

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально–науковий інститут права

Кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної
безпеки

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

зі спеціальності 081 «Право»
освітньо-професійна програма «Правознавство»

**Тема: «Адміністративно-правовий механізм проведення реформи
децентралізації в Україні»**

Завідувач кафедри

(підпис)

д.ю.н. Гаруст Ю .В.

Керівник проєкту

(підпис)

к.ю.н. Слабунова Ю.В.

Виконавець

студентка групи Ю.мз-91с

(підпис)

Цимбал А. Е.

Суми 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	8
ВСТУП.....	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	14
1.1. Поняття, мета, зміст та принципи децентралізації в Україні	14
1.2. Державна політика реформи децентралізації в Україні.....	20
1.3. Адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні.....	37
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	42
2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні.....	42
2.2. Адміністративно-правові норми механізму проведення реформи децентралізації в Україні.....	47
2.3. Правові акти адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні.....	52
2.4. Адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації в Україні.....	64
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ...	73
3.1. Закордонний досвід проведення реформи децентралізація та можливості його використання його в Україні.	73
3.2. Недоліки адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні та шляхи їх вирішення	92
ВИСНОВКИ.....	102
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	107

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЄС – Європейський союз

ВСТУП

Актуальність теми для фахової діяльності. На сьогоднішній день, реформа децентралізації є однією із найбільш актуальних та масштабних реформ в Україні. Децентралізація взяла свій початок у 2014 році та продовжується до цих пір. Ця реформа супроводжується великою кількістю законодавчих змін, характеризується удосконаленням, оптимізацією існуючої нормативно-правової бази. Адміністративно-правовий механізм проведення реформи децентралізації в Україні є базовим поняттям, що відображає сукупність юридичних засобів, які реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування за допомогою яких забезпечуються належні умови для проведення реформи децентралізації в Україні. Адміністративно-правовий механізм проведення реформи децентралізації передбачає встановлення адміністративно-правових норм, прийняття правових та адміністративно-правових актів. Так, адміністративно-правовий механізм проведення реформи є важливою категорією адміністративного права, яка опосередковує спектр юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється, безпосередньо, правове регулювання адміністративних правовідносин.

Актуальність проведення реформи децентралізації не викликає жодного сумніву, оскільки в Україні, як у державі, що оголосила курс на євроінтеграцію, вже давно назріло питання реформи адміністративно-територіального устрою, що опосередковується фінансовою, земельною, адміністративною децентралізацією.

Прогресивні світові країни вже давно утвердили децентралізацію, як принцип організації місцевого самоврядування. В основу реформи децентралізації закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах

закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Сутність реформи децентралізації полягає у тому, що вона відкриває нові, широкі можливості для громадян впливати на життя громади, до якої вони належать. така реформа передбачає надання більш широкого спектру повноважень місцевим органам, а також, збільшення фінансових ресурсів, якими може розпоряджатися територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування.

Мета децентралізації – покращення життя територіальних громад за рахунок передачі на місця управлінських повноважень, обов'язку нести відповідальність за дії (бездіяльність) та рішення, а також, фінансових ресурсів, якими громади можуть самостійно розпоряджатися для удосконалення інфраструктури, розвитку медицини, освітньої сфери, будівництва дорожнього покриття тощо.

Ступінь розробленості теми в юридичній літературі. Дослідженню окремих аспектів адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації присвячено праці таких вчених-правників як І. Архипенко, О. Бабич, В. Гордієнко, Т. Забейворота, Р. Демчак, М. Лучко, А. Матвієнко, Н. Пігуль, В. Пянковський та інші. Внесок вказаних науковців у розвиток доктрини адміністративного права є досить значним, проте в силу особливої актуальності децентралізації на сьогодні, її дослідження в рамках даної роботи видається важливим та доцільним.

Мета кваліфікаційної роботи – комплексний аналіз адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації, характеристика закордонного досвіду проведення реформи та з'ясування проблемних аспектів децентралізації в Україні.

Завдання роботи:

- Дослідити поняття, мету, принципи децентралізації;
- Охарактеризувати державну політику у сфері децентралізації;

- Проаналізувати адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні;
- Дослідити поняття та структуру адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні;
- Охарактеризувати адміністративно-правові норми, правові акти та адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації в Україні;
- Проаналізувати закордонний досвід проведення реформи децентралізації;
- Виокремити проблеми здійснення реформи децентралізації в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у процесі регулювання адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий механізм проведення реформи децентралізації в Україні.

Методологія дослідження. При написанні роботи використовувалися загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пізнання. За допомогою методу аналізу досліджено мету, зміст та принципи децентралізації, проаналізовано закордонний досвід впровадження децентралізації. Використовуючи метод синтезу узагальнено адміністративно-правові акти та правові акти механізму проведення реформи децентралізації. метод індукції використано при дослідженні децентралізації в Україні та світі, метод дедукції – при визначенні правових актів механізму проведення реформи децентралізації (від загального: міжнародні акти до конкретного: постанови, накази тощо). За допомогою методу аналогії встановлено спільні риси проведення реформи децентралізації в Україні та Європі. Системний метод має місце при дослідженні правових та адміністративно-правових актів механізму проведення реформи децентралізації. Використано гносеологічний метод та метод системного

аналізу під час з'ясування сутності, особливостей та структури адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації.

Серед спеціально-юридичних методів використано порівняльно-правовий метод: порівняння, співставлення правового регулювання механізму проведення реформи децентралізації в Україні та світі. Завдяки формально-юридичному методу здійснено аналіз нормативно-правових актів, юридичних конструкцій, правових дефініцій тощо. Формально-логічний метод дав можливість здійснити пошук проблемних питань у досліджуваній сфері, проаналізувати стан та перспективи дослідження тематики адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що кваліфікаційна робота є одним із перших комплексних компаративних досліджень, що спрямоване на аналіз адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні, а також, характеристику адміністративно-правового забезпечення реформи децентралізації. Результати, що відображають наукову новизну полягають у такому:

уперше:

- комплексно досліджено та викладено поняття адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні;
- з'ясовано недоліки адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні та запропоновано шляхи вирішення існуючих проблем у даній сфері;
- критично оцінено стан законодавчої бази щодо правового регулювання децентралізації в Україні;

удосконалено:

- підхід до визначення проблем та напрямків удосконалення адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні;

- наукові положення щодо адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні

Дістали подальшого розвитку: питання щодо необхідності прийняти ряд законодавчих актів, внести зміни у ряд діючих актів та забезпечити імплементацію міжнародного права у сфері децентралізації в Україні.

Окремі результати проведеного у рамках кваліфікаційної роботи дослідження пройшли **апробацію**. Зокрема, було опубліковано тези доповіді: «Правовий статус територіальної громади та проблеми визначення приналежності фізичних осіб до громад» на міжнародній науково-практичній конференції «Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті» . Дніпро, 2020 р. 6-7 листопада.

