрім міст – обласних центрів, адміністративним центром ОСР може бути визначене місто, чисельність постійного населення яких становить не менше ніж 50 тисяч осіб. У разі виникнення ситуації, коли межі двох або більше міст, чисельність постійного населення яких становить не менше ніж 50 тисяч осіб, розташовані один від одного на відстані менше ніж 30 кілометрів, то адміністративним центром ОСР має визначатися місто, чисельність постійного населення якого найбільша [153].

У рамках реформи децентралізації ще у 2007 році було започатковано швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO – проєкт міжнародної технічної допомоги, що працює в сфері реформи місцевого самоврядування в Україні. Проєкт фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (ШБС/SDC) та впроваджується Швейцарським Центром ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat). Місія DESPRO полягає у: підтримці реформи місцевого самоврядування; сприянні розвитку місцевого самоврядування через оптимізацію системи управління та підтримку ефективного місцевого розвитку в Україні. На сьогоднішній день DESPRO продовжує інтенсивну підтримку децентралізаційних процесів у тісній співпраці з органами місцевого самоврядування, Верховною Радою України, Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством енергетики та захисту довкілля України, Національним агентством України з питань державної служби, профільними асоціаціями. Впровадження проєкту DESPRO почалося з підготовки концептуальної та законодавчої бази реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що відбувалося протягом 2007–2010 років (Фаза I). Співпраця у рамках Проєкту

у 2010–2013 роках (Фаза II) полягала у підготовці реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, забезпеченні та підвищенні обізнаності та професійного рівня стейкхолдерів щодо впровадження децентралізації. Впродовж 2013–2017 років (Фаза III) здійснювалася підтримка реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади; комунікаційний супровід реформи. У 2017–2020 роках (Фаза IV) роках заплановані публічні обговорення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади; широкий комунікаційний супровід реформи [154].

За сприяння Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO наприкінці березня – початку квітня 2020 року було проведено ряд відеоконференцій щодо формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня. Головною метою проведення таких відео конференцій стало надання усім областям України онлайн-консультацій з формування нових районів. У такий спосіб була надана можливість всім областям висловити власні пропозиції зі створення субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою. Надані пропозиції всіх обласних державних адміністрацій щодо створення районів у відповідних областях було направлено на доопрацювання, що планувалося протягом квітня 2020 року, з метою започаткування розробки відповідного законопроєкту [155].

Загальна кількість районів в Україні становила 490, а отже, і стільки ж районних рад та районних державних адміністрацій. Функціонал у всіх них був однаковий, однак навантаження дуже різнилося через різний розмір і кількість населення районів. Верховна Рада України 17 липня 2020 року прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом тепер в Україні сформовано 136 районів. Реорганізація районів розпочнеться після місцевих виборів восени 2020 року. Для цього Верховна Рада має прийняти низку законів про розмежування повноважень і ресурсів між областями та районами, між районами та громадами тощо. Очікується,

що буде і перехідний період до середини 2021 року, щоб процес зміни адміністративно-територіального устрою був максимально непомітним для людей, а якість і доступність послуг, що надавалися на районному рівні, не знизилася [156].

Зазначимо, що у ході розробки кожною обласною державною адміністрацією пропозицій до формування адміністративно-територіальних одиниць відповідної області дотримуються вимог Методичних рекомендацій, розроблених Мінрегіоном. У той же час запропоновані Методичні рекомендації мають виключно інформаційний характер та не встановлюють норм права, про що безпосередньо у них зазначено. Процес формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня першочергово має відбуватися згідно з вимогами законодавчого акта. За своєю правовою природою Методичним рекомендаціям притаманний рекомендаційний, роз'яснювальний характер, а тому і їх підготовка, і розробка має виходити з норм вже існуючого нормативно-правового акту. Як вже було зазначено, сьогодні законодавчого акта з врегулювання питань адміністративно-територіального устрою держави не затверджено. Питання стосовно тлумачення поняття району, а також організаційні питання, принципи та порядок визначення адміністративних центрів районів тощо повинні бути визначені у законодавчому акті.

Формування нового адміністративно-територіального устрою районного (субрегіонального) рівня та відповідно створення адміністративних округів є основою для майбутніх регіонів. У відповідності до реформування адміністративно-територіального устрою держави адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня (регіонами) пропонується визнати Автономну Республіку Крим, області.

Окрему увагу необхідно звернути на визначення адміністративно-територіальними одиницями із спеціальним статусом міст Києва та Севастополя. При цьому реформування адміністративно-територіального устрою вимагає необхідності додаткового ухвалення окремих законів



України, якими мають бути визначені особливості здійснення державної влади та місцевого самоврядування на території зазначених міст. Така необхідність першочергово підтверджується вимогами Конституції України. Зокрема, у ч. 2 ст. 118 Конституції зазначено, що особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Також згідно з ч. 2 ст. 140 Конституції України встановлено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [1]. Отже, виходячи зі змісту зазначених норм Основного закону, питання щодо особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах із спеціальним статусом мають бути регламентовані окремими законодавчими актами. На сьогоднішній день є чинним Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV. Ст. 2 визначено, що систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті [157].

У чинній українській законодавчій базі відсутній окремий законодавчий акт, яким мають визначатися питання здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Севастополі. Необхідно зазначити, що у 2008 році була спроба прийняти Закон України «Про місто-герой Севастополь». Законопроект було подано до Верховної Ради України та зареєстровано під № 2321 від 3 квітня 2008 року. Однак наприкінці 2012 року проєкт було відкликано за наявності ряду зауважень до нього [158].

Таким чином, у новому Законі України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» необхідним є визначення особливостей міст із спеціальним статусом як адміністративно-територіальних одиниць.

Також необхідно звернути увагу, що у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні одним з елементів трирівневої структури побудови адміністративно-територіального устрою є регіональний рівень, представлений наступними

адміністративно-територіальними одиницями: Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь. У Законопроекті № 2804 визначено, що адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Натомість міста Київ і Севастополь визначаються як адміністративно-територіальні одиниці із спеціальним статусом, тобто вони не віднесені до складу регіонального рівня.

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що реформування адміністративно-територіального устрою держави в рамках проведення децентралізації має за основу сукупність базових елементів, до яких необхідно віднести наступні:

1) створення громад з метою формування базового рівня у структурі адміністративно-територіального устрою;

2) формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня, що складають районний рівень структури побудови адміністративно-територіального устрою;

3) встановлення межі відповідних адміністративно-територіальних одиниць у структурі адміністративно-територіального устрою держави;

4) визначення вимог, із додержанням яких можна досягти ефективності та результативності процесу реформування адміністративно-територіального устрою держави у рамках децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Серед них наступні:

Підсумовуючи проведене у даному підрозділі дослідження, необхідно зазначити, що ефективність та результативність процесу реформування адміністративно-територіального устрою держави у рамках децентралізації органів виконавчої влади в Україні вимагає додержання таких вимог:

1. Структурна побудова адміністративно-територіального устрою має визначатися першочергово на конституційному рівні та конкретизуватися у спеціальному Законі. За будь-яких змін структури адміністративно-територіального устрою (наприклад, введення нового елемента) вимагає внесення відповідних змін до Конституції України.

2. Визначення структурних елементів адміністративно-правового устрою держави, у тому числі визначення їх адміністративних центрів, має бути закріплено у спеціальному законодавчому акті. При цьому виникає необхідність закріплення у ньому не тільки критеріїв, дотримання яких важливе при формуванні адміністративних центрів районів (субрегіональний рівень), але й закріплення самої процедури такого формування.

3. За необхідності додаткового роз'яснення та у рекомендаційних цілях можливим вбачається використання відповідних Методичних рекомендацій стосовно організаційних питань формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня. При цьому Методичні рекомендації першочергово мають базуватися та виходити з вимог, встановлених на конституційному рівні та у спеціальному Законі, якими регулюються питання адміністративно-територіального устрою держави.

## **Висновки до розділу 2**

Визначено існуючі у юридичній літературі підходи до співвідношення понять децентралізації влади та делегування повноважень: 1) делегування повноваження є однією із форм реалізації інституту децентралізації влади; 2) розмежування понять делегування повноважень органам місцевого самоврядування та децентралізація влади; 3) децентралізація влади шляхом передачі повноважень (незворотне наділення) або делегування повноважень (тимчасове наділення).

Досліджено сутність понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень, проаналізовано їх співвідношення та розмежування. У результаті проведеного аналізу різних позицій науковців щодо визначення зазначених понять з'ясовано, що змістовне наповнення понять «наділення» та «передача» повноважень збігається, виходячи з того, що у обох випадках мова йде про виключення з обсягу повноважень суб'єкта тих, що переходять до іншого. У той же час у результаті делегування повноваження зберігаються

за делегуючим суб'єктом, а право на їх реалізацію залежить від часового критерію: 1) строкові (делеговані на один раз або на певний строк); 2) безстрокові (делеговані на невизначений строк). Таким чином, ототожнення поняття «делегування» із «наділенням» та «передачею» повноважень не є зовсім коректним.

З урахуванням положень чинного законодавства, а саме окремих норм Конституції України (ч. 3 ст. 143, ч. 6 ст. 118) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзацу 14 ст. 1, ч. 2 ст. 10, ст. 44), визнано необхідність внесення змін до законодавчого визначення терміна «делеговані повноваження». Вбачається доцільним абзац 14 ст. 1 викласти у такій редакції: «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом; повноваження органів місцевого самоврядування, надані відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад; повноваження сільських, селищних, міських рад, надані обласним та районним радам для представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст».

З урахуванням запропонованого визначення терміна «делеговані повноваження» необхідним також є внесення змін до тексту деяких норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою уникнення використання слів «повноваження, які *передаються*», «повноваження, які не можуть *передаватися*», «прийняття рішень про *передачу* іншим органам окремих повноважень» тощо.

Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття «делегування повноважень» як на доктринальному рівні, так і його законодавче закріплення, а також з урахуванням внесення запропонованих змін до законодавчого визначення терміна «делеговані повноваження», запропоноване наступне його авторське визначення: делегування повноважень органів виконавчої влади передбачає надання суб'єктом делегування (органом виконавчої влади; органом місцевого самоврядування; сільською, селищною, міською радою) нормативно визначених повноважень

виконавцю (відповідно органу місцевого самоврядування; місцевій державній адміністрації; обласним та районним радам) з одночасним збереженням права здійснювати контроль за виконанням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективною, повноцінною та раціональною їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією із специфічних форм децентралізації, класифіковано його ознаки на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, що притаманні будь-якій формі децентралізації, віднесено: 1) чітке законодавче розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) адміністративна автономія органів місцевого самоврядування; 3) максимізація ефективності вирішення місцевих справ без втручання центральної адміністрації; 4) фінансова підтримка з боку держави (майнове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади) тощо. Серед спеціальних ознак делегування повноважень визначено наступні: 1) законодавче закріплення права делегування повноважень; 2) можливість делегування окремих повноважень, що є частиною власної компетенції, органу виконавчої влади; 3) наявність державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади; 4) фінансова незалежність органів місцевого самоврядування (самостійність у фінансовій сфері); 5) можливість відкликання делегованих повноважень тощо.

Виділено недоліки впровадження децентралізації органів виконавчої влади, серед яких деталізовано проблеми організаційного та фінансового характеру. Проблемами організаційного характеру є: 1) дуалізм влади, що пов'язаний із функціонуванням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцевому рівні; 2) подвійний статус місцевих

державних адміністрацій (одночасно є суб'єктами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад); 3) обмеженість обсягу повноважень, що передаються на рівень територіальних громад; 4) відсутність закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», так само як і у проєкті нової редакції цього нормативно-правового акта, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; 5) недосконалість інституту делегованих повноважень, що проявляється у невідповідності європейській практиці щодо функціонування інституту договірних повноважень; 6) відсутність законодавчої регламентації процедури із делегування повноважень; 7) дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 8) незавершеність реформування адміністративно-територіального устрою, що має наслідком необхідність добровільного об'єднання територіальних громад, виникнення конфліктних ситуацій в ході розмежування їх повноважень та компетенції тощо. Серед проблем фінансового характеру необхідно зазначити наступні: 1) надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищому рівні управління державою; 2) надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищому рівні управління державою; 3) відсутність законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування; 4) фінансова залежність територіальних громад від держави (слабка фінансова самостійність); 5) економічна слабкість територіальних громад у забезпеченні ресурсами для виконання покладених чи делегованих повноважень; 6) неналежне забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевої влади функціям місцевого самоврядування; 7) нецільове використання коштів, матеріально-технічних та інших місцевих ресурсів; 8) необхідність формування частини фінансових ресурсів місцевої влади за рахунок місцевих податків та зборів; 9) значна частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів тощо.

З'ясовано, що процес реформування адміністративно-територіального устрою держави у рамках децентралізації органів виконавчої влади в Україні вимагає додержання таких вимог:

1. Структурна побудова адміністративно-територіального устрою має визначатися першочергово на конституційному рівні та конкретизуватися у спеціальному Законі. За будь-яких змін структури адміністративно-територіального устрою (наприклад, введення нового елемента) вимагає внесення відповідних змін до Конституції України.

2. Визначення структурних елементів адміністративно-правового устрою держави, у тому числі визначення їх адміністративних центрів, має бути закріплено у спеціальному законодавчому акті. При цьому виникає необхідність закріплення у ньому не тільки критеріїв, дотримання яких важливе при формуванні адміністративних центрів районів (субрегіональний рівень), але й закріплення самої процедури такого формування.