Також окремі положення кваліфікаційної роботи висвітлено в статті «Проблеми реалізації реформи децентралізації в Україні та шляхи їх вирішення» у науково-практичному юридичному журналі «Правові горизонти»

Структура роботи визначається вступом, трьома розділами, дев'ятьма підрозділами, висновком, списком використаних джерел загальною кількістю 98 пунктів.

У першому розділі охарактеризовано поняття, мету, зміст, принципи децентралізації, проаналізувати державну політику у сфері децентралізації в Україні та адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні. У другому розділі висвітлено питання адміністративно-правового механізму проведення реформи та його структури. У третьому розділі з'ясовано закордонний досвід проведення реформи децентралізації, недоліки адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні та шляхи їх вирішення. Загальний обсяг роботи становить 112 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, мета, зміст та принципи децентралізації в Україні

Для України децентралізація є порівняно новим явищем, адже даний інститут взяв свій початок в нашій державі у 2014 році. У той самий час у країнах Європи вже давно сформувався успішний та ефективний механізм організації місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

У контексті нашого дослідження, доцільно з'ясувати правову природу поняття «децентралізація». Юридична енциклопедія трактує децентралізацію як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [1, с. 202].

В енциклопедії державного управління децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [2, с. 405].

У науці державного управління поняття «децентралізація» вживається у двох розуміннях – широкому та вузькому. Мова може йти, по-перше, про процес розподілу влади, передачу частини функцій від центру до периферії, по-друге, про певну систему взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями [3, с. 124]. Поняття децентралізації розглядається як характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами,

певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [4, с. 198].

У конституційному праві децентралізацією є процес передачі частини функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування. Центральна влада може визнавати за місцевими органами досить широку компетенцію, але вона може в будь-який момент переглянути їхні повноваження, змінити чи скасувати прийняті ними рішення як унаслідок порушення законності, так і виходячи з їх доцільності. Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади й найчастіше обираються зацікавленими громадянами. Спільним для деконцентрації та децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються в центральної влади і здійснюються на місцях. Однак їх політичне і практичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади чи її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальної кількості справ у руки безпосередньо заінтересованих осіб або їхніх представників. Поняття «децентралізація влади в системі державного управління» відображає цілеспрямований процес, орієнтований на покращання державного управління, включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади й місцевого самоврядування [5, с. 452].

С. Кіщевський стверджує, що децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Отже, можна

стверджувати, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом із новими функціями та ресурсами [6, с. 169].

Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях. Перевагами децентралізації є зміцнення демократичних процедур; захист прав людини та її свободи; підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; удосконалення соціально-економічного розвитку. Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу [3, с. 125].

Побудова місцевого самоврядування, спроможного ефективно вирішувати місцеві питання, залежить від роботи і свідомості громадян, адже центральна влада цього зробити не зможе. У процесі децентралізації має відбутися підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення саме з метою забезпечення необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг. Натепер важливим завданням є визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг [7, с. 101].

Зміст децентралізації загалом відображають наступні фактори:

- передача частини повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування з метою більшого врахування інтересів місцевого населення;

- передача необхідних ресурсів для реалізації завдань щодо розвитку територіальної громади та виконання покладених на органами місцевого самоврядування завдань (фінансових, адміністративних тощо);

- передача повноважень має здійснюватися з дотриманням принципу субсидіарності, тобто, передача на максимально близький для громадян рівень управління з тим, що вони активно брали участь у житті громади;

- передача повноважень має супроводжуватися збільшенням обсягу відповідальності органів місцевого самоврядування, що у свою чергу, виконує функцію дисциплінування, не створює умов для відчуття ілюзії безкарності та всюдозволеності органів місцевого самоврядування [3, с. 126].

Отже, на нашу думку, найбільш оптимальною дефініцією досліджуваного нами поняття є наступна: децентралізація – це передача стратегічно важливих ресурсів держави, в тому числі, фінансових та адміністративних, від органів державної влади до органів місцевого самоврядування з метою створення умов для активної участі громадян у житті своїх територіальних громад, покращення механізму функціонування місцевого самоврядування, стимулювання громад залучати ресурси для їх розвитку та забезпечувати інвестиційну привабливість.

Сутність реформи децентралізації полягає у тому, що вона відкриває нові, широкі можливості для громадян впливати на життя громади, до якої вони належать. Така реформа передбачає надання більш широкого спектру повноважень місцевим органам, а також, збільшення фінансових ресурсів, якими може розпоряджатися територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність [9].

Мета децентралізації – формування самостійних і дієздатних територіальних громад. У свою чергу, А. О. Селіванов визначає мету

децентралізації як повну і виключну компетенції місцевого самоврядування [10, с. 35].

Мета реформи децентралізації – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад [11].

На нашу думку, мета децентралізації полягає у покращенні життя територіальних громад за рахунок передачі на місця управлінських повноважень, обов'язку нести відповідальність за дії (бездіяльність) та рішення, а також, фінансових ресурсів, якими громади можуть самостійно розпоряджатися для удосконалення інфраструктури, розвитку медицини, освітньої сфери, будівництва дорожнього покриття тощо.

В основу реформи децентралізації закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 року [12]. Основною ідеєю документу є застосування принципу субсидіарності – вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади; вищі адміністративні органи повинні втручатися лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Документ закріплює роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень в розвитку Європи; необхідність для муніципалітетів мати широку автономію; необхідність конституційного і законодавчого регулювання місцевого самоврядування (ст. 2); поняття місцевого самоврядування (ст. 3); принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 4); необхідність забезпечити наповнюваність місцевих бюджетів (ст. 9) тощо.

Аналізуючи принципи децентралізації, зазначимо, що під даним поняттям доцільно розуміти основні правові засади, керівні положення, ідеї, які визначають суть, спрямованість та зміст децентралізації.

Організація економічного співробітництва та розвитку визначила керівні принципи децентралізації, серед яких:

- Чітке визначення функцій кожного рівня державного врядування.
- Забезпечення достатності фінансування;
- Зміцнення фіскальної автономії з метою вдосконалення підзвітності;
- Підтримка інституційної спроможності на субнаціональному рівні
- Розбудова механізмів координації між рівнями врядування;
- Підтримка співробітництва між юрисдикціями;
- Посилення інноваційного та експериментального врядування та сприяння залучення громадян;
- Уможливлення застосування схем асиметричної децентралізації та отримання від них максимальної користі;
- Підвищення рівня прозорості, вдосконалення збирання даних та зміцнювати моніторинг результатів діяльності;
- Посилення політики регіонального розвитку та систем вирівнювання [13].

У Програмі розвитку Організації Об'єднаних Націй «Публічне врядування та сталий розвиток людських ресурсів» (UNDP «Governance and Sustainable Human Development») 1997 р. сформульовані керівні принципи Good Governance, які, з невеликими варіаціями, зберігають своє значення й по сьогодні. На нашу думку, дані принципи є, також, актуальними для децентралізації. Серед цих принципів доцільно виокремити:

- Участь – усі громадяни мають право голосу при прийнятті рішень (прямо або через інститути, що представляють їхні інтереси).