3. За необхідності додаткового роз'яснення та у рекомендаційних цілях можливим вбачається використання відповідних Методичних рекомендацій стосовно організаційних питань формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня. При цьому Методичні рекомендації першочергово мають базуватися та виходити з вимог, встановлених на конституційному рівні та у спеціальному Законі, якими регулюються питання адміністративно-територіального устрою держави.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Адміністративно-правові засади децентралізації органів публічної влади: досвід зарубіжних держав**

Реформа децентралізації органів виконавчої влади в Україні на сьогоднішній день набула масового поширення та знаходиться на активній стадії впровадження саме з точки зору практичної реалізації та втілення визначених на рівні законодавства стратегічних цілей та пріоритетних завдань, що в цілому є визначальними для розвитку демократичної держави. При цьому історичними витоками процесів децентралізації в Україні можна вважати приєднання ще у 1997 році до Європейської хартії місцевого самоврядування, що і запровадило стратегічний курс держави на побудову ефективною та дієвою системи територіальної організації влади. Не менш важливим у цих процесах стало і започаткування у 2007 році швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO як міжнародної допомоги, що працює в сфері реформи місцевого самоврядування в Україні. Практика багатьох зарубіжних країн, які вже впровадили реформу децентралізації публічної влади, свідчить, що таке реформування є одним з найефективніших інструментів модернізації та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади. Прагнення нашої держави щодо входження до європейського співтовариства вимагає реформування української системи публічної влади, що дозволить наблизитися до європейського адміністративно-правового простору. Тому з метою досягнення ефективності впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні та подолання можливих труднощів у процесі її реалізації важливим є вивчення позитивного досвіду зарубіжних



держав із проведення реформування публічної влади.

Вітчизняні науковці звертають увагу, що історія будь-якої децентралізованої держави є історією суперечностей, обумовлених пошуком найкращої форми організації державної влади [81, с. 6]. На процеси децентралізації у тій чи іншій країні впливає ціла низка факторів, серед яких: 1) історія держави; 2) особливості законодавчої бази; 3) рівні розвитку та культури; 4) історичні, географічні, національні та релігійні особливості; 5) підходи до державного управління тощо. Зазначене обумовлює те, що децентралізація публічної влади набуває різних форм та моделей [159, с. 9–10].

При цьому серед основних моделей децентралізації публічної влади, що склалися під час проведення реформ місцевого самоврядування у більшості європейських країн, виділяють англосаксонську, континентальну (романську) та змішану. Англосаксонська модель склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносною слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування. До країн цієї моделі відносять Великобританію, США, Канаду, Австралію, Нову Зеландію, Індію. У свою чергу, континентальна (романська) модель місцевого самоврядування склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату та відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місцях. Така модель характерна для організації муніципальної системи у Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, країнах Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки [160, с. 174]. Федеративна Республіка Німеччина та Австрія є представниками змішаної моделі, що характеризується наявністю у деяких ланках місцевого самоврядування виборного органу, який одночасно може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації [161].

Впродовж останніх десятиріч у більшості країн-членів Європейського Союзу децентралізація органів публічної влади відбувалася шляхом

посилення субнаціональних рівнів управління. Зокрема, шлях об'єднання і посилення власне локального рівня управління пройшли північноєвропейські та окремі постсоціалістичні центральноєвропейські та східноєвропейські країни. Починаючи з 1950 року у Європі загальна кількість органів місцевого самоврядування суттєво скоротилась майже на 40 тис., що більшою мірою пов'язане з підвищенням ефективності забезпечення суспільними послугами (благами) на місцевому рівні. Така тенденція була започаткована у країнах північної Європи, уряди яких першими прийняли рішення щодо укрупнення територіальних одиниць до розмірів, які є оптимальними для реалізації урядових соціальних програм [162, с. 5–6].

З метою підвищення ефективності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні важливо враховувати досвід іноземних держав, в яких таке реформування стало успішним та результативним. Тому необхідно розглянути особливості децентралізації органів публічної влади у окремих зарубіжних країнах різних моделей місцевого самоврядування. При цьому необхідно зосередити увагу на визначення нормативно-правової бази, згідно з якою регулюються питання здійснення місцевого самоврядування у тій чи іншій державі, а також особливостях системи адміністративно-територіального устрою відповідної країни.

**Великобританія.** Система адміністративного поділу Великобританії представлена чотирма історичними областями, що відповідно мають власну адміністративну структуру. До них відносяться: Англія, Шотландія, Уельс та Північна Ірландія. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Англії є округ; еквівалентною одиницею в Уельсі є громада. У Шотландії також є громади, але їх ради, як правило, є не самостійною адміністрацією, а представляють інтереси інших органів влади. Що стосується місцевого самоврядування у Північній Ірландії, то подібні одиниці у його структурі відсутні [163].

Важливі структурні зміни в контексті проведення реформи децентралізації в Англії розпочалися з 2010 року. Протягом 2010–2015 років

місцева влада зазнавала фінансового тиску. Парламент закликав створити більше унітарних органів влади як засіб економії грошей. Реформа децентралізації органів публічної влади в Англії мала метою збільшення кількості унітарних органів та зменшення кількості районних рад і окружних рад [164, с. 11].

На сьогоднішній день структура місцевого самоврядування Англії різниться залежно від району, але зазвичай представлена двома рівнями – графство та округ – з відповідальністю за розподілені між собою служби ради. Лондон, інші столичні райони та деякі райони Англії працюють в рамках однорівневої структури з радами, відповідальними за всі служби в їх районі. Всього в Англії налічується 343 місцевих органів влади, що складаються з п'яти різних типів:

1) повітові ради. У дворівневих областях діє 26 повітових рад, які надають такі послуги, як освіта, соціальні послуги та вивезення відходів;

2) районні ради. У дворівневих районах кожна районна рада поділяється на райони, для яких існує незалежна районна рада. Районні ради відповідають за місцеві послуги, такі як збір сміття, житло та планування;

3) унітарні органи (тобто не мають під собою районних рад). Вони надають усі послуги місцевого самоврядування у своїх районах. Це в основному в містах, міських районах та більших містах;

4) столичні райони. Несуть відповідальність за всі послуги у своєму районі, хоча певні послуги, що охоплюють агломерацію, такі як пожежна та цивільна оборона, поліція, вивезення відходів та пасажирські перевезення, надаються через спільні органи влади (райони діють спільно);

5) Лондонські райони. Вони надають майже всі послуги у своєму районі. Однак адміністрація Великого Лондона (GLA) забезпечує уряд Лондона, включаючи спеціальну відповідальність за поліцію, пожежу, стратегічне планування та транспорт [165].

Моделі управління, якими повинні керуватися місцеві органи влади, визначені у Законі про місцеве самоврядування (Local Government Act) 2000

року, серед яких: 1) мер та виконавчий кабінет; 2) голова та виконавчий кабінет; 3) система комітетів; 4) інші домовленості, затверджені Державним Секретарем. Місцеві жителі можуть висловити свою думку щодо моделі управління, прийнятої їх місцевою владою, шляхом референдуму за певних обставин [166].

Місцеві органи влади встановлюють власні рівні податкового збору та зберігають усі місцеві надходження на місцевому рівні. Діапазони податкових комісій ради фіксуються урядом, а щорічне підвищення податку ради підпорядковується «принципам референдуму», встановленим Державним Секретарем. Місцева влада має сотні повноважень стягувати плату за надані послуги. У більшості випадків плата не повинна перевищувати витрат на надання послуги, а в багатьох випадках рівні плати встановлюються на національному рівні. Дохід зберігається на місцевому рівні, але повинен розглядатися як внесок у надання послуги, за яку він сплачується. Також місцеві органи влади збирають прибуток від бізнесу. Частина цього зберігається на місцевому рівні, частина передається центральному уряду, а частина перерозподіляється в межах сектору. Центральним урядом передбачено низку грантів місцевим органам влади. Найбільшим є річний грант на підтримку доходів, що є необмеженим. Деякі додаткові гранти обмежені, як наприклад, грант на охорону здоров'я, інші ж – ні, і їх можна витратити на вибір місцевої влади (наприклад, грант на надання сільських послуг). Кожен з таких грантів розподіляється між органами влади за окремими критеріями [164, с. 15–16].

Сполучені Штати Америки (США). Органи місцевого самоврядування, як правило, включають два рівні: округи, також відомі як райони на Алясці та парафії в Луїзіані, та муніципалітети чи міста. У деяких штатах округи поділяються на селища. Муніципалітети можуть бути структуровані різними способами, як це визначено конституціями штатів, і називаються по-різному: селищами, селами, районами, містами або селищами. Різні типи районів також забезпечують функції місцевого самоврядування поза межами округів

чи муніципалітетів, наприклад, шкільні округи чи райони протипожежного захисту. Муніципальні уряди – ті, що визначаються як міста, селища, райони (крім Аляски), села та селища – зазвичай організовані навколо населеного пункту і в більшості випадків відповідають географічним позначенням. Муніципалітети зазвичай беруть на себе відповідальність за парки та служби відпочинку, поліцію та пожежні служби, служби житла, екстрену медичну допомогу, муніципальні суди, транспортні служби (включаючи громадський транспорт) та громадські роботи (вулиці, каналізація, прибирання снігу, вивіски тощо). Місцевий уряд наділяється владою з боку держави, а мерів, міські ради та інші органи управління обирають безпосередньо люди [167].

У США на рівні місцевого самоврядування існує кілька типів управління. Але все більше міст використовують бізнес-модель управління, де є міський голова і міський менеджер – управитель містом. В окремих містах міські голови взагалі працюють на громадських засадах або за невелику винагороду, натомість міський менеджер отримує високу заробітну плату. До компетенції органів місцевого самоврядування в США віднесено вирішення питань стосовно економічного розвитку, транспортних мереж, забезпечення водою, контроль вивезення сміття та забезпечення благоустрою, організація роботи поліції, пожежної охорони та станцій швидкої медичної допомоги. Питаннями освіти і медицини органи місцевого самоврядування не займаються [168].

Окрему увагу необхідно приділити функціям та повноваженням міського менеджера. Якщо мер та члени міської ради відіграють важливу роль у плануванні майбутнього відповідного міста та встановленні місцевих законів, то метою діяльності міського менеджера є забезпечення безперебійної роботи повсякденних операцій. Такі особи є керівниками міст, зростаючою професією осіб, які захоплені державною службою та впливають на позитивні зміни в місцевій владі. Міські менеджери допомагають подолати розрив між політикою та адміністрацією. Вони виконують обов'язки керівника виконавчого органу міської влади та зазвичай

контролюють весь міський персонал. Посадові обов'язки міського менеджера: 1) управління міським бюджетом; 2) контроль за персоналом міста; 3) вирішення питань, що надходять від ЗМІ, щодо діяльності міської ради; 4) зустріч з різними керівниками департаментів з метою виявлення та вирішення питань; 5) надання рекомендацій міському голові та іншим керівникам міста з різних питань, включаючи бюджети, потреби у персоналі та витрати на проекти; 6) забезпечення заповнення звітів та досліджень на замовлення обраних посадових осіб; 7) контроль за такими важливими послугами, як програми вивезення сміття та переробки; 8) забезпечення безпечного водопостачання; 9) робота над важливими проектами економічного розвитку; 10) реагування та вирішення складних або делікатних питань чи проблем громадян.

Потенціал заробітної плати міського менеджера у невеликих містах варіюється від 40 000 до 80 000 доларів на рік, тоді як більші міста можуть запропонувати шестизначну зарплату. На відміну від інших посад місцевого самоврядування термін перебування на посаді міського менеджера становить 3–6 років. Це пов'язано з тим, що більшість міських менеджерів наймають, а не обирають, і вони можуть втратити свою посаду, якщо більшість членів ради вирішать, що настав час змін.

Особливості посади міського менеджера вимагають від особи-претендента наявність відповідного освітнього рівня: ступінь бакалавра в галузі державного управління, ділового адміністрування або суміжної галузі зазвичай є обов'язковою умовою для посад міських менеджерів, хоча роботодавці можуть також рекомендувати кваліфікацію магістра державного управління або сертифікат державного менеджера. Крім того, більшість роботодавців потребують щонайменше п'ять років досвіду роботи муніципального управління. Перш ніж набувати ролі міського менеджера, професіонали зазвичай мають досвід роботи помічника міського менеджера або керівника департаменту.

Міські менеджери також повинні мати знання та навички в таких

сферах, як: управління та керівництво діяльністю муніципалітету; досвід роботи з різними типами державних форм та стосунків між професійними керівниками та обраними посадовими особами; делегування повноважень та відповідальності; знання расових та етнічних проблем у містах; розуміння місцевих законів, кодексів та нормативних актів; управління фінансами в міському управлінні; етика в керівництві, прийняття рішень на основі цінностей; досвід встановлення цілей та оцінки програми; досвід переговорів для вирішення складних і делікатних проблем; розуміння найкращих практик управління персоналом, сприяння персоналу та стратегічне планування [169].

**Канада.** У Канаді місцева влада представлена муніципалітетами, структура та повноваження яких закріплені у Муніципальних актах. До структури муніципального уряду входять: 1) муніципалітети вищого рівня (графства, регіональні муніципалітети, округи); 2) муніципалітети нижчого рівня (міста, селища, села тощо). Муніципальні уряди Канади мають голову ради, яку зазвичай, але не завжди, називають мером (регіональні уряди мають голови, округи мають наглядачів). У більшості випадків голова ради обирається широким голосуванням усіх виборців муніципалітету, однак повітові наглядачі обираються їхніми радами. Окрім своєї символічної та церемоніальної посади, глава ради також виконує керівну роль, особливо якщо він або вона є єдиною особою, яку обирають усі жителі. Мер відіграє офіційну роль у головуванні на засіданнях ради, а також лише як офіційна особа муніципалітету під час зустрічей з гостями, представниками громадських подій та реагування на запитання ЗМІ. Однак голова ради не має більше законних повноважень ніж будь-який інший член ради у процесі прийняття рішень радою. Меру належить один голос, як і кожному іншому члену ради. Муніципальні державні службовці працюють у раді в цілому; вони не працюють на мерів або голів ради. Така система управління має назву «слабого мера» у порівнянні із системою «сильного мера» в системі управління на рівні місцевого самоврядування у багатьох великих містах США [170].