- Орієнтованість на консенсус – дотримання балансу інтересів для досягнення широкого суспільного консенсусу.
- Стратегічне бачення – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу щодо втілення принципів Good Governance і людського розвитку. Це також передбачає врахування історичної, культурної і соціальної складових, які впливають на означену перспективу.
- Реагування – діяльність владних інститутів спрямована на задоволення потреб громадян.
- Ефективність і результативність – максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.
- Підзвітність – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства є підзвітними громадськості та споживачам публічних послуг.
- Прозорість – полягає у вільному поширенні та доступі до суспільно вагової інформації про діяльність владних установ.
- Справедливість – всі громадяни мають однакові можливості поліпшити умови свого життя.
- Влада закону – правова система має бути справедливою та неупередженою, особливо відносно прав людини [14].

Децентралізація влади припускає впровадження принципів Good Governance через безпосередню участь громадян в публічному управлінні. Іншими словами, децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян в процесі здійснення управління і поліпшення надання публічних послуг за рахунок підзвітності та наближення владних установ до споживача [15].

Одним із фундаментальних принципів децентралізації є принцип субсидіарності, який передбачає, що політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш гоміздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби. Принцип субсидіарності

передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг [16, с. 212].

Згідно положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року [17] органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Згідно з вказаною Концепцією основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Принципи децентралізації закріплені, зокрема, в Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII [18]. Так серед принципів об'єднання територіальних громад даним законом визначено наступні: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Владна ієрархія формується знизу до верху, це означає, що територіальна громада є первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування і розподіл повноважень повинен відбуватися починаючи саме з територіальної громади [19].

Це означає, що відносини у сфері місцевого самоврядування ґрунтуються на принципі субсидіарності, який можна простежити, у визначенні місцевого самоврядування в Конституції України [20] як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Вперше в Україні принцип субсидіарності зустрічається в постанові Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» [19] (на сьогоднішній день втратила чинність), в якій зазначається принцип «розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління». метою принципу субсидіарності є створення дієвих механізмів здійснення місцевого самоврядування, а не тільки розподіл повноважень та встановлення меж їх делегування.

У статті 7 Бюджетного кодексу України [20] також можемо спостерігати закріплення принципу субсидіарності, так як він передбачає, що

розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

Таким чином, на основі вище зазначеного, узагальнимо принципи децентралізації, відобразивши їх на Рис. 1.1.

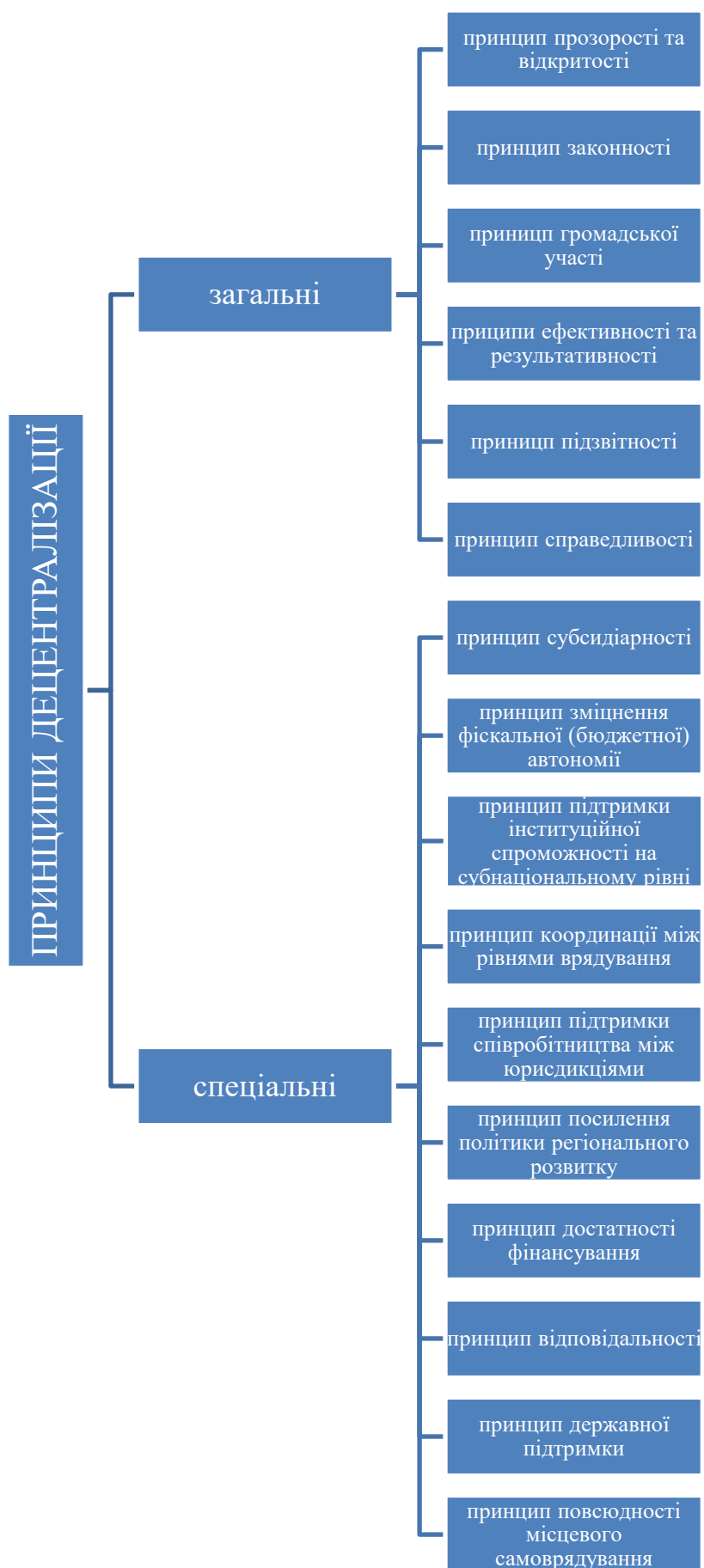


Рис. 1.1. Принципи децентралізації

Таким чином, приходимо до висновку, що децентралізація, насправді, є центральним інститутом адміністративного права на сьогоднішній день. Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях.

На нашу думку, децентралізацію потрібно визначити як процес передачі стратегічно важливих ресурсів держави, в тому числі, фінансових та адміністративних, від органів державної влади до органів місцевого самоврядування з метою створення умов для активної участі громадян у житті своїх територіальних громад, покращення механізму функціонування місцевого самоврядування, стимулювання громад залучати ресурси для їх розвитку та забезпечувати інвестиційну привабливість. Основною метою децентралізації є формування самостійних і дієздатних територіальних громад. Децентралізація ґрунтується на певних принципах, вихідних, фундаментальних правових засадах, основоположних ідеях, які визначають суть, зміст та спрямованість цього процесу.