Посада головного адміністративного співробітника як керівника адміністративного апарату місцевого самоврядування в Канаді подібна до моделі міського менеджера, яка застосовується в деяких містах США. Головний адміністративний співробітник – це єдиний працівник, який підпорядковується безпосередньо раді, і як такий, він або вона, є керівником державної служби, відповідальної за роботу адміністративного апарату муніципального управління. На практиці модель може ускладнитися, оскільки певні посадові особи, такі як муніципальний адвокат, іноді потребують прямого доступу до ради для виконання своїх обов'язків. Головний адміністративний співробітник виконує функції адміністративного керівника всіх керівників департаментів, однак не заважає можливості певних членів персоналу безпосередньо звітувати перед радою з суто професійних питань.

Посада головного адміністративного співробітника передбачає наявність ряду повноважень та обов'язків, а саме:

- 1) є керівником державної служби в муніципалітеті (він або вона є єдиним працівником, який підпорядковується безпосередньо раді);
- 2) підзвітний раді з питань її забезпечення найкращими професійними адміністративними порадами, які може надати державна служба;
- 3) підзвітний раді з питань реалізації державною службою політики ради лояльно та сумлінно;
- 4) приймає звіти усіх співробітників міської ради з адміністративних цілей. Це не обмежує право деяких посадових осіб, таких як аудитор, медичний працівник охорони здоров'я та адвокат, звітувати безпосередньо перед радою з питань, що належать до їхньої компетенції;
- 5) має чіткий перелік обов'язків, який може бути змінений лише більшістю голосів ради;
- 6) здійснює управління державною службою в рамках політики, встановленої радою; має право наймати, просувати та дисциплінувати членів державної служби згідно з правилами, встановленими системою заслуг та



різними колективними угодами;

7) здійснює фінансове управління, таке як підготовка бюджету для подання до ради та адміністрування бюджету, встановленого радою;

8) має виключне право керувати діями всіх інших муніципальних службовців. Це не обмежує права радників консультуватися та задавати питання державним службовцям. Однак мер і окремі радники – і політичний персонал – повинні пам'ятати, що вони не мають права давати вказівки співробітникам;

9) захищає цілісність державної служби. Це включає введення належних етичних норм щодо поведінки державних службовців та захисту державних службовців від необґрунтованих особистих нападів [171].

**Індія.** Індія досягла прогресу в децентралізації за трьома різними напрямками. Серед них наступні:

1. *Політична децентралізація.* У 1992 році Індія затвердила Закон про внесення 73-ї поправки до Конституції, який охоплював низку реформ із запровадження стандартизованої на національному рівні та децентралізованої системи місцевого самоврядування. Ці реформи, відомі також як Панчайт Радж, продемонстрували певний прогрес у децентралізації, розпочавши процес ліквідації гендерної нерівності [172].

2. *Адміністративна децентралізація.* Ступінь адміністративної децентралізації різниться у різних службах. Децентралізація виконання та нагляду за програмами розвитку суттєво відрізняється. Наприклад, Індія передала реалізацію більшості освітніх програм на субнаціональний рівень, але фінансування та контроль у багатьох випадках зберігаються на національному рівні. Існує величезний потенціал адміністративної децентралізації для покращення результатів надання послуг шляхом використання переваг кращої місцевої інформації та моніторингу. Емпіричні дані все ще підтверджують стійку позитивну залежність між ступенем адміністративної децентралізації та інвестиціями в освіту та охорону здоров'я людей в Індії, що є найкращим показником надання державних

послуг.

3. *Фіскальна децентралізація.* Хоча частка місцевих витрат зросла, понад 50% спрямовується на виплати та зарплати, залишаючи менше місця в бюджеті субнаціонального уряду для подолання такої медичної кризи, як коронавірус, та ініціатив економічного та соціального розвитку. Є місце для вдосконалення економічної демократії шляхом фіскальної децентралізації для створення рівних умов [173].

Процес децентралізації в Індії залишається незавершеним. Про це, зокрема, свідчить необхідність поглиблення програми децентралізації для сприяння економічній та соціальній демократії та забезпечення бюджетної відповідальності місцевих органів влади. Як стверджують іноземні фахівці, найпроблемнішою є саме фіскальна децентралізація. Зокрема, для підтримки місцевих органів влади у боротьбі з коронавірусом потрібно більше бюджетних ресурсів, що можна вирішити за допомогою програми фіскального стимулювання. Посилення фіскальних стимулів сприятиме структурній трансформації сільських територій. Відповідно до нинішньої домовленості органи місцевого самоврядування вносять незначний внесок або взагалі не вносять його в розробку та реалізацію програм економічного та соціального розвитку. Вони мають обмежену автономію та ресурси для надання вагомих послуг, адже цільові трансферти, розроблені центром, продовжують домінувати у фінансах місцевого самоврядування [173].

**Австралія.** В Австралії не існує федеральної юрисдикції щодо місцевого самоврядування. Кожний штат чи територія має своє власне законодавство про місцеве самоврядування. Як правило, таке законодавство охоплює роль та повноваження рад, проведення місцевих виборів, кваліфікацію радників, кодекси поведінки рад і мерів, процедури засідань рад, роль радників, вимоги до фінансового управління, підзвітності та зобов'язань щодо звітування, а також повноваження щодо зборів.

Органи місцевого самоврядування в Австралії є однорівневими. Хоча іноді вони добровільно збираються разом, щоб сформувати регіональні

організації рад, однак не становлять окремого рівня управління, а забезпечують основу для співпраці рад при закупівлях, спільному наданні послуг тощо. Розмір австралійських органів місцевого самоврядування варіюється від деяких західноавстралійських рад, де проживають менше ніж 1 000 мешканців, до міської ради Брісбена з наповненням понад мільйон мешканців.

29 квітня 2016 року урядом Австралії було оприлюднено План розумних міст, що визначає цілий ряд можливостей та проблем, з якими стикаються міста в Австралії, та пропонує заходи щодо їх вирішення. На сьогоднішній день програма децентралізації, розпочата ще у квітні 2017 року, не завершена. Програма децентралізації має на меті забезпечити, щоб переваги національного економічного зростання не обмежувались у великих містах Австралії [174].

Серед переваг проведення реформи децентралізації в Австралії виділяють наступні:

1) мета децентралізації є подвійною: сприяти вдосконаленню управління через покращення надання послуг та розробку політики; а також створити соціальні та економічні можливості для громад;

2) переваги децентралізації державних установ: на додаток до вирішення проблеми дисбалансу населення та забезпечення можливостей працевлаштування в регіонах, децентралізація робочих місць у державному секторі може: наблизити державні служби до людей; краще узгодити державні органи зі спеціалізованими регіональними районами та ресурсами; використовувати спеціальні навички та досвід людей, які проживають у відповідних регіонах; зменшити операційні витрати для уряду;

3) робочі місця в державному секторі повинні бути ширше розподілені по всій країні, особливо у сільській та регіональній областях тощо [175].

На території Австралії діє 537 рад. З них близько 55 % – це регіональні, сільські чи віддалені ради. Конституційна відповідальність за місцеве самоврядування покладається на уряди штатів та територій. Отже, ролі та

обов'язки місцевого самоврядування різняться залежно від штату. Послуги місцевого самоврядування перетинають усі сфери та можуть включати:

1) послуги з інфраструктури та власності, включаючи місцеві дороги, мости, пішохідні доріжки, водовідведення, збір та управління відходами;

2) надання баз відпочинку, таких як парки, спортивні майданчики та стадіони, поля для гольфу, басейни, спортивні центри, зали, кемпінги та караван-парки;

3) послуги охорони здоров'я, такі як інспекція води та продуктів харчування, послуги імунізації, туалетні засоби, контроль за шумом та інспекція м'яса та контроль за тваринами;

4) громадські послуги, такі як догляд за дітьми, догляд за літніми людьми та проживання, служби догляду та соціального обслуговування;

5) будівельні послуги, включаючи інспекції, ліцензування, сертифікацію та забезпечення;

б) затвердження планування та розробки;

7) забезпечення та управління об'єктами, такими як аеропорти та аеродроми, порти та пристані для яхт, кладовища, автостоянки та паркування на вулиці;

8) культурні об'єкти та послуги, такі як бібліотеки, художні галереї та музеї, а також громадські заходи;

9) послуги з водопостачання та водовідведення;

10) інші послуги, такі як бойні, подвір'я та схеми групових закупівель.

У 1947 році була заснована Австралійська асоціація місцевого самоврядування – національний голос місцевого самоврядування, який представляє 537 рад по всій країні, а за структурою є федерацією асоціацій місцевих органів влади штатів та територій. У 1976 році Асоціація створила секретаріат у Канберрі, що відображає зростаючі зв'язки з урядом Австралії та обізнаність про національну роль місцевого самоврядування. Асоціація надає широкий спектр послуг асоціаціям-членам і через них місцевим радам на всій території Австралії. До них належать:

- представництво місцевого самоврядування в національних органах та радах міністрів, включаючи представництво нашим президентом у Раді реформ Національної федерації;
- розробка політики для забезпечення точки зору місцевого самоврядування щодо національних справ, а також надання подань на запити уряду та парламенту;
- підвищення значущості та проблем місцевого самоврядування на національному рівні шляхом лобіювання уряду та парламенту Австралії щодо конкретних питань та проведення кампаній для забезпечення узгоджених цілей політики;
- надання інформації про національні проблеми, політику та тенденції, що впливають на місцеве самоврядування;
- забезпечення форумів для місцевого самоврядування для керівництва розробкою національної політики місцевого самоврядування [176].

**Федеративна Республіка Німеччина (ФРН).** У повоєнний період однією з перших країн, яка започаткувала впровадження адміністративно-територіальної реформи, стала ФРН. Зокрема, у ст. 28 Основного Закону ФРН (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) від 23 травня 1949 року зазначено, що у землях, округах та громадах народ повинен мати представництво, що є результатом загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборів. Громадам повинно бути гарантоване право регулювання всіма справами місцевої спільноти на власну відповідальність у рамках закону. Громадам надається право на самоуправління в межах своїх статутних завдань відповідно до законів. При цьому гарантія самоврядування включає також основи фінансової відповідальності [177]. Із зазначеного можна дійти висновку, що у Німеччині, як і у сучасній Україні, первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнається громада.

**Франція.** Що стосується децентралізації органів публічної влади у Франції, то законодавче забезпечення цього процесу відбулося з 1982 р. по

1986 р., а наступний етап реформ тривав з 2002 р. по 2005 р., коли було підтверджено пряму демократію на місцевому рівні, децентралізоване управління, фінансову самостійність територіальних громад. Реформа децентралізації Франції стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня [159, с. 10–11].

Започаткована у 1982 році реформа децентралізації мала головною метою повне відокремлення органів місцевого самоврядування від префекта. 2 березня 1982 року було прийнято Закон № 82-213 «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів та регіонів» (*Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*), в якому закріплено: 1) розподіл повноважень між муніципалітетами, департаментами, регіонами та державою; 2) розподіл державних ресурсів, що впливає з нових правил місцевого оподаткування та передачі кредитів від держави місцевим органам влади; 3) організація регіонів; 4) законодавчі гарантії, що надаються персоналу місцевих органів влади, спосіб виборів і статус обраних посадових осіб; 5) прийняття участі громадян у місцевому житті [178].

Із прийняттям Закону № 82-213 повноваження, персонал та ресурси на виконання завдань ради департаменту або відповідно ради регіону були передані виконавчому органу відповідної ради. Префект залишився – разом з префектурою та персоналом, що виконують державні функції, – виключно представником центрального уряду. Таким чином, префект став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду, а за необхідності повинен досягати домовленостей з органами місцевого самоврядування. Для органів місцевого самоврядування префект є наглядовим органом [179, с. 8].

У контексті реформи децентралізації важливо визначити адміністративно-територіальний устрій країни. У Франції існує три рівні місцевої влади, а саме: 1) муніципалітети (інша назва – комуни); 2) департаменти; 3) регіони. Розглянемо окремо особливості кожного з

названих рівнів.

Так, базовою адміністративно-територіальною одиницею Франції є муніципалітети (або комуни). Вони є в історичному аспекті найстарішим рівнем (створені ще у 1789 році) та найближчим до громадян в межах адміністративно-територіальної організації країни. Мер, який обирається муніципальною радою, є одночасно представником держави в муніципалітеті (він має повноваження з питань цивільного стану та адміністративної поліції) і носієм місцевої виконавчої влади (він готує і виконує рішення муніципальної ради) [180]. Зауважимо, що муніципалітети за чисельністю населення можуть значно відрізнятись. Переважна більшість з них мають населення, що налічує менше 1000 жителів. У період з 1789 по 1851 рік кількість комун змінилася від 40 000 до 36 000. Станом на 1 січня 2020 року у Франції налічується 34 967 комун. Зменшення кількості комун стало результатом об'єднання, адже починаючи з 2015 року щороку зливається від 100 до 1000 комун. Місцеві органи влади комуни представлені муніципальними радами, а також мером [181].

Другий рівень адміністративно-територіального устрою після комуни представлений департаментами, які були створені у 1789 році, але представниками місцевої влади є тільки з 1871 року. На рівні кожного департаменту здійснюють діяльність два органи влади, а саме генеральна рада (орган самоврядування) та префект (орган державної влади). Генеральна рада – це представницький орган місцевого самоврядування. Вона зі свого складу обирає голову, який одночасно є керівником виконавчого органу департаменту. Повноваження Генеральної ради включають: 1) затвердження бюджету та звіту про його виконання; 2) визначення політики розвитку департаменту; 3) встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; 4) створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування; 5) визначення штату працівників служб департаменту; 6) прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна); 7) надання, на прохання

визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо [182, с. 13].

Префект є відповідальним за громадський порядок: він має повноваження поліції, що робить його «адміністративно-поліцейським органом». Він є безпосереднім представником прем'єр-міністра та кожного міністра у відомстві, реалізує політику державного розвитку та регіонального планування на рівні департаменту. Типова організація префектури включає три дирекції: регулювання, децентралізовані справи, дії держави. У кожному окрузі префекту допомагає субпрефект. Префект відповідає за моніторинг актів місцевої влади. Згідно із Законом № 82-213 префект здійснює контроль над актами місцевого самоврядування апостеріорно, а не апріорно, як це було раніше. Тобто префект може передавати відповідні акти лише адміністративному суду, який вже дає оцінку чи слід оголошувати скасування акту як такого, що «суперечить законності». На практиці кількість звернень до адміністративних судів є низькою (близько 1500 звернень до префектур щороку для понад 6 мільйонів переданих документів) [183].

Згідно з Указом № 2017-1845 від 29 грудня 2017 року префектам на експериментальній основі дозволяється приймати відступати від нормативних стандартів у семи сферах: 1) гранти, фінансова допомога та механізми підтримки для економічних гравців, асоціацій та місцевих органів влади; 2) просторове планування та міська політика; 3) навколишнє середовище, сільське господарство та ліси; 4) будівництво, житлове будівництво та містобудування; 5) зайнятість та економічна діяльність; б) захист та зміцнення культурної спадщини; 7) спортивна, соціально-освітня та асоціативна діяльність. Відступ має бути виправданий на підставі загальних інтересів та наявності місцевих обставин. Вони повинні мати наслідком зменшення адміністративних процедур, зменшення процедурних затримок або полегшення доступу до державної допомоги [184].

Третій рівень адміністративно-територіального устрою Франції є



регіони, що у порівнянні з муніципалітетами (або комунами) та департаментами створені не так давно. У 1960-х роках ХХ ст. це були прості державні установи, виборчі округи для регіональних дій, покликані надавати більшу узгодженість державної політики на рівні вищому, ніж департамент. Як місцева влада регіони були визнані у 1982 році, однак лише у 1986 році відбулися перші вибори регіональних рад загальним голосуванням [180].

Важливо зауважити, що законодавство Франції містить кодифікований нормативно-правовий акт, нормами якого регулюються питання організації, повноважень та прав місцевих органів влади на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою, а також стосуються територіального управління. Це – Загальний кодекс територіальних громад (*Code général des collectivités territoriales*), законодавча частина якого була оприлюднена в 1996 році, а регулятивна – лише в 2000 році. Згідно з Кодексом територіальних громад Національною державною установою, що виконує свою місію по всій території країни, є Національне агентство територіальної згуртованості (*Agence nationale de la cohésion des territoires*). Його діяльність спрямована, в першу чергу, на території, що характеризуються географічними обмеженнями, демографічними, економічними, соціальними, екологічними чи труднощами доступу до державних послуг. Не втручаючись у діяльність місцевих органів влади та їх груп та в координації з цими органами влади та їх групами Національне агентство територіальної згуртованості виконує завдання з консультування та підтримки місцевих органів влади та їх груп у процесі розробки, визначення та реалізації їх проектів, зокрема, які стосуються доступу громадськості до послуг, медичної допомоги, житла тощо. Також Агентство забезпечує реалізацію державної політики зі сталого розвитку та згуртованості територій шляхом впровадження територіальних національних програм та забезпечення їх реалізації за допомогою контрактів територіальної згуртованості. Ці контракти пов'язані з територіальними проектами, розробленими місцевою владою та їх групами [185].

Національне агентство територіальної згуртованості насамперед виконує роль «фабрики проектів», щоб дозволити громадам реалізовувати власні проекти. Його основними місіями є наступні:

1) втілення територіальних проектів у реальність (полегшує доступ місцевих громад до ресурсів, необхідних для реалізації їх проектів: технічного та фінансового інжинірингу, партнерства, грантів тощо);

2) максимальна адаптація до потреб (враховує відмінності між територіями та пристосовує свої дії до їхніх потреб);

3) нові виклики, тобто цифрові, екологічні, демографічні переходи тощо (розробляє інноваційні програми підтримки, щоб спільно з обранцями відповідати на нові виклики та зміцнювати регіональну згуртованість) [186].

**Італія.** Говорячи про децентралізацію публічної влади в Італії, важливо звернути увагу, що на конституційному рівні Республіка сприяє місцевому самоврядуванню (ст. 5 Конституції), а механізм Ради місцевих автономій необхідний для співпраці між різними рівнями державної влади через прямий, а не опосередкований контакт (ст. 123 Конституції) [187]. Прийняття у Італії Закону про впорядкування місцевих автономій (*Legge Ordinamento delle autonomie locali*) від 8 червня 1990 року було викликано необхідністю оптимізації розмірів адміністративно-територіальних одиниць та ліквідацією ланок, що для вирішення нагальних проблемних питань місцевого значення не володіли достатнім фінансовим базисом. Статтею 11 зазначеного Закону регламентовано територіальні зміни, об'єднання та утворення муніципалітетів (громад). Зокрема, передбачено, що створення муніципалітету вимагає наявності не менше 10 000 жителів. У цій же статті встановлено фінансові стимули для об'єднання муніципалітетів із населенням чисельністю менше 5000 жителів або їх приєднання до більших муніципалітетів. Вимога ст. 16 Закону стосується провінції, населення якої не може бути меншим 200 000 тисяч жителів [188].

**Бельгія.** Важливо зазначити, що законодавство Бельгії не має окремого нормативно-правового акта федерального рівня щодо місцевого

самоврядування, як в українському законодавстві Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Якщо звернутися до Конституції Бельгії від 7 лютого 1831 року, то прийняття законодавства, нормами якого встановлюється склад та функціонування громади та регіональних урядів, віднесено до компетенції органів регіонального рівня [189].

У Бельгії місцеві органи самоврядування представлені муніципалітетами, які відповідають, з одного боку, за місії, покладені на них вищими органами влади, а з іншого – за ті, що вважаються «муніципальними інтересами». Публічний правопорядок, управління цивільними адміністративними функціями та ведення реєстрів населення входять до першого кола обов'язків. Серед компетенції у сфері «муніципальних інтересів» важливу роль відіграють містобудування та дорожня мережа, а також освіта (переважно дошкільні та початкові школи), культура (бібліотеки та музеї) та спортивні споруди. Муніципалітети також відповідають за деякі найважливіші екологічні проблеми, такі як поводження з відходами та питною водою, а також за туризм, охорону здоров'я та соціальне забезпечення через вищезгадані Громадські центри соціального захисту. З 2002 року формування законодавчої бази та прийняття нормативно-правових документів, що регламентує діяльність та функціонування муніципалітетів, віднесено до компетенції відповідних регіонів. Це визначено на законодавчому рівні, а саме у Спеціальному законі від 13 липня 2001 року, що відповідальність за склад та організацію провінційних та муніципальних установ покладено на регіони [190, с. 10–11].

Місцеві органи влади можуть вільно створювати державні корпорації для управління державними службами. Це також можна зробити під час об'єднання ресурсів з іншими муніципалітетами та/або провінціями у так званих «міжмуніципальних» структурах або компаніях. Це суб'єкти публічного права, які підпадають як під приватне, так і публічне (переважно регіональне) законодавство, і можуть бути товариством з обмеженою відповідальністю, кооперативом або некомерційною організацією. Капітал

може бути як повністю державним, так і відкритим для приватних партнерів. Найбільшою «міжмуніципальною» структурою є Асоціація міст і муніципалітетів Бельгії, яка діє у відповідності до статуту [191].

Бюджетна система, яку застосовує місцеве самоврядування, суттєво відрізняється від тієї, що використовується Федеральною державою, громадами та регіонами. У Валлонії та Брюсселі муніципалітети та провінції мають бюджет, що складається з двох частин: одна призначена на поточні витрати (персонал, робочі витрати, трансферти, відсотки за боргами та погашення), а інша – для інвестицій [190, с. 19].

**Фінляндія.** У Фінляндії адміністративно-територіальна реформа відбувається не адміністративно-командним шляхом, а має на меті економічне стимулювання добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання [192, с. 8]. Держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації збільшувався у випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 000 жителів; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи. Важливо звернути увагу на те, що у Фінляндії загальний обсяг муніципальних бюджетів приблизно дорівнює державному бюджету. У юридичному сенсі муніципальні ради є самостійними фінансовими та адміністративними органами [193, с. 103]. Отже, реформа децентралізації органів публічної влади у Фінляндії відбувалася шляхом посилення муніципального рівня за рахунок добровільних об'єднань. Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 000 мешканців, проте є і значна кількість громад, що налічують менше 6 000 жителів [162, с. 6].

**Швеція.** Ефективність проведення реформи децентралізації та високий рівень розвитку місцевого самоврядування притаманний Швеції. Місцеве управління цієї країни базується на системі комітетів. Важливо зауважити, що посада мера як одноосібного голови виконавчої влади так само, як і посада голови ради, відсутня. Станом на травень 2020 року в Швеції

створено 290 муніципалітетів та 20 регіонів. Рішення приймаються в кожному окремому муніципалітеті чи регіоні. Оскільки влада таким чином розподіляється між 310 незалежними одиницями, громадяни мають великі можливості впливати та брати на себе відповідальність за умови в їх місцевому середовищі. Вони роблять це насамперед шляхом обрання місцевих представників до муніципальних та обласних рад кожні чотири роки. Ці обрані представники потім керують (від імені громадян) муніципалітетом чи регіоном. За допомогою рішень більшості в раді вони вирішують, яку політику проводити. Також важливо звернути увагу як вирішуються питання у сфері податків. Зазначимо, що міська рада приймає рішення про рівень податку, який повинні сплачувати громадяни, а також про те, як слід використовувати податкові гроші та інші доходи. Кожна рада приймає своє власне рішення щодо свого муніципалітету чи регіону несе політичну відповідальність лише перед власними жителями [194].

**Латвія.** У контексті досліджуваної тематики окремої уваги потребує вивчення адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів публічної влади у Латвії. Впровадження концепції децентралізації розпочалося ще з 1993 року, що базувалося на трьох важливих складових: юридичній, адміністративно-територіальній та фінансовій реформах. Такі процеси розпочалися не одночасно, адже передумовами початку реформування, на думку латвійських експертів, мали стати істотні зміни у законодавстві країни про державну службу, реструктуризація інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень [193, с. 104]. У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи укрупнення – стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. З початку реалізації реформи на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів надавалося чотири роки та передбачалося одночасне фінансове заохочення шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1–5 % від загальної суми бюджету

муніципалітету. А потім протягом наступного року після завершення цього періоду було проведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів [192, с. 8].

У 2004 році було створено Асоціацію прибережних муніципалітетів Латвії, що об'єднує органи місцевого самоврядування Балтійського моря та Ризької затоки. Асоціація складається з 16 муніципалітетів та має на меті об'єднання всіх прибережних органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем та захисту їх інтересів на національному рівні [195]. З 2015 року діє Асоціація місцевого самоврядування «П'єрига», яка на громадських засадах об'єднує органи місцевого самоврядування Латвійської Республіки, адміністративна територія яких знаходиться у Ризькому районі планування. Метою діяльності Асоціації є захист законних інтересів муніципалітетів, сприяння їх взаємній співпраці та співпраці з установами та організаціями Латвійської Республіки, міжнародних та інших країн, а також сприяння економічному та соціальному розвитку муніципалітетів [196].

Зазначимо, що 25 листопада 2016 року в Україні також було створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад (далі – Асоціація ОТГ) за ініціативою трьох ОТГ, а саме: Новоукраїнської міської ради (Кіровоградська обл.), Пирятинської міськради (Полтавська обл.) та Новоборівської селищної ради (Житомирська обл.). Створення Асоціації ОТГ було викликано потребою вирішення нагальних питань та покращення міжмуніципальної консолідації ОТГ, поширення найкращих практик сучасного та інноваційного управління громадами, а також захисту їх законних прав та інтересів. Асоціація ОТГ як загальноукраїнське об'єднання місцевого самоврядування є недержавною, неполітичною та некомерційною організацією. Свою діяльність вона засновує на визнаних у Європі підходах, розвиваючись на базі методології, рекомендованої Радою Європи для асоціацій органів місцевого самоврядування і практичного досвіду Шведської асоціації місцевих влад та регіонів (SALAR). З моменту створення Асоціація ОТГ

об'єднала понад 490 нових громад з усіх регіонів України. Діяльність Асоціації ОТГ спрямована на забезпечення практичного впровадження реформ та позитивних змін в кожній громаді, що досягається шляхом постійного діалогу та співпраці органів місцевого самоврядування з усіма зацікавленими сторонами, які сприяють проведенню реформи місцевого самоврядування, децентралізації та секторальних реформ [197].

**Грузія.** У Грузії самоврядною одиницею є муніципалітет – населений пункт (самоврядне місто) з адміністративними кордонами або сукупність населених пунктів з адміністративними кордонами і адміністративним центром, виборними представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування, власним майном, бюджетом та фінансуванням.

Ст. 15 Кодексу місцевого самоврядування Грузії повноваження муніципалітету поділяють на власні та делеговані. Зокрема, делегована влада муніципалітету – це повноваження урядового органу держави / автономної республіки, що передані муніципалітету на підставі закону або угоди, укладеного відповідно до законодавства Грузії, за відповідної матеріальної та фінансової підтримки [198].

Правила та умови делегування повноважень визначені у ст. 17 Кодексу місцевого самоврядування Грузії. Урядовий орган держави або автономної республіки може передати муніципалітету повноваження урядового органу держави / автономної республіки, реалізація яких є більш ефективною на місцевому рівні. Кодексом передбачено два способи делегування повноважень муніципалітетам, а саме: 1) законодавчим актом Грузії або законом автономної республіки; 2) угодою, укладеною на підставі законодавства Грузії або автономної республіки. При цьому зазначається, що делегування повноважень відбувається обов'язково із передачею відповідних матеріальних та фінансових ресурсів. Рішення про делегування повноважень урядового органу держави / автономної республіки за домовленістю приймається урядом Грузії / автономної республіки. При делегуванні повноважень цим же актом визначається Міністерство / державна установа

спеціального призначення, яка здійснюватиме державний галузевий нагляд за виконанням делегованих повноважень.

Представницьким органом муніципалітету є колегіальний адміністративний орган – Муніципальна рада, яка обирається на 4 роки шляхом прямих виборів. До структури Муніципальної ради входять: 1) Бюро Муніципальної ради; 2) комісія Муніципальної ради; 3) тимчасова робоча група Муніципальної ради; 4) фракція Муніципальної ради; 5) апарат Муніципальної ради. До посадових осіб Муніципальної ради відносяться: 1) голова Муніципальної ради; 2) заступник голови Муніципальної ради; 3) голова комісії Муніципальної ради; 4) голова фракції Муніципальної ради [199, с. 32].