1.2. Державна політика реформи децентралізації в Україні

Децентралізація як складова державної політики регіонального розвитку є однією з визначальних у порядку денному реформ в Україні. Вона створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення для продовження секторальних реформ. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг. На перший погляд, перерозподіл повноважень у країні, яка перебуває у стані війни і потребує сильного центрального управління та об'єднання всіх зусиль нації і ресурсів країни, може сприйматися як контраверсійний крок. Проте

реформа децентралізації влади сама по собі не провокує розвиток відцентрових тенденцій у країні та не призводить до напруження у відносинах між Центром та регіонами. У попередні роки система управління в Україні вже розвивалася у напрямку посилення контролю владної вертикалі над регіонами. Тим не менш, це не підвищило ефективність управління та не убезпечило від «феодалізації» регіонів [21, с. 112].

Цінність реформи децентралізації проявляється у тому, що, незважаючи на тимчасову окупацію території країни та порушення господарського простору, вимивання ресурсів та загальне розбалансування ресурсної бази, «пробуксовування» реформ в інших сферах, макроекономічну нестабільність та заслабкі паростки економічного зростання, реформування управління на місцевому рівні вже позитивно впливає на соціально-економічне становище громад. Децентралізація формує нової якості зв'язки між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою [21, с.115].

На наше переконання, державну політику реформи децентралізації в Україні слід визначити як комплекс системних, злагоджених, скоординованих дій держави в особі органів державної влади, спрямованих на створення необхідних умов для проведення реформи децентралізації в Україні, реалізації основних цілей, виконання стратегічно важливих завдань у напрямку створення в державі системи місцевого самоврядування на зразок європейської.

Отже, державна політика реформи децентралізації реалізується у двох основних напрямках: законодавчому та виконавчому. На законодавчому рівні держава в особі ВРУ приймає комплекс необхідних нормативних документів, які створюють фундамент, правову основу для подальших перетворень у напрямку децентралізації в країні. Інший вектор державної політики – виконавчий, проявляється у покладенні на органи виконавчої влади країни

(КМУ, міністерства, органи зі спеціальним статусом) обов'язку реалізувати на практиці законодавчі приписи документів, прийнятих парламентом у відповідності до міжнародних актів та європейської практики. Крім того, виконавчі органи держави в цілях реалізації політики щодо децентралізації уповноважені приймати підзаконні нормативні акти, які мають юридичну силу та приймаються для виконання законів.

Отже, сам процес децентралізації передбачає два етапи: перший етап – 2014-2018 роки; другий етап – 2019-2021 роки. Розпочалась реформа з прийняття ряду стратегічних нормативних документів, серед яких: Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Крім цього, внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів для забезпечення фінансової децентралізації.

Законами «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII [22], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № **79-VIII** [23] передбачено збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширення бази оподаткування податком на нерухомість.

Також, запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому, вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб, решта платежів залишаються в повному розпорядженні місцевих органів влади.

Для здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти та охорони здоров'я запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну.

Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати. Крім цього, ліквідовані неефективні податки, видатки на адміністрування, що були більшими, ніж надходження від таких податків і зборів; введено нові економічно ефективні податки; розширено перелік типів об'єктів оподаткування; змінено податкові ставки; розширено коло платників податків; окремі загальнодержавні податки віднесено до місцевих податків тощо.

Так, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року № 71-VIII передбачено, що місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок та податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю) і вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Крім того, відповідно до абзацу 10 п. 4 Розділу I вищезазначеного закону до повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків та зборів належить встановлення в межах, визначених Податковим кодексом України, ставок акцизного податку з реалізованих суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів [22].

Урядовим Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [23] були внесені зміни щодо місцевих бюджетів, зокрема, місцевим бюджетам було передано ряд податкових надходжень (Рис. 1.2).

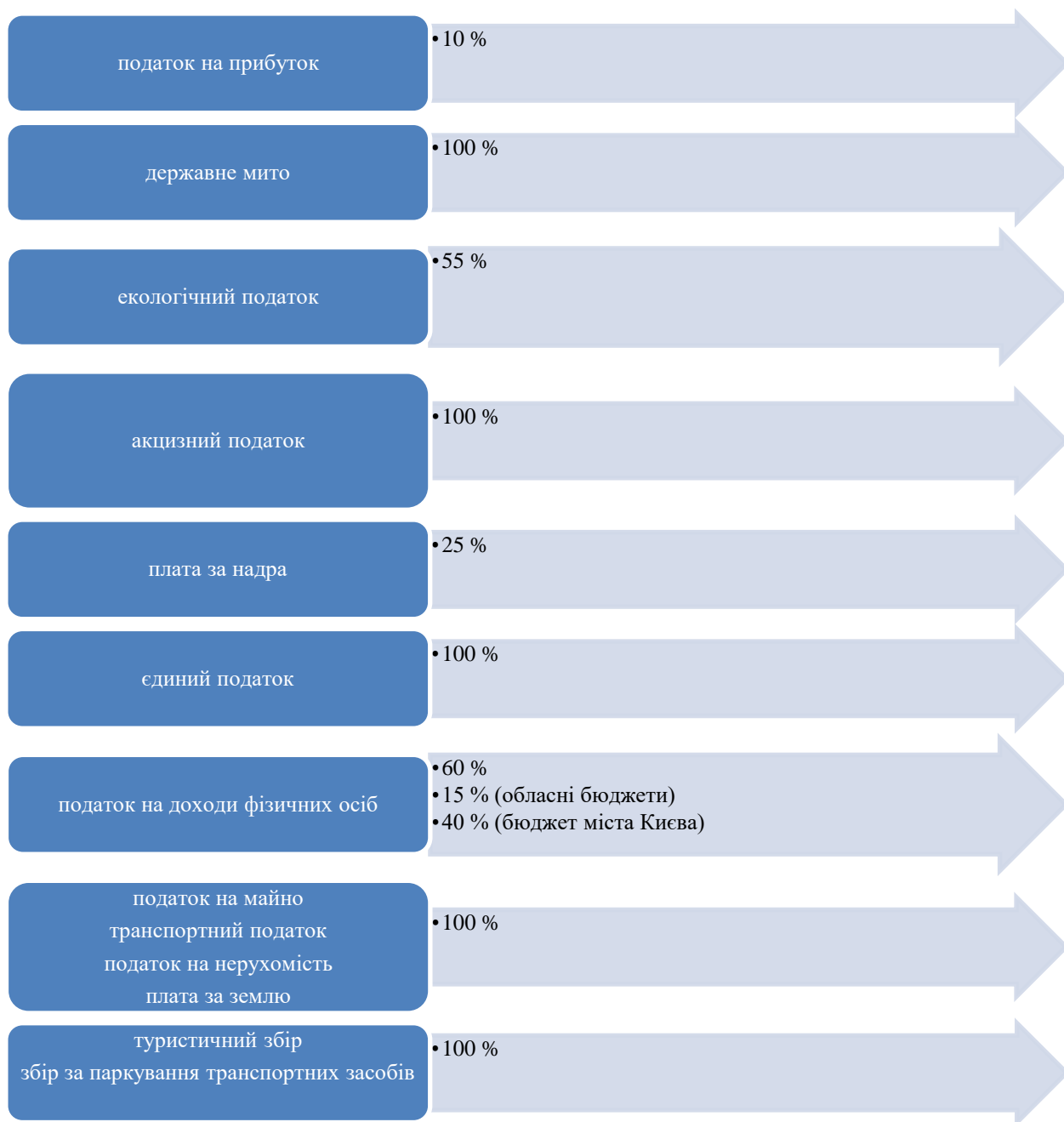


Рис. 1.2. Податкові надходження до місцевих бюджетів

Так, варто відзначити, що фінансова децентралізація як вид децентралізації в цілому має провідне значення у створенні економічно спроможних, дієвих територіальних громад. Можемо спостерігати той факт, що податкові надходження до місцевих бюджетів значно зросли. Приміром,

тепер податок з доходів фізичних осіб надходить у бюджет територіальної громади у розмірі 60 %, тоді як згідно положень Бюджетного кодексу України станом на 01.01.2011 року розмір такого податку, що надходив до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення становив 25 % (Рис. 1.3., 1.4).

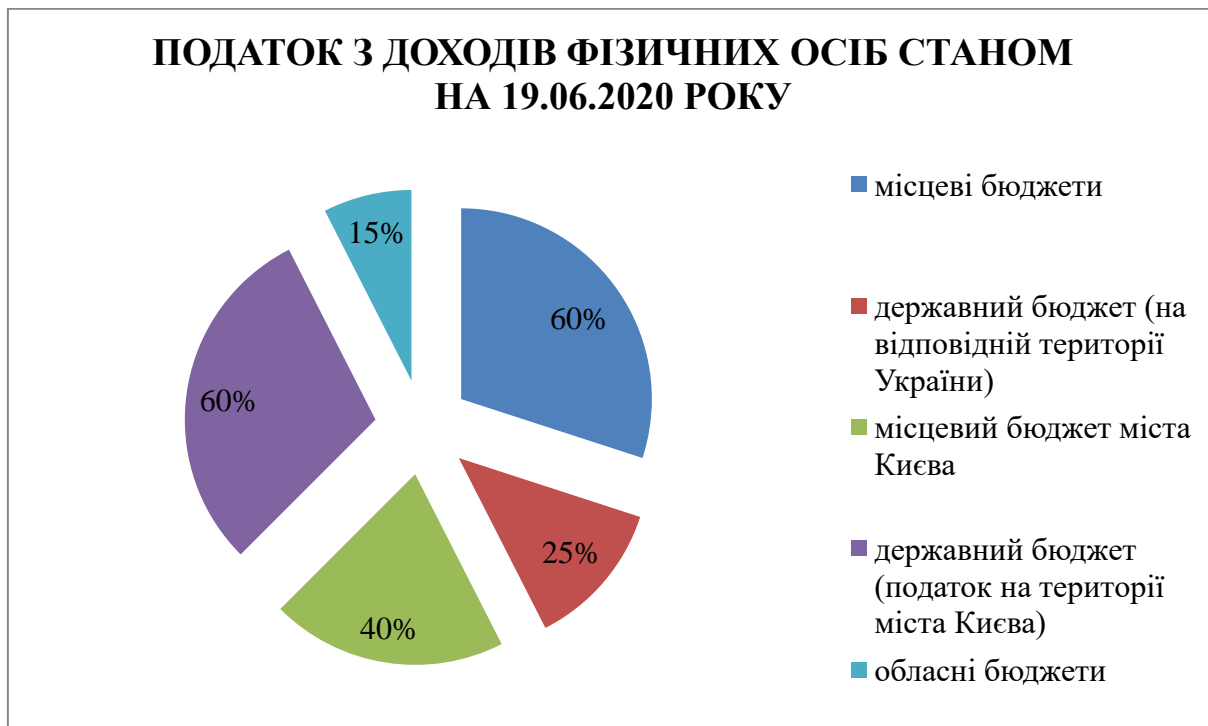


Рис. 1.3. Розмір податку з доходів фізичних осіб, що відраховується у державний та місцевий бюджети станом на 19.06.2020 року [20].

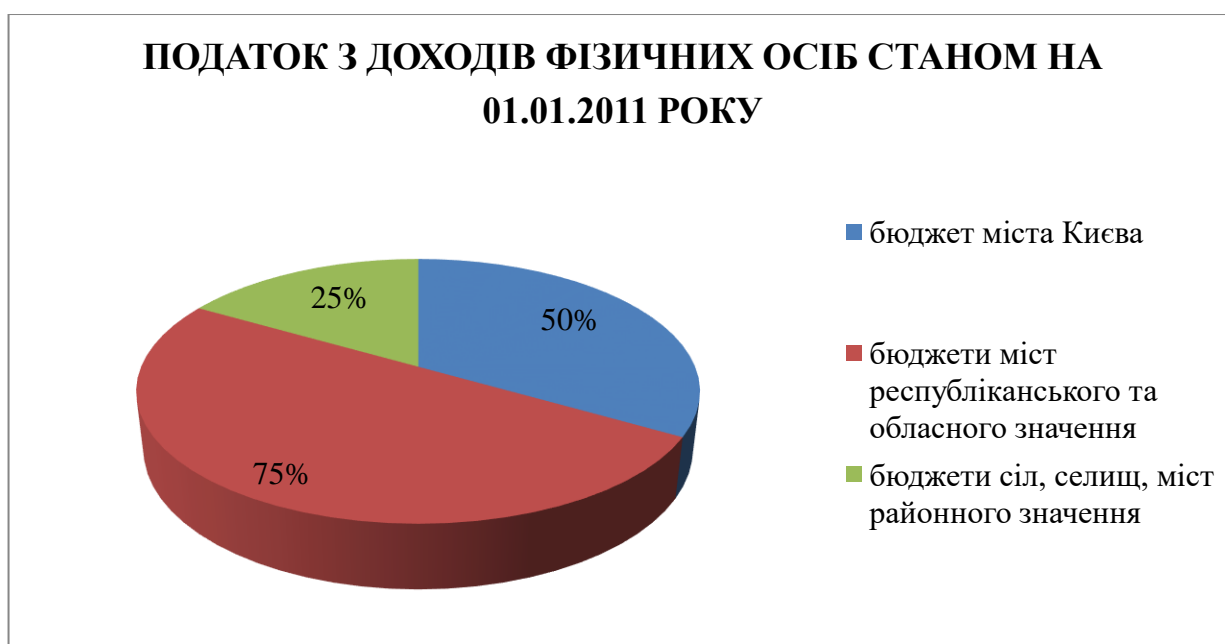


Рис. 1.4. Розмір податку з доходів фізичних осіб, що відраховувався у місцевий бюджет станом на 01.01.2011 року [24]