Виконавчим органом Муніципальної ради є управитель (мер). Як вища посадова особа управитель (мер) є представником муніципалітету та забезпечує здійснення повноважень муніципалітету відповідно до законодавчих і підзаконних нормативних актів Грузії і нормативних актів відповідного муніципалітету. Посадовими особами управи (мерії) є: 1) управитель (мер); 2) перший заступник управителя (мера); 3) заступник управителя (мера); 4) керівник структурної одиниці управи. Управитель обирається на 4 роки через прямі вибори на підставі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування, в порядку, встановленому Виборчим кодексом Грузії [198].

Нагляд з боку держави здійснюється органами виконавчої влади та має головною метою забезпечення законності діяльності муніципальних органів та належне здійснення делегованих повноважень. Видами державного нагляду є правовий нагляд та галузевий нагляд. Правовий нагляд здійснюється для забезпечення відповідності нормативних адміністративно-правових актів муніципальної ради законодавству Грузії, а галузевий нагляд забезпечує законне та належне здійснення повноважень, що делеговані відповідному муніципалітету. Здійснення правового нагляду відноситься до компетенції Прем'єр-міністра Грузії. Органом галузевого нагляду за



здійсненням повноважень, делегованих муніципалітету, є відповідне міністерство / державна установа спеціального призначення, повноваження якого делеговано відповідно до закону або відповідно до угоди, укладеної на підставі законодавства Грузії.

Окремий розділ Кодексу місцевого самоврядування Грузії присвячений правовому врегулюванню питань участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Муніципальні органи та посадові особи муніципальних органів наділені обов'язком створювати організаційні та матеріально-технічні умови для забезпечення участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. При цьому муніципалітет уповноважений передбачати відповідні програми в бюджеті муніципалітету з метою забезпечення участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Формами участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування є: загальні збори населеного пункту; клопотання; Рада цивільних радників; участь у засіданнях Ради муніципалітету та комісії Ради муніципалітету; заслуховування звітів про роботу, виконану управителем (мером) та членом муніципальної ради [198].

До прикладу формами безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні в Україні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є: 1) місцевий референдум (ст. 7); 2) загальні збори громадян (ст. 8); 3) місцеві ініціативи (ст. 9); 4) громадські слухання (ст. 13); 5) участь в органах самоорганізації населення (ст. 14); 6) місцеві вибори (депутатів відповідної місцевої ради, передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування) [95].

Таким чином, прийняття Кодексу місцевого самоврядування Грузії стало визначальним кроком у впровадженні реформи децентралізації органів виконавчої влади в країні. Новий систематизований нормативно-правовий акт вмістив в себе норми, що регулюють велику кількість організаційних питань, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, а також із гарантуванням громадянам участі у його здійсненні. Прийняття такого важливого законодавчого акту, в якому систематизовано норми у сфері

здійснення місцевого самоврядування, є позитивним досвідом впровадження реформи децентралізації органів публічної влади.

**Республіка Польща.** Основною метою децентралізації органів публічної влади у Республіці Польща стало максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів і посилення інститутів громадянського суспільства. Наслідками реформування стали: 1) скорочення кількості воєводств (16 замість 49); 2) зміна розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади; 3) скорочення кількості державних службовців (зменшення бюджетних витрат на управління); 4) реформування механізму перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами; 5) відокремлення влади та бізнесу; 6) чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою тощо. Якщо діяльність уряду спрямована на вирішення загальнодержавних проблем, зокрема, національної безпеки, оборони, зовнішньої політики, то місцева влада займається питаннями економічного розвитку регіонів, розпорядженням бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення [159, с. 11]. У процесі децентралізації органів публічної влади у Польщі сформувала цілісна система публічної адміністрації, заснованої на широкій децентралізації. При чому всі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: повіти та гміни – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування [200, с. 75].

Основні повноваження та фінансові ресурси в Республіці Польща перебувають на рівні територіальних громад, які мають можливість вирішувати питання свого розвитку. Заходи, здійснені урядом Польщі в напрямі децентралізації органів публічної влади, сприяли: зростанню державних інвестицій; розвитку малого бізнесу та громадянського

суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Це, своєю чергою, позитивно вплинуло на умови життя членів територіальних громад, чим зумовило суттєве поліпшення економічної ситуації [159, с. 11].

Отже, виходячи з адміністративно-правових засад децентралізації органів публічної влади у Республіці Польща, можна дійти висновку, що саме на рівні територіальних громад зосереджені як основні повноваження, так і фінансові ресурси, що дозволяє вирішувати питання місцевого значення.

Підсумовуючи вищевикладене, важливо зазначити, що досвід зарубіжних держав свідчить про важливу роль реформи децентралізації органів публічної влади, впровадження якої здійснює позитивний вплив на демократизацію та трансформацію суспільства. Як показує досвід багатьох іноземних країн, основними перевагами децентралізації органів публічної влади є: 1) сприяння економічному розвитку регіонів та стратегічному плануванню; 2) розширення прав територіальних громад щодо вирішення нагальних потреб місцевого значення; 3) сприяння прозорості та гласності прийняття рішень на місцях; 4) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням за результати їх діяльності; 5) доступність та підвищення якості надання публічних послуг на найбільш наближеному до людей рівні; 6) сприяння соціально-економічному розвитку окремих територій та розширенню прав на місцевому рівні тощо. При цьому підвищення ефективності та оперативності роботи органів публічної влади багато в чому залежить від успішності проведення децентралізації. А це вимагає пошуку та визначення нагально необхідних стратегічних цілей, оптимальних механізмів реформування та врахування досвіду зарубіжних держав щодо проведення децентралізації органів публічної влади, який видався позитивним для розвитку демократичної держави та громадянського суспільства.

### **3.2. Пропозиції щодо підвищення ефективності проведення реформи децентралізації в Україні**

Процес децентралізації органів виконавчої влади в Україні триває не одне десятиліття, починаючи з події приєднання до Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 році, після якої було прийнято низку нормативно-правових актів, якими визначено стратегічні цілі, шляхи їх досягнення та очікувані кінцеві результати від проведення даної реформи. При цьому сучасний процес децентралізації органів виконавчої влади знаходиться на стадії завершення формування такої цілісної моделі багаторівневого управління, що має одночасно забезпечувати єдність державної влади, самостійність об'єднаних територіальних громад та збалансованість соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Це є невід'ємною передумовою впровадження демократичних перетворень, а тому є визначальним як для держави (зміцнення державності), так і для суспільства (підвищення рівня якості життя).

Зазначимо, що децентралізація органів публічної влади та сильне місцеве самоврядування є характерними для західної, ліберально-демократичної традиції. Крім власне підвищення ефективності управління, такий підхід сприяє залученню більшої кількості громадян до управління суспільними справами, розподілу відповідальності за стан справ у державі, підготовці нових поколінь політиків та управлінців [201]. Стабільний розвиток суспільства та ефективне функціонування держави вимагає забезпечення збалансованості загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперацію та координацію цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади [81, с. 11]. Відтак підвищення ефективності реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади залежить від багатьох чинників, що доцільно об'єднати у відповідні напрямки.

Насамперед це стосується удосконалення правового механізму здійснення децентралізації органів виконавчої влади. 26 лютого 2016 року указом Президента України було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Одним із стратегічних напрямів визначено забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. Реалізація цього напрямку передбачає унормування на законодавчому рівні:

- порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій;

- порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів;

- гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань;

- порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень;

- обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі [202].

Отже, ефективність впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади вимагає належного нормативно-правового забезпечення. Це стосується основоположних змін на законодавчому рівні, і першочергово внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Такі зміни мають базуватися на принципах формування системи місцевого самоврядування, що використовуються у розвинених європейських країнах, а саме субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності. Нагадаємо, що Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо

децентралізації влади), зареєстрований у Верховній Раді за № 2598 від 13 грудня 2019 року, було відкликано 17 січня 2020 року. Враховуючи те, що норми Основного закону є базовими та вихідними для інших нормативно-правових актів щодо децентралізації органів виконавчої влади, прийняття відповідних змін є нагальним, але до сьогодні не вирішеним питанням.

Стосовно удосконалення правового регулювання проведення реформи децентралізації, то важливо також враховувати досвід іноземних держав, в яких таке реформування стало успішним та результативним, а отже, може бути позитивним прикладом для підвищення ефективності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Зокрема, при дослідженні у розділі 3.1 дисертаційної роботи зарубіжного досвіду із проведення реформи децентралізації органів публічної влади, а саме у Франції, було встановлено, що законодавство містить кодифікований нормативно-правовий акт – Загальний кодекс територіальних громад (*Code général des collectivités territoriales*). Частина перша кодексу містить загальні положення, а саме стосовно загальних принципів децентралізації; національні органи, компетентні здійснювати місцеву владу; власність територіальних органів, їх власність та групування; місцеві державні послуги; положення щодо економічного розвитку територіальних громад; положення фінансового та бухгалтерського обліку. Частина друга присвячена визначенню правового статусу та врегулювання питань функціонування муніципалітетів. Нормами Частини третьої визначені загальні положення про організацію відділів, їх територій, територіальних меж тощо. Частина четверта вміщує норми щодо регіональної організації, Частина п'ята регламентує питання місцевого співробітництва тощо.

Також необхідно враховувати досвід з проведення реформи децентралізації в Грузії, законодавство якої містить Кодекс місцевого самоврядування, прийнятий у 2014 році. Його нормами врегульовано наступне: Книга I присвячена загальним положенням місцевого самоврядування, його адміністративно-територіальної організації,

визначенню повноважень органів місцевого самоврядування; Книга II регламентує правовий статус муніципальних органів (представницьких, виконавчих), їх адміністративно-правові акти; Книга III визначає спеціальний статус міста Тбілісі як столиці Грузії, а також особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті; Книгою IV встановлені особливості правового регулювання участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування; положення Книги V встановлюють особливості муніципального бюджету та основи економіки; Книга VI містить норми щодо державного нагляду та аудиту діяльності муніципальних органів.

Зазначимо, що на сьогодні в Україні законодавча база регулювання місцевого самоврядування представлена великою кількістю нормативно-правових актів, зокрема, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення», «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад, селищ, міст та їх об'єднань», «Про стимулювання розвитку регіонів» та іншими нормативно-правовими актами. Така наявна велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та визначають їх відносини з місцевими жителями та державними органами, обґрунтовує необхідність здійснення їх кодифікації. Доцільним у даному випадку є прийняття Кодексу місцевого самоврядування в Україні шляхом зведення правових норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, якими визначено правовий статус та регулюються діяльність органів місцевого самоврядування у державі, їх адміністративно-правові акти, особливості правового регулювання участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування тощо.

Також у контексті удосконалення правового механізму здійснення

децентралізації органів виконавчої влади важливо акцентувати увагу на тому, що такий процес нерозривно пов'язаний з реформуванням адміністративно-територіального устрою держави. Реалізації у рамках децентралізації органів виконавчої влади стратегічних завдань є неможливою за відсутності нормативно-правового акта, яким мають бути визначені та врегульовані основні засади адміністративно-територіального устрою. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, зареєстрований у Верховній Раді за № 2804 від 24 січня 2020 року, було відкликано 4 березня 2020 року. Наголосимо, що структурна побудова адміністративно-територіального устрою має визначатися першочергово на конституційному рівні та конкретизуватися у спеціальному Законі.

Потребує удосконалення і організаційний механізм здійснення децентралізації влади, а також формування кадрового складу, що у відповідності до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. У цьому напрямку досить слушною є запропонована С. М. Серьогіним та О. А. Тертишною регіональна стратегія підвищення кваліфікації працівників ОТГ. Зокрема, авторами визначено цілі такої стратегії, однією з яких є забезпечення впровадження в громаді системи роботи з кадрами з метою формування якісного професійного штату посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, залучення молоді до управління місцевим розвитком. Реалізація зазначеної цілі передбачається шляхом: 1) формування регіональної системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, резерву майбутніх депутатів, лідерів, старост громад; 2) розробка програми навчальних курсів, тренінгів, які сприяють формуванню в населення мистецтва жити в громаді, залучення молоді до управління місцевим розвитком; 3) запровадження навчальних програм розвитку кадрового потенціалу громад, у тому числі й щодо створення нових робочих



місць; 4) створення онлайн - платформи інноваційних практик кадрового забезпечення децентралізації та формування самодостатніх громад [203].

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки для забезпечення ефективних процедур участі громадськості потребують вирішення наступні завдання:

– сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ;

– сприяння запровадженню обов’язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

– визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги;

– створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями;

– сприяння включенню до регламентів місцевих рад обов’язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості і відкритості, у тому числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення [202].

Децентралізація органів виконавчої влади вимагає також удосконалення фінансового механізму реалізації цього процесу. Об’єднання територіальних громад та укрупнення районів передбачає і збільшення рівня їх фінансової спроможності. А тому нагальною проблемою залишається формування достатньої фінансової бази для здійснення ОТГ делегованих державою повноважень. Як слушно зазначають Т. Куценко та Я. Сіренко, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями призводить до обмеження їхньої повноцінної

участі у бюджетному процесі та водночас виступає стримувальним фактором розвитку територій [204, с. 128].

Фінансове стимулювання громад до об'єднання здійснюється через:

- механізм переходу бюджетів ОТГ на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізацію видаткових повноважень місцевих органів влади;
- запровадження нових видів трансфертів;
- можливість отримувати фінансування проектів розвитку з Державного фонду регіонального розвитку, державно-приватного партнерства, міжмуніципального співробітництва тощо [205, с. 91].