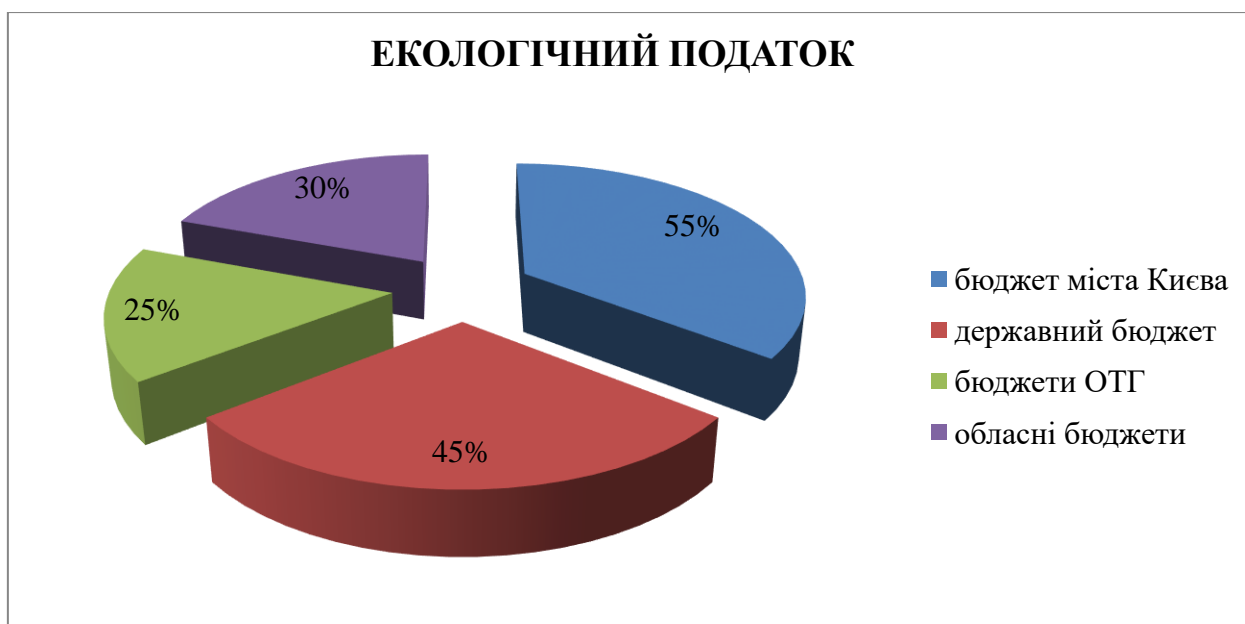


Рис. 1.5. Розмір екологічного податку, що відраховується до бюджетів станом на 19.06.2020 року [20]

Так, зважаючи на фінансову децентралізацію, дохідна частина місцевих бюджетів суттєво зросла, адже динаміка власних доходів, а також, міжбюджетних трансфертів помітно підвищується з кожним роком (Рис. 1.5).

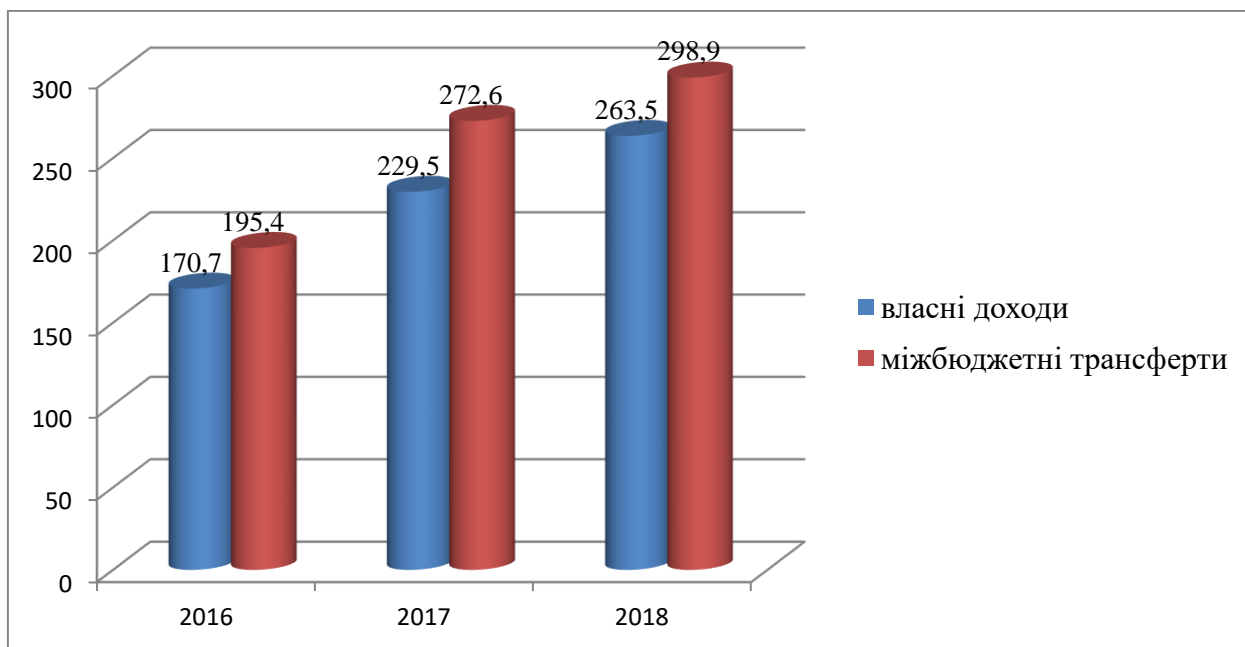


Рис. 1.6. Динаміка доходів місцевих бюджетів України за період 2016-2018 років

В рамках державної політики децентралізації було прийнято основний концептуальний документ реформи, яким стала Концепція реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади [17]. Даний документ став підставою для внесення змін до Основного закону держави щодо адміністративно-правового механізму утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих адміністрацій тощо. При цьому, розроблений проект закону щодо внесення змін до конституції не був прийнятий парламентом з огляду на політичні та соціально-економічні події в Україні 2014 року.

Щодо самої Концепції, то вона містить сім блоків:

1) Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази. Цей блок охоплює зміни адміністративно-територіального устрою – в першу чергу укрупнення базового рівня та районів, а от області України змінюватись не будуть, оскільки схожі за параметрами до європейських. Для цього парламентом прийнято закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [18].

2) Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. В межах цього блоку Концепцією передбачено закріплення за місцевими бюджетами власних податків та зборів; недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів; надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів; надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території тощо. Для досягнення вказаних цілей внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, здійснюється підготовка нової редакції закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» [25].

3) Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Для повноцінної реалізації вказаного положення потрібне внесення змін до Конституції України та прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування.

4) Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Від початку реалізації реформи об'єднані громади отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, право самостійно визначати містобудівну політику, розпоряджатися землями за межами населених пунктів, надавати частину базових адміністративних послуг тощо.

5) Запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг. На жаль, наразі має місце законодавча прогалина щодо цього питання. До недавнього часу повноваження щодо державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України та зупинення таких рішень певним чином здійснювали органи прокуратури в рамках виконання функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. З моменту ж позбавлення органів прокуратури такої функції виникла ситуація безконтрольності з боку держави за законністю значної частини актів органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а також відсутності спеціального суб'єкта, який би здійснював такий нагляд.

б) максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя. В межах цього блоку Концепцією передбачено запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад,

проектів містобудівної документації; забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум; удосконалення процедури та поширення практики утворення органів самоорганізації населення і т.д.

7) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Статус місцевих держадміністрацій має змінитись з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території [17].

Другий етап реформи взяв свій початок у 2019 році. Серед завдань, поставлених до виконання на даному етапі, були зокрема такі: прийняття важливих законів, в тому числі «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності», який має усунути недоліки регулювання містобудівної діяльності та унеможливити нецільове використання та розподіл земель, «Про місцевий референдум», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (у новій редакції) тощо.

Статистичні дані демонструють, що процес утворення територіальних громад динамічно розвивається і якщо порівнювати з попередніми роками то у 2019 році кількість громад значно зростає (Рис. 1.7).

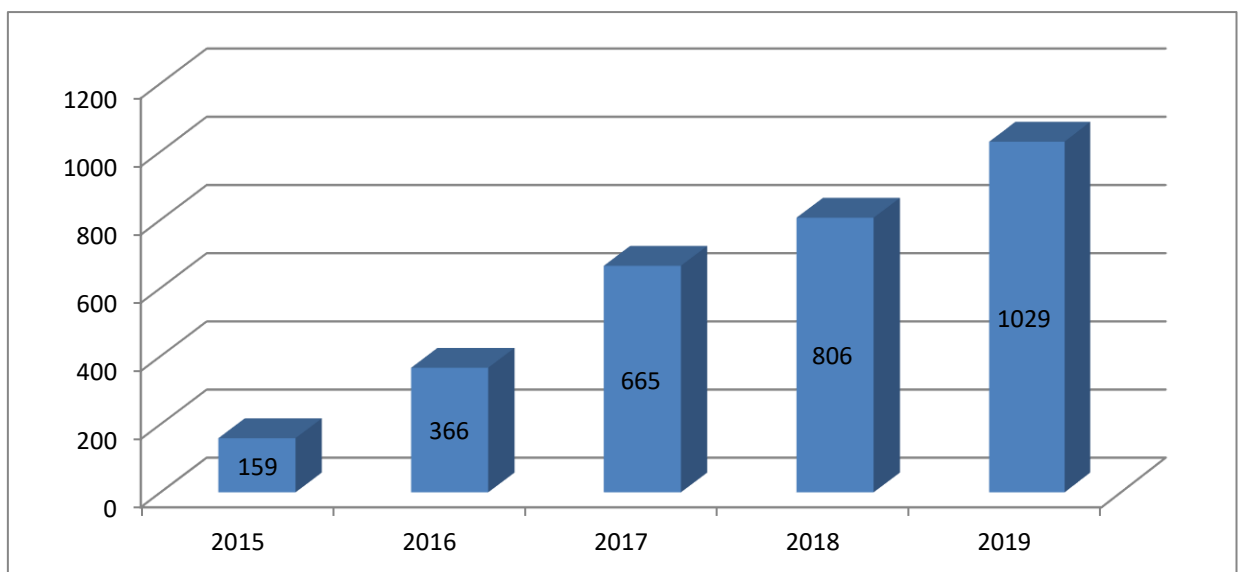


Рис. 1.7 Кількість об'єднаних територіальних громад станом на 10 січня 2020 року

У той час, Концепція державної політики та план з її реалізації по досягненню цілі 10.1. «Українці живуть у комфортних містах та селах» Програми діяльності Кабінету Міністрів України [26] передбачає, що чинна система місцевого самоврядування не відповідає потребам жителів територіальних громад у публічних послугах та не забезпечує для них комфортне і безпечне життєве середовище. В Україні створено вже понад тисячу об'єднаних територіальних громад, але 6,4 тис. громад досі не об'єдналися, і там майже відсутні інституційні та фінансові ресурси для надання якісних та доступних публічних та інших послуг. Жителі цих необ'єднаних територіальних громад позбавлені можливості отримувати належні послуги в освітній, медичній та інших сферах, формувати сучасну інфраструктуру, одержувати інші переваги, якими користуються жителі спроможних територіальних громад.

На нашу думку, варто вказати, що на сьогоднішній день державна політика у сфері децентралізації не видається зваженою, скоординованою та виправданою. Цілі децентралізації не повною мірою досягнуті, поставлені завдання не виконано. Одним із найважливіших недоліків державної політики є незавершеність впорядкування адміністративно-територіального устрою країни, відсутність відповідних змін до Основного закону, які б законодавчо задекларували новий адміністративно-територіальний устрій країни. Так територія України має бути охоплена округами (районами), які повинні відповідати європейським стандартам, повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади мають бути розподіленими з урахуванням принципів повсюдності.

Доцільно зацентувати увагу на тому, що обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям, проте, на сьогодні деякі громади не можна вважати такими, що мають значний економічний потенціал, є соціально спроможними. Так, деякі громади не мають у своєму складі масштабних,

економічно розвинених підприємств, які є важливими джерелами формування місцевих бюджетів, інші не забезпечені належною інфраструктурою, якісним медичним обслуговуванням тощо. Проблемним видається питання укрупнення багатьох районів в силу чого ліквідовуються освітні та медичні заклади. Громадянам складно добиратися до таких закладів, що знаходяться в центрі громади, адже на це потрібні значні часові та фінансові ресурси. До того ж не завжди транспортне сполучення відповідає потребам мобільності населення громади. Так, реформа викликає багато питань та ставить у деякій мірі під сумнів свою виправданість в Україні, адже для держави, яка не є розвинутою європейською країною з потужною економічною системою та високим рівнем соціального забезпечення насправді складно реалізувати таку масштабну реформу та задовольнити інтереси суспільства в цілому.

Таким чином, підбиваючи підсумки даного підрозділу зазначимо, що державна політика децентралізації є важливою складовою регіональної політики України, реалізація якої повинна привести до досягнення поставлених цілей – утворення економічно ефективних, життєздатних, фінансово сильних та незалежних громад.

Державну політику реформи децентралізації в Україні слід визначити як комплекс системних, злагоджених, скоординованих дій держави в особі органів державної влади, спрямованих на створення необхідних умов для проведення реформи децентралізації в Україні, реалізації основних цілей, виконання стратегічно важливих завдань у напрямку створення в державі системи місцевого самоврядування на зразок європейської. Державна політика реформи децентралізації реалізується у двох основних напрямках: законодавчому та виконавчому. На законодавчому рівні держава в особі ВРУ приймає комплекс необхідних нормативних документів, які створюють фундамент, правову основу для подальших перетворень у напрямку децентралізації в країні. Інший вектор державної політики – виконавчий, проявляється у покладенні на органи виконавчої влади країни (КМУ,

міністерства, органи зі спеціальним статусом) обов'язку реалізувати на практиці законодавчі приписи документів, прийнятих парламентом у відповідності до міжнародних актів та європейської практики.

В рамках державної політики децентралізації було прийнято основний концептуальний документ реформи – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка стала підґрунтям для виконання поставлених цілей та завдань в напрямку реформування адміністративно-територіального устрою держави.