Формування бюджетів ОТГ характеризуються низкою особливостей. Зокрема, бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто законом про державний бюджет на плановий рік цим бюджетам затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів [206]. Трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, визначені законодавцем у ст. 97 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року, до яких віднесені: 1) базова дотація; 2) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; 3) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; 4) додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; 5) субвенція на виконання інвестиційних проектів; 6) освітня субвенція; 7) субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; 8) медична субвенція; 9) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; 10) субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків); 11) субвенція на фінансове забезпечення

будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; 12) інші додаткові дотації та інші субвенції [139].

Що стосується державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ, доцільно привести результати дослідження Л. В. Сухарської. Науковець доходить висновку, що державна фінансова підтримка у розрахунку на одного жителя з кожним роком зменшується, оскільки кількість ОТГ стрімко зростає, а доступний обсяг фінансового ресурсу на формування їхньої інфраструктури не задовольняє потреб у такому фінансуванні [205, с. 97]. З цього приводу зазначимо, що 3 березня 2020 року Урядом було затверджено розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2020 році. Обсяг субвенції складає 2,1 млрд грн, як і у 2019 році. Однак субвенція не враховує зростання кількості об'єднаних громад та становитиме 467 грн на одного сільського жителя. Для порівняння: у 2016 році обсяг такої субвенції становив 1 107 грн на одного сільського жителя об'єднаної громади [207].

13 квітня 2020 року до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» було внесено зміни, у тому числі щодо скорочення надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад. Згідно зі змінами до додатка 3 «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2020 рік» [207] скороченню підлягають наступні видатки: 1) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку ОТГ (з 2 млрд грн до 1,7 млрд грн, отже, менше на 0,3 млрд грн); 2) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (з 2,15 млрд грн до 1 млрд грн, отже, менше на 1,15 млрд грн); 3) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти (з

3,75 млрд грн до 2,2 млрд грн, тобто на 1,55 млрд грн менше); 4) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» (з 3,5 млрд грн. до 2 млрд грн, отже на 1,5 млрд грн. менше); 5) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» (з 1,42 млрд грн до 1,06 млрд грн, тобто менше на 0,36 млрд грн); 6) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення навчально-практичних центрів сучасної професійної (професійно-технічної) освіти (з 0,26 млрд грн до 0,1 млрд грн, отже на 0,16 млрд грн менше); 7) стабілізаційна дотація (було передбачено 0,2 млрд грн, а згідно зі змінами взагалі не вбачається); 8) Державний фонд регіонального розвитку (з 7,5 млрд грн до 4,9 млрд грн, отже, на 2,6 млрд грн менше).

Також важливо зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 року № 250 визначено деякі питання надання у 2020 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я [208]. Зокрема, на 2020 рік фінансування Програми державних гарантій медичного обслуговування населення передбачено у розмірі 72,1 млрд гривень. Забезпечення вторинної та третинної медичної допомоги за аналізом потреб у 2020 році становить орієнтовно 85,6 млрд грн (оціночно взято за основу розрахунок дефіцит коштів у 2019 році та показника індексу інфляції). Додаткова потреба на вторинну та третинну медичну допомогу складає 14,1 млрд гривень. Отже, додаткова потреба у державному бюджеті для фінансування Програми державних гарантій медичного обслуговування населення складає: 25,8 млрд. Додаткова дотація з державного бюджету на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я в розмірі 7,9 млрд грн. Потреба на такі цілі становить не менше 20 млрд. Додаткові видатки місцевих бюджетів – 12,1 млрд грн [209].

Таким чином, підсумовуючи вищевикладенне, важливо зазначити. На

сьогодні реформа децентралізації органів виконавчої влади в Україні перебуває на активній стадії її впровадження, а ефективність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади залежить від багатьох чинників. Насамперед ефективність впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади вимагає належного нормативно-правового забезпечення, тобто мова йде про удосконалення правового механізму її здійснення. Потребує удосконалення і організаційний механізм здійснення децентралізації влади, а також формування кадрового складу, що у відповідності до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Особливої уваги потребує удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, адже, як бачимо з наведених змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», надходження до місцевих бюджетів на розвиток громад скорочено.

Отже, напрямки підвищення ефективності та результативності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, що сьогодні перебуває на активній стадії її впровадження, вбачається доцільним визначити за наступними критеріями: 1) законодавчий – належне нормативно-правове забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення децентралізації державної влади, а також формування кадрового складу, що є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; 3) фінансовий – удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, що, зокрема, викликано скороченням надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад, слабкою фінансовою самостійністю територіальних громад, надмірною централізацією фінансових ресурсів на вищому рівні, відсутністю законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень

органами місцевого самоврядування тощо.

### **Висновки до розділу 3**

З'ясовано, що серед основних моделей децентралізації публічної влади, що склалися під час проведення реформ місцевого самоврядування у більшості європейських країн, виділяють англосаксонську, континентальну (романську) та змішану. Англосаксонська модель склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносною слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування. До країн цієї моделі відносять Великобританію, США, Канаду, Австралію, Нову Зеландію, Індію. У свою чергу, континентальна (романська) модель місцевого самоврядування склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату та відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місцях. Така модель характерна для організації муніципальної системи у Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, країнах Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки. Федеративна Республіка Німеччина та Австрія є представниками змішаної моделі, що характеризується наявністю у деяких ланках місцевого самоврядування виборного органу, який одночасно може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації.

Вивчення досвіду зарубіжних держав, серед яких Великобританія, Сполучені Штати Америки, Канада, Індія, Австралія, Федеративна Республіка Німеччина, Франція, Італія, Бельгія, Фінляндія, Швеція, Латвія, Грузія, Республіка Польща, свідчить про важливу роль реформи децентралізації органів публічної влади, впровадження якої здійснює позитивний вплив на демократизацію та трансформацію суспільства. Як показує досвід багатьох європейських країн, основними перевагами децентралізації органів публічної влади є: 1) сприяння економічному

розвитку регіонів та стратегічному плануванню; 2) розширення прав територіальних громад щодо вирішення нагальних потреб місцевого значення; 3) сприяння прозорості та гласності прийняття рішень на місцях; 4) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням за результати їх діяльності; 5) доступність та підвищення якості надання публічних послуг на найбільш наближеному до людей рівні; б) сприяння соціально-економічному розвитку окремих територій та розширенню прав на місцевому рівні тощо. При цьому підвищення ефективності та оперативності роботи органів публічної влади багато в чому залежить від успішності проведення децентралізації. А це вимагає пошуку та визначення нагально необхідних стратегічних цілей, оптимальних механізмів реформування та врахування досвіду зарубіжних держав щодо проведення децентралізації органів публічної влади, який видався позитивним для розвитку демократичної держави та громадянського суспільства.

На сьогоднішній день в Україні законодавча база регулювання місцевого самоврядування представлена великою кількістю нормативно-правових актів, зокрема, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення», «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад, селищ, міст та їх об'єднань», «Про стимулювання розвитку регіонів» та іншими нормативно-правовими актами. Така наявна велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та визначають їх відносини з місцевими жителями та державними органами, обґрунтовує необхідність здійснення їх кодифікації. Доцільним у даному випадку є прийняття Кодексу місцевого самоврядування в Україні шляхом зведення правових норм, що

містяться в різних нормативно-правових актах, якими визначено правовий статус та регулюються діяльність органів місцевого самоврядування у державі, їх адміністративно-правові акти, особливості правового регулювання участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування тощо.

Встановлено, що реформа децентралізації органів виконавчої влади в Україні знаходиться на активній стадії її впровадження, а ефективність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади залежить від багатьох чинників. Насамперед ефективність впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади вимагає належного нормативно-правового забезпечення, тобто мова йде про удосконалення правового механізму її здійснення. Потребує удосконалення і організаційний механізм здійснення децентралізації влади, а також формування кадрового складу, що у відповідності до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Особливої уваги потребує удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, адже, як видно з наведених змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», надходження до місцевих бюджетів на розвиток громад скорочено.

Напрямки підвищення ефективності та результативності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, що сьогодні перебуває на активній стадії її впровадження, визначено за наступними критеріями: 1) законодавчий – належне нормативно-правового забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення децентралізації державної влади, а також формування кадрового складу, що є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; 3) фінансовий – удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, що, зокрема, викликано



скороченням надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад, слабкою фінансовою самостійністю територіальних громад, надмірною централізацією фінансових ресурсів на вищому рівні, відсутністю законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування тощо.

## ВИСНОВКИ

У висновках дисертації сформульовано наукові положення та отримано результати, що в сукупності розв'язують важливе наукове завдання – визначення сутності, змісту та розкриття особливостей адміністративно-правових засад проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності та результативності впровадження такої реформи. Найсуттєвішими з них є такі:

1. Встановлено сутність та ознаки виконавчої влади в Україні, а також розглянуто її систему шляхом визначення її елементів – органів виконавчої влади та їх правового статусу. З'ясовано, що на сьогодні ієрархічна структура побудови органів виконавчої влади, зокрема, як суб'єктів децентралізації в Україні, представлена наступним чином: 1) вищий орган – Кабінет Міністрів України (правовий статус визначений Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України»); 2) центральні органи – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (правовий статус визначений Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»); 3) місцеві державні адміністрації (правовий статус визначений Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації»).

2. При дослідженні поняття та сутності децентралізації органів виконавчої влади в Україні з'ясовано, що термін «децентралізація» використовується у багатьох галузях науки, що і зумовлює його багатозначність. Зокрема, в офіційних джерелах, наукових статтях, монографіях і дисертаціях, матеріалах науково-практичних конференцій, публіцистичній літературі зустрічаються такі підходи до визначення поняття «децентралізація»: характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих

особливостей при збереженні єдності в основному; передання частини функцій державного управління центральних органів тощо. Зроблено висновок, що поняття децентралізація має не одне визначення у сучасній українській та зарубіжній літературі, тому що це явище є доволі складним феноменом, яке можна розглядати через його вплив на систему органів влади, устрій країни, повноважень і фінансових ресурсів.

3. Виділено наступні етапи імплементації ідеї децентралізації у законодавство України: 1) 1-й етап (1992–1995 рр.) – здійснення виконавчої влади на місцях Представниками Президента України та спроба передати повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій головам і виконавчим комітетам сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад; 2) 2-й етап (1996–2000 рр.) – ратифікація Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування у 1997 році обумовила розробку Концепції адміністративної реформи, основною метою якої було реформування органів виконавчої влади та спроба розмежувати повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; 3) 3-й етап (2001–2013 рр.) – затвердження концепцій, норми яких наголошували на необхідності реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розмежування повноважень зазначених суб'єктів тощо; 4) 4-й етап (2014 рік – до сьогодні) – пов'язаний із ратифікацією Україною Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідно розробкою і затвердженням нових концептуальних засад реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

4. Досліджено сутність понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень, проаналізовано їх співвідношення та розмежування. У результаті проведеного аналізу різних позицій науковців щодо визначення зазначених понять з'ясовано, що їх ототожнення є не зовсім коректним.

З урахуванням положень чинного законодавства, а саме окремих норм Конституції України (ч. 3 ст. 143, ч. 6 ст. 118) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац 14 ст. 1, ч. 2 ст. 10, ст. 44), визнано необхідність внесення змін до законодавчого визначення терміна «делеговані повноваження». Вбачається доцільним абзац 14 ст. 1 викласти у такій редакції: «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом; повноваження органів місцевого самоврядування, надані відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад; повноваження сільських, селищних, міських рад, надані обласним та районним радам для представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст».

З урахуванням запропонованого визначення терміна «делеговані повноваження» необхідним також визнано внесення змін до тексту деяких норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою уникнення використання слів «повноваження, які *передаються*», «повноваження, які не можуть *передаватися*», «прийняття рішень про *передачу* іншим органам окремих повноважень» тощо. Таким чином, запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме:

– у частині другій статті 10 слова «повноважень, *переданих* їм сільськими, селищними, міськими радами» замінити словами «повноважень, *делегованих* їм сільськими, селищними, міськими радами»;

– у частині третій статті 15 слова «не можуть *передаватися* владні повноваження» замінити словами «не можуть *делегуватися* владні повноваження»;

– у пункті 31 частини першої статті 26 слова «про *передачу* іншим органам окремих повноважень» замінити словами «про *делегування* іншим органам окремих повноважень».

Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття «делегування повноважень» як на доктринальному рівні, так і його законодавче

закріплення, а також з урахуванням внесення запропонованих змін до законодавчого визначення терміна «делеговані повноваження», запропоноване наступне його авторське визначення: делегування повноважень органів виконавчої влади передбачає надання суб'єктом делегування (органом виконавчої влади; органом місцевого самоврядування; сільською, селищною, міською радою) нормативно визначених повноважень виконавцю (відповідно органу місцевого самоврядування; місцевій державній адміністрації; обласним та районним радам) з одночасним збереженням права здійснювати контроль за виконанням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективної, повноцінної та раціональної їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією із специфічних форм децентралізації, класифіковано його ознаки на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, що притаманні будь-якій формі децентралізації, віднесено: 1) чітке законодавче розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) адміністративна автономія органів місцевого самоврядування; 3) максимізація ефективності вирішення місцевих справ без втручання центральної адміністрації; 4) фінансова підтримка з боку держави (майнове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади) тощо. Серед спеціальних ознак делегування повноважень визначено наступні: 1) законодавче закріплення права делегування повноважень; 2) можливість делегування окремих повноважень, що є частиною власної компетенції органу виконавчої влади; 3) наявність державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади; 4) фінансова незалежність органів місцевого самоврядування (самостійність у фінансовій сфері); 5) можливість

відкликання делегованих повноважень тощо.

5. Виділено недоліки впровадження децентралізації органів виконавчої влади, серед яких деталізовано проблеми організаційного та фінансового характеру. Проблемами організаційного характеру є: 1) дуалізм влади, що пов'язаний із функціонуванням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцевому рівні; 2) подвійний статус місцевих державних адміністрацій (одночасно є суб'єктами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад); 3) обмеженість обсягу повноважень, що передаються на рівень територіальних громад; 4) відсутність закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», так само як і у проекті нової редакції цього нормативно-правового акту, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; 5) недосконалість інституту делегованих повноважень, що проявляється у невідповідності європейській практиці щодо функціонування інституту договірних повноважень; 6) відсутність законодавчої регламентації процедури із делегування повноважень; 7) дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 8) незавершеність реформування адміністративно-територіального устрою, що має наслідком необхідність добровільного об'єднання територіальних громад, виникнення конфліктних ситуацій в ході розмежування їх повноважень та компетенції тощо. Серед проблем фінансового характеру необхідно зазначити наступні: 1) надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищому рівні управління державою; 2) надмірна централізація повноважень та ресурсів на вищому рівні управління державою; 3) відсутність законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування; 4) фінансова залежність територіальних громад від держави (слабка фінансова самостійність); 5) економічна слабкість територіальних громад у забезпеченні ресурсами для виконання покладених чи делегованих

повноважень; 6) неналежне забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевої влади функціям місцевого самоврядування; 7) нецільове використання коштів, матеріально-технічних та інших місцевих ресурсів; 8) необхідність формування частини фінансових ресурсів місцевої влади за рахунок місцевих податків та зборів; 9) значна частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів тощо.

6. З'ясовано, що процес реформування адміністративно-територіального устрою держави у рамках децентралізації органів виконавчої влади в Україні вимагає додержання таких вимог:

1) Структурна побудова адміністративно-територіального устрою має визначатися першочергово на конституційному рівні та конкретизуватися у спеціальному Законі. За будь-яких змін структури адміністративно-територіального устрою (наприклад, введення нового елемента) вимагає внесення відповідних змін до Конституції України.

2) Визначення структурних елементів адміністративно-правового устрою держави, у тому числі визначення їх адміністративних центрів, має бути закріплено у спеціальному законодавчому акті. При цьому виникає необхідність закріплення у ньому не тільки критеріїв, дотримання яких важливе при формуванні адміністративних центрів районів (субрегіональний рівень), але й закріплення самої процедури такого формування.

3) За необхідності додаткового роз'яснення та у рекомендаційних цілях можливим вбачається використання відповідних Методичних рекомендацій стосовно організаційних питань формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня. При цьому Методичні рекомендації першочергово мають базуватися та виходити з вимог, встановлених на конституційному рівні та у спеціальному Законі, якими регулюються питання адміністративно-територіального устрою держави.

7. З'ясовано, що серед основних моделей децентралізації публічної влади, що склалися під час проведення реформ місцевого самоврядування у більшості європейських країн, виділяють англосаксонську, континентальну

(романську) та змішану. Узагальнення досвіду зарубіжних держав, серед яких Великобританія, Сполучені Штати Америки, Канада, Індія, Австралія, Федеративна Республіка Німеччина, Франція, Італія, Бельгія, Фінляндія, Швеція, Латвія, Грузія, Республіка Польща, у проведенні децентралізації органів публічної влади здійснено із врахуванням моделі місцевого самоврядування. Вивчення досвіду зазначених країн свідчить про важливу роль реформи децентралізації органів публічної влади, впровадження якої здійснює позитивний вплив на демократизацію та трансформацію суспільства. Як показує досвід багатьох європейських країн, основними перевагами децентралізації органів публічної влади є: 1) сприяння економічному розвитку регіонів та стратегічному плануванню; 2) розширення прав територіальних громад щодо вирішення нагальних потреб місцевого значення; 3) сприяння прозорості та гласності прийняття рішень на місцях; 4) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням за результати їх діяльності; 5) доступність та підвищення якості надання публічних послуг на найбільш наближеному до людей рівні; 6) сприяння соціально-економічному розвитку окремих територій та розширенню прав на місцевому рівні тощо.

8. На сьогодні в Україні законодавча база регулювання місцевого самоврядування представлена великою кількістю нормативно-правових актів, зокрема, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення», «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад, селищ, міст та їх об'єднань», «Про стимулювання розвитку регіонів» та іншими нормативно-правовими актами. Така наявна велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність



органів місцевого самоврядування та визначають їх відносини з місцевими жителями та державними органами, обґрунтовує необхідність здійснення їх кодифікації. Доцільним у даному випадку є прийняття Кодексу місцевого самоврядування в Україні шляхом зведення правових норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, якими визначено правовий статус та регулюються діяльність органів місцевого самоврядування у державі, їх адміністративно-правові акти, особливості правового регулювання участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування тощо.

Напрямки підвищення ефективності та результативності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, що сьогодні перебуває на активній стадії її впровадження, визначено за наступними критеріями: 1) законодавчий – належне нормативно-правове забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення децентралізації державної влади, а також формування кадрового складу, що є необхідним для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; 3) фінансовий – удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, що, зокрема, викликано скороченням надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад, слабкою фінансовою самостійністю територіальних громад, надмірною централізацією фінансових ресурсів на вищому рівні, відсутністю законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.
3. Забарський В. В. Принцип поділу влади в українському державотворенні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2 (31). С. 29–34.
4. Жилін Є. В. Виконавча влада в Україні: значення та сутність. *Форум права*. 2013. № 2. С. 208–213.
5. Кисіль С. П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток: наукове видання. Київ, 1999. 80 с.
6. Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. Москва: Изд. дом «Право и государство», 2003. 304 с.
7. Золотарьова Н. І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праці*. 2011. № 1 (9). С. 193–197.
8. Энциклопедический юридический словарь / В. Н. Додонов и др. ; ред. В. Е. Крутских. 2-е изд. Москва : Инфра-М, 1998. 368 с.
9. Джафарова М. В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-процесуального права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 33. Том 2. С. 18–21.
10. Гетьман Є. Система органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 83–90.
11. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 807. С. 22–26.

12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
13. Селіванов В. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти. Київ: Ін Юре, 2002. С. 231–234.
14. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
16. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF#Text>.
17. Лялюк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 28–39.
18. Бодак Н. В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2017. 237 с.
19. Лопатюк К. Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право*. 2010. Вип. 12. С. 82–86.
20. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев, 1979. 150 с.
21. Сахно В. О. Структура місцевих державних адміністрацій як органів державної виконавчої влади України. *Форум права*. 2013. № 3. С. 535–540.
22. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

23. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 р. № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF#Text>.

24. Янюк Н. В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 827. С. 30–35.

25. Чикурлій С. О. Основні напрями реформування місцевих державних адміністрацій в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 194–198.

26. Дутка Р. О. Проблеми конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій в контексті децентралізації державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 2. Том 1. С. 73–76.

27. Добкін М. М. Поняття та види функцій місцевих державних адміністрацій. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 1–5.

28. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 2 (29). С. 47–59.

29. Карабін Т. О. Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 356–360.

30. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

31. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти: монографія / Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур та ін.; за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород: ТИМРАНИ, 2015. 216 с.

32. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М., Захарченко Е. М., Курінний О. В., Топпервін Н. Децентралізація публічної

влади: досвід Європейських країн та перспективи України. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

33. Коваленко І., Решетник Л. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти). *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 96–100.

34. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., допов. й переробл. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.

35. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.

36. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; за ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

37. Бріль К. І. Поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 136–139.

38. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 23 с.

39. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначення децентралізації як явища. *Державне будівництво*. 2017. № 1. С. 1–12.

40. Шейко Р. Децентралізація державної влади в Україні в контексті суб'єктивного сприйняття позитивних та негативних наслідків: соціологічний аналіз проблеми. *SOCIOПРОСТІР: міждисциплінарний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи*. 2011. № 1 (2). С. 29–32.

41. Забейворота Т. В. Децентралізація влади як спосіб імплементації принципів належного врядування (good governance). *Державне будівництво*. 2016. № 1. С. 1–13.

42. Квітка С. А. Місцеве самоврядування: навч. посіб. 2-ге вид., допов. Донецьк: ДРІДУ НАДУ. 2004. 108 с.
43. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.
44. Любченко П. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 7 квітня 2017 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. С. 56–59.
45. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 1999. Т. 2. 744 с.
46. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
47. Борденюк В. І. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
48. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.
49. Robbins S. P., DeCenzo D. A. Podstawy zarządzania. Nauka administracji. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2002. P. 315–337.
50. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія*. 2012. Вип. 185. Т. 197. С. 67–70.
51. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. Київ : Ін Юре, 2015. 93 с.

52. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2015. № 12. С. 22–24.

53. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 123–126.

54. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал*. 2012. № 2. С. 45–51.

55. Самсонов В. Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Харьков: Основа, 1991. 120 с.

56. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. *Право України*. 2012. № 9. С. 274–280.

57. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко ; за заг. ред. О. М. Зайчук. Київ : ЮрінкомІнтер, 2010. 384 с.

58. Сердюк І. А. Нормативно-правовий акт у співвідношенні з актом застосування та актом тлумачення норм права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2010. Вип. 3. С. 152–159.

59. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text>.

60. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. Загальна теорія держави й права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

61. Богачова Л. Л. Нормативно-правовий акт як джерело національного та європейського права. *Альманах міжнародного права*. 2016. Вип. 14. С. 4–13.
62. Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. 20 с.
63. Забейворота Т. В. Удосконалення нормативно-правових засад децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграції. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3 (54). С. 1–7.
64. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/92#Text>.
65. Про Представника Президента України: Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 23. Ст. 335.
66. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 144.
67. Про Положення про обласну, Київську та Севастопольську місцеві державні адміністрації та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію: указ Президента України від 21.08.1995 р. № 760/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/760/95#Text>.
68. Про Концепцію державної регіональної політики: указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>.
69. Галай В. О. Становлення правового регулювання місцевої влади в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2 (8). С. 86–94.
70. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: указ Президента



України від 24.05.2013 р. № 307/2013. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/307/2013#Text>.

71. Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 р. № 1664-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 43. Ст. 2033.

72. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

73. Відновлення України. План першочергових дій Уряду від 03.09.2014 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS23139.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS23139.html).

74. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26-19#Text>.

75. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>.

76. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15#Text>.

77. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

78. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>.

79. «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»: Пояснювальна записка до проекту Закону України від 13.07.2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

80. Хребтій І. В. Децентралізація як рушійна сила підвищення

ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 108–112.

81. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

82. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. С. 130–137.

83. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні. *Національний юридичний журнал: Теорія і практика*. 2014. Вип. 6. С. 50–55.

84. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 60–69.

85. Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 14–19.

86. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2015. 22 с.

87. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4. С. 231–236.

88. Сидор М. Я. Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2015. 227 с.

89. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 1999. 19 с.

90. Мальцев Г. В. Проблема распределения полномочий в системе исполнительной власти. Сб. научных трудов. Москва, 2002. С. 22–28.
91. Böckenförde M. A Practical Guide to Constitution Building: Decentralized Forms of Government. 2011. 50 p.
92. Hossain M. A. Administrative Decentralization: A Framework for Discussion and Its Practices in Bangladesh. *International Journal of Organization Theory and Behavior*. 2007. P. 1–34.
93. Muriu A. R. Decentralization, citizen participation and local public service deliver. 2013. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/104749/1/749929790.pdf>.
94. Муниципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, Н. К. Ісаєва, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 360 с.
95. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
96. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків: ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. 224 с.
97. Корбутяк А. Г., Сокровольська Н. Я. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11\\_2018/104.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/104.pdf) DOI: 10.32702/2307-2105-2018.11.102.
98. Дитятковский М. Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 18 с.
99. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253–256.
100. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
101. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та

органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsij-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/>.

102. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Право України*. 2003. № 10. С. 29–32.

103. Шевчук С. В. Делегування державних повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. Укр. Харків, 1997. 20 с.

104. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учеб. 2-е изд. Москва: Дело, 2000. 494 с.

105. Яцуба В., Яцюк В., Матвіїшин О. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія. Київ: Геопринт, 2007. 370 с.

106. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 183–189.

107. Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.

108. Буряк Я. Я. Розпорядження голови місцевої державної адміністрації як підзаконний нормативно-правовий акт. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3–10.

109. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учеб. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

110. Нагорний П. О. Специфіка повноважень місцевих державних адміністрацій як суб'єктів адміністративної нормотворчої діяльності в управлінні регіонами України. *Форум права*. 2017. № 3. С. 134–139.

111. Чмелюк В. В. Роль місцевих державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*.

2012. № 10. С. 142–147.

112. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO». Київ: ТОВ «Софія», 2012. 120 с.

113. Сушинський О. Принципи децентралізації публічної влади. URL: [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/mup\\_konf\\_2015/pdf/30.pdf](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/30.pdf).

114. Бориславська О. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень. *Юриспруденція-online*. 2007. URL: <https://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=680>.

115. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>.

116. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

117. Петришина М. О., Оболенцева М. А. Особливості здійснення державного контролю у сфері місцевого самоврядування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 69–72.

118. Паутова Т. О. Делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=70>.

119. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

120. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

121. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від

28.12.2014 р. № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

122. Остапчук В. О. Фінансова децентралізація в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. «Економіка і менеджмент»*. 2017. Вип. 23. Ч. 2. С. 68–71.

123. Коваленко Г. О., Дяченко М. І., Чукіна І. В. Огляд реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 5. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/35.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/35.pdf).

124. Новікова О. Основні напрями реформування та територіальної організації влади в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_01\(12\)/12nooovu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12nooovu.pdf).

125. Оніщик Ю. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 62–64.

126. Офіційний веб-сайт з питань децентралізації в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua>.

127. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

128. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

129. 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 від 05.12.2019 р. № 348-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020, № 13. Ст. 69.

130. Донченко К. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL: [https://www.ukrrudprom.com/digest/Stsenar\\_detsentralzats\\_SHCHo\\_ochku\\_OTG\\_psllya\\_2020\\_roku.html?print](https://www.ukrrudprom.com/digest/Stsenar_detsentralzats_SHCHo_ochku_OTG_psllya_2020_roku.html?print).

131. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів. Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 13 грудня 2018 р. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2018-12/Dopovid%20Decentralization.pdf>.

132. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

133. Кузьменко С. Л. Контроль за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1 (53). С. 1–6.

134. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80>.

135. Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12009>.

136. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644).

137. Кошанська І. Законопроект про децентралізацію відкликали з Ради. URL: [https://24tv.ua/zakonoprojekt\\_pro\\_detsentralizatsiyu\\_znimut\\_z\\_rozglyadu\\_dlya\\_dopratsyuvannya\\_n1264511](https://24tv.ua/zakonoprojekt_pro_detsentralizatsiyu_znimut_z_rozglyadu_dlya_dopratsyuvannya_n1264511).

138. Без районів і держадміністрацій, але з округами і префектами, – що передбачатимуть зміни до Конституції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11755>.

139. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

140. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 5. Ст. 31.

141. Президент України підписав Закон «Про Державний бюджет на 2020 рік». *Вісник. Офіційно про податки*. URL: <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100015614-president-ukrayini-pidpisav-zakon-pro-derzhavniy-byudzheth-na-2020-rik>.

142. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 2653 від 20.12.2019 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67740](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67740).

143. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.

144. Гетьман А. Б. Теоретичні засади адміністративно-територіального устрою України. *Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнарод. наук. конференції «Шості осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 26–27 жовтня 2007 року): У 3-х частинах. Частина перша*. Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2007. С. 122–124.

145. Новик В. П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні. *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2007. Вип. 38. С. 301–308.

146. Пирожков С. І., Павлюк А. П. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики. *Економіка України*. 2005. № 6. С. 5–16.

147. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р., № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.

148. Проект Закону про засади адміністративно-територіального



устрою України № 8051 від 22.02.2018 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508).

149. Висновок Головного науково-експертного управління від 18.05.2018 р. на проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 8051 від 22.02.2018 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508).

150. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 2804 від 24.01.2020 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).

151. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р., № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>.

152. Висновок Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 р. на проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 2804 від 24.01.2020 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).

153. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. Київ, 2019. URL: [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/Method.recom\\_rayon\\_.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/Method.recom_rayon_.pdf).

154. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. URL: <https://despro.org.ua/despro/project/>.

155. Усі області отримали онлайн-консультації з формування нових районів. *Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/usi-oblasti-otrymaly-onlajn-konsultacziyi-z-formuvannya-novyh-rajoniv/>.

156. Реформування адміністративно-територіального устрою

субрегіонального рівня (районів). *Офіційний веб-сайт з питань децентралізації в Україні*. URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons>.

157. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р., № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.

158. Проект Закону про місто-герой Севастополь № 2321 від 03.04.2008 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=32195](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32195).

159. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4 (39). С. 7–15.

160. Овчар О. М., Сьомова Т. Ю. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 172–176.

161. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=188>.

162. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.

163. Detailed information on the administrative structure within England. Office for National Statistics. URL: <https://www.ons.gov.uk/methodology/geography/ukgeographies/administrativegeography/england> (In English).

164. Sandford, M. (2020) Local government in England: structures. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07104/>.

165. Local government structure and elections. 2019. URL: <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections#structure/>

166. Local Government Act 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (In English).

167. State & Local Government. *The official website of the White House*. URL: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/state-local-government/>.

168. Якуніна О. По досвід – у США. *Голос України*. 2018 № 231. URL: <http://www.golos.com.ua/article/310903>.

169. City Manager Job Description (2020). URL: <https://www.villanovau.com/resources/public-administration/public-administration-city-manager-job-description/>.

170. Understanding decentralisation systems. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53013b71-en/index.html?itemId=/content/component/53013b71-en>.

171. Fenn M., & Siegel D. (2017). The Evolving Role of City Managers and Chief Administrative Officers. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. № 31. URL: [https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/420/imfgpaper\\_no31\\_cao\\_fennsiegel\\_may\\_5\\_2017.pdf](https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/420/imfgpaper_no31_cao_fennsiegel_may_5_2017.pdf).

172. Sheikh Y. A. (2014). Democratic decentralisation in India. *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*. Vol. 3(7). P. 196–203. URL: [http://knimbusstore.s3.amazonaws.com/journal\\_article/19\\_IJSSIR\\_VOL3\\_NO8\\_AUGUST2014.pdf](http://knimbusstore.s3.amazonaws.com/journal_article/19_IJSSIR_VOL3_NO8_AUGUST2014.pdf).

173. Ghani E. (2020). Will decentralisation help India? *Financial Express*. URL: <https://www.financialexpress.com/opinion/will-decentralisation-help-india/1901194/>.

174. The local government system in Australia. URL: [http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/Australia.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Australia.pdf).

175. Decentralisation of Commonwealth Entities. *The official website of the Parliament of Australia*. URL: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House/Former\\_Committees/Regional\\_Development\\_and\\_Decentralisation/RDD/Final\\_Report/section?id=committees%2Freportrep%2F024136%2F25544](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Former_Committees/Regional_Development_and_Decentralisation/RDD/Final_Report/section?id=committees%2Freportrep%2F024136%2F25544).

176. About the Australian Local Government Association (ALGA). *The official website of the Australian Local Government Association*. URL: <https://alga.asn.au/about-alga/>.

177. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949). URL:

<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (In German).

178. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (1982). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039> (In French).

179. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.

180. Fiche de synthèse n°11: L'organisation territoriale de la France. *The official website of the Assemblée nationale*. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/> (In French).

181. Petit P. (2020). Elections municipales : la France et ses 35 000 communes, 34999, 34998, 34997... . 2020. URL: <https://www.franceculture.fr/geographie/heurs-et-malheurs-de-la-fusion-de-communes>.

182. Бортник В. А. Організація місцевої влади у французькій республіці: досвід децентралізації. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. С. 9–22.

183. Quelle est la fonction d'un préfet? (2018). URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-role-du-prefet-departement>.

184. Décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/12/29/INTA1731553D/jo/texte/> (In French).

185. Code général des collectivités territoriales (1996). URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D1979B5AB977CCB567CF4CD99343F95E.tplgfr38s\\_2?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20200830](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D1979B5AB977CCB567CF4CD99343F95E.tplgfr38s_2?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20200830) (In French).

186. L'agence nationale de la cohésion des territoires. *The official website of the Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales*. URL: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-nationale-de->

la-cohesion-des-territoires#scroll-nav\_\_2/.

187. Costituzione della Repubblica Italiana (1947). URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (In Italian).

188. Legge Ordinamento delle autonomie locali (1990). URL: <http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/1142-90.htm> (In Italian).

189. The Belgian Constitution (1831). The constitutional revision of 22 April 2019. URL: [https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf) (In English).

190. Husson, J.-F., Mahieu, C., & Sägesser, C. (2016). Federalism and Decentralisation in Belgium. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. P. 47–75. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_3).

191. Vereniging van Belgische steden en gemeenten (1995). URL: <http://www.uvcv-vbvg.be/assets/files/statutes-en.pdf>.

192. Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2 (8). С. 5–14. DOI: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>.

193. Пянковський В. Іноземний досвід проведення децентралізації та пропозиції для України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). С. 102–106.

194. Fakta om kommunal självstyrelse. URL: <https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/darforarsjalvstyrelsebra/faktaomkommunalsjalvstyrelse.1569.html>.

195. Latvijas Piekastes pašvaldību apvienība. URL: <https://www.lps.lv/lv/apvienibas/piekastes-pasvaldibu-apvieniba>.

196. Pierīgas pašvaldību apvienība. URL: <https://www.lps.lv/lv/apvienibas/pierigas-pasvaldibu-apvieniba/>.

197. Асоціація об'єднаних територіальних громад. *Офіційний веб-сайт*.

URL: <https://hromady.org/>.

198. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (2014). URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=53> (In Georgian).

199. Місцеве самоврядування в країнах східного партнерства / за заг. ред. д.-ра політ. наук, проф. К. Ващенко. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, 2017. 56 с.

200. Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 13. С. 71–77.

201. Сербіна А., Козіна В., Бризіцький М. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник. Київ, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf>.

202. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.

203. Серьогін С. М., Тертишна О. А. Професійний розвиток кадрів у процесі децентралізації. Регіональна стратегія. URL: <https://decentralization.gov.ua/pics/upload/238-314648c5022694b5ee0a26b5f7a7a2a8.pdf> ( дата звернення 14.06.2020).

204. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні* : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр.; [редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.]. Київ : КНЕУ, 2019. С. 125–152.

205. Сухарська Л. В. Організація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентіві України.

Київ, 2019. 235 с.

206. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, – роз'яснення експерта. 2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3958>.

207. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 р. № 553-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text>.

208. Деякі питання надання у 2020 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2020 № 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-2020-%D0%BF#Text>.

209. Зміни в Держбюджеті–2020: видатки на медицину збільшено на 15,8 млрд грн. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/zminy-v-derzhbyudzheti-2020-vydatky-na-medycynu-zbilsheno-na-158-mlrd-grn>.

## ДОДАТОК

## Додаток 1

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

*в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Цабека А. В. Поняття децентралізації та зарубіжний досвід її імплементації. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 8 (21). С. 15–20.

2. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2019/44.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2019/44.pdf).

3. Цабека А. В. Делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 2. С. 106–111. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.18>.

4. Цабека А. Реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 226–232.

5. Andrii Tsabeka. Decentralization of executive authorities in Ukraine: organizational and financial aspects. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3 (vol. 2). P. 214–219. DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1727>.

6. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів публічної влади: досвід зарубіжних держав. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 12. С. 120–126. DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.12.17>.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Цабека А. В. До питання специфіки місцевих державних адміністрацій України в умовах децентралізації. *Травневі правові читання* : матеріали міжвузівської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти (м. Черкаси, 7 травня 2019 р.). Черкаси : Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України. С. 193–196.



8. Цабека А. В. Деякі аспекти державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. *Сучасне правотворення: питання теорії та практики* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 5–6 червня, 2020 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. Ч. 2. С. 27–30.

9. Цабека А. В. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади як суб'єктів децентралізації в Україні. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 26–27 червня 2020 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 104–108.

10. Цабека А. В. Щодо питань підвищення ефективності децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Актуальні питання реформування правової системи України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 3–4 липня 2020 р.). Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 70–74.

Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор  
Сумського державного університету  
В. Д. Карпуша

«02» / 05 2020 р.

**АКТ**

про впровадження в освітній процес результатів дисертаційного дослідження  
Цабеки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади проведення  
децентралізації органів виконавчої влади в Україні» на здобуття наукового  
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право

**Комісія у складі:**

Голова – д.ю.н., професор, директор ННІ права Куліш А.М.

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.;

– к.ю.н., старший викладач кафедри АГПФЕБ Колеснікова М.В.

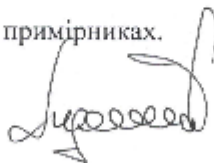
Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Цабеки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» та їх використання в освітньому процесі з дисциплін «Адміністративне право» кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Цабекою А.В. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» отримані на основі визначення та аналізу особливостей реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, виявлення проблем її впровадження, пошуку

напрямків підвищення ефективності та досягнення результативності її реалізації, мають комплексний характер і використовувалися під час проведення лекцій, семінарських і практичних занять кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету зі студентами при вивченні дисциплін «Адміністративне право».

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії



А. М. Куліш

Члени комісії



О. М. Резнік

М. В. Колеснікова

Міністерство освіти і науки України

Сумський державний університет

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Проректор з наукової роботи  
Сумського державного університету

\_\_\_\_\_ А.М. Черноус  
«02» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**АКТ**

про впровадження у наукову діяльність результатів дисертаційного дослідження Цабєки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право

**Комісія у складі:**

Голова – д.ю.н., професор, завідувач кафедри КПДС Пахомов В.В.

Члени комісії – д.ю.н., доцент, доцент кафедри АГПФЕБ Резнік О.М.;

– к.ю.н., старший викладач кафедри КПДС Бондаренко О.С.

Комісія склала цей акт з приводу розгляду результатів дисертаційного дослідження Цабєки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» та їх впровадження у наукову діяльність.

Висновок: комісія вважає, що результати проведеного Цабєкою А.В. дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» отримані на основі визначення та аналізу особливостей реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, виявлення проблем її впровадження, а також

пошуку напрямків підвищення ефективності та досягнення результативності її реалізації, мають ґрунтовний та аргументований характер і використовувалися при проведенні наукових досліджень у рамках науково-дослідницької роботи «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової систем України» (номер державної реєстрації 018U001317), яка розробляється в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Акт складений у 2-х примірниках.

Голова комісії



В. В. Пахомов

Члени комісії



О. М. Резнік

О. С. Бондаренко



**Сумська районна державна адміністрація  
Сумської області**

---

вул. Іллінська, 97, м. Суми, Сумської області, 40009, тел.(0542) 663-555  
факс (0542) 663-555 E-mail: [smy@sm.gov.ua](mailto:smy@sm.gov.ua) КОД СДРПОУ 04057864

16.10.2020

№ 01-16/3026

**ДОВІДКА**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Цабеки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади  
проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні»  
поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за  
спеціальністю 081 – Право у правозастосовній діяльності  
Сумської районної державної адміністрації**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що результати дисертаційного дослідження Цабеки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право використовуються у правозастосовній діяльності Сумської районної державної адміністрації.

Зокрема при: а) класифікації органів виконавчої влади як суб'єктів децентралізації в Україні за різними критеріями: за обсягом і характером компетенції, порядком прийняття рішень тощо, та визначенні повноважень кожного з них; б) з'ясуванні організаційних та фінансових аспектів децентралізації органів виконавчої влади в Україні; в) визначенні основних цілей реформування адміністративно-територіального устрою держави у контексті децентралізації виконавчої влади.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження Цабеки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації

органів виконавчої влади в Україні» забезпечило розширення науково-методичного інструментарію під час вирішення завдань, що виникають у зв'язку з проведенням реформи децентралізації органів виконавчої влади на місцях.

Результати дисертаційного дослідження Цабеки Андрія Вадимовича «Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» мають необхідний теоретичний рівень та практичну спрямованість, сприятимуть належній реалізації реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

Голова Сумської районної  
державної адміністрації,  
кандидат юридичних наук

**Віталій БУРБИКА**