В цілому, вважаємо, що державна політика децентралізації, на сьогодні, не є збалансованою та ефективною. Цілі децентралізації не повною мірою досягнуті, поставлені завдання не виконано. Одним із найважливіших недоліків державної політики є незавершеність впорядкування адміністративно-територіального устрою країни, відсутність відповідних змін до Основного закону, які б законодавчо задекларували новий адміністративно-територіальний устрій країни тощо. Тому, державна політика децентралізації потребує динамічних змін, досконалого механізму вирішення завдань та реалізації поставлених цілей.

1.3. Адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні

Адміністративно-правове забезпечення, у правовій науці, розглядається як один із видів правового забезпечення, яке, на думку М. В. Цвіка, є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [27, с. 401].

Сфера правового забезпечення – це сукупність правил порядку управління, які можна і необхідно впорядкувати за допомогою норм права і правових засобів [28, с. 145].

Є. Є. Колесников визначає адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування

суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток [29, с. 434].

І. Б. Тацишин зазначає, що під завданнями адміністративно-правового забезпечення потрібно розуміти комплекс заходів органів державної влади, які спрямовані на реалізацію державної політики у певній сфері. Ці завдання умовно можна поділити на такі групи: 1) економічні; 2) нормативно-правові; 3) соціальні; 4) управлінські [30, с. 14].

На нашу думку, адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні слід визначити як регламентовану нормами права діяльність органів державної влади, спрямовану на створення належних умов для проведення реформи децентралізації в країні за зразком європейської системи місцевого самоврядування за допомогою адміністративно-правових засобів. Досліджуючи такі адміністративно-правові засоби, перш за все, зазначимо, для адміністративного права характерним є, головним чином, імперативний метод регулювання суспільних відносин – метод владних приписів, який встановлює нормативні правила та формує заборони. Крім цього, в окремих сферах адміністративно-правове регулювання передбачає застосування диспозитивного методу, що обумовлює надання можливості учасникам відносин реалізовувати свої права на власний розсуд (наприклад, надання посадовим особам можливості вибору при вирішенні питання про застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого адміністративного стягнення або звільнення її від відповідальності). У відносинах децентралізації диспозитивний метод застосовується при вирішенні питання про добровільне об'єднання громад, наданні права громадам самостійно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами, проте одночасно тут діє імперативний метод при наданні префектурам контрольно-наглядових повноважень за діяльністю громад.

Специфіка методу адміністративного права полягає в неповторності поєднання імперативних і диспозитивних начал правового регулювання,

балансі використання дозволів, приписів і заборон. Метод адміністративного права як правову категорію варто розглядати в широкому (як специфічну сукупність зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів і прийомів (засобів) впливу на ті суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, збалансоване застосування яких дає змогу створити належні й достатні умови для забезпечення реалізації та захисту [31, с. 190].

Згідно з нормами адміністративного права кожен орган державного управління, посадова особа наділяються повноваженнями з прийняття в односторонньому порядку рішень, вимоги яких є обов'язковими для всіх, кому адресовані такі рішення. Також вони обов'язкові і для суб'єкта управління. Зміст юридично владних приписів (притаманних адміністративно-правовому регулюванню) досить різноманітний. У формі розпоряджень встановлюються правила поведінки, юридичні обов'язки, здійснюється контроль за належною поведінкою. Багато питань вирішуються в односторонньому порядку з ініціативи громадян, нижчих органів та підпорядкованих об'єктів, їм надаються відповідні права, задовольняються їх законні клопотання, юридично оформляються суб'єктивні права і т. п.

Ухваленню одностороннього юридичного акту в багатьох випадках передують узгодження, загальний розгляд і обговорення тих чи інших питань. Виконання односторонніх приписів забезпечується роз'яснювальною і виховною роботою органів управління; приписи нерідко супроводжуються рекомендаціями щодо їх найбільш ефективного виконання і т. д. Зараз все ширше застосовуються не тільки методи прямих приписів, а й способи непрямого впливу (наприклад, економічних важелів на майнові інтереси керованих) [32].

Згідно з науковими позиціями О. Ф. Кобилецької та О. В. Кукарцева, децентралізація прослідковується як інструмент, що має ефективну спрямованість, націлену на реорганізацію уряду у напрямі послаблення функцій центрального органу в керуванні процесами на місцях та із

розширенням функцій цих організаційних утворень, які матимуть певну самостійність [33, с. 102].

На думку А. А. Коваленка, структурна суть децентралізації полягає в тому, що елементи політико-правового характеру, які необхідні для співпраці громади та держави, мають утворити правовий режим, що надає органам на місцях самостійність і незалежність від центрального органу управління [34, с. 4].

Адміністративне право є самостійною галуззю права, яка покликана регламентувати відносини суспільного характеру в сфері державного управління, а також здійснювати дії, спрямовані на організаційні процеси у визначеному законодавством напрямі. У процесі формування демократичної соціальної держави адміністративно-правового забезпечення допомагає регламентації відносин, у сфері виконавчої влади для реалізації процесів, що обумовлюють децентралізацію, а також здійснення належних кроків для ефективного державного управління [35, с. 138].

Децентралізація як об'єкт адміністративно-правового забезпечення становить певну модель умов, спрямовану на демократизацію організації в суспільстві та передачу управлінських функцій на місця; направлена на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади місцевого значення; вказує на діяльність, яку здійснює держава в особі уповноважених органів, на основі правових норм, з метою збільшення повноважень органів місцевого самоврядування за напрямом забезпечення суспільними благами населення в межах територіальної одиниці; передбачає перерозподіл повноважень для результативного використання у сфері питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці; здійснює правове регулювання управлінських відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у сфері адміністративно-правового забезпечення; характеризує системи управління із врахуванням відносин між суб'єктом та об'єктом управління та передбачає розподіл повноважень між ними в межах територіальних одиниць.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення децентралізації здійснюється державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони, реалізації та розвитку. Отже, до адміністративно-правових засобів децентралізації необхідно віднести: засоби переконання та примусу; засоби адміністративно-правових дозволів, а також, засоби адміністративного судочинства. Переконання та примус застосовується при необхідності дотримуватися положень нормативно-правових документів, обов'язку органів місцевого самоврядування нести відповідальність перед державою та громадою за свої дії, обов'язку здійснювати цільове використання бюджетних коштів, здійснювати ремонт доріг, розвивати інфраструктуру тощо.

Засоби адміністративно-правових дозволів, як зазначалося вище, застосовуються під час вирішення питання про об'єднання громад, розпорядження місцевими бюджетами тощо.

Засоби адміністративного судочинства мають місце при виникненні спорів між органами місцевого самоврядування та органами державної влади чи громадянами, внаслідок чого вирішення таких конфліктів здійснюється у судовому порядку. В результаті розгляду справи судом виносяться судові рішення, яке зобов'язує особу вчинити певні дії, сплатити штраф тощо.

Підсумовуючи зазначимо, що адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні – це регламентована нормами права діяльність органів державної влади, спрямована на створення належних умов для проведення реформи децентралізації в країні за зразком європейської системи місцевого самоврядування за допомогою адміністративно-правових засобів. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації здійснюється державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони, реалізації та розвитку.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття та структура адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні

Досліджуючи поняття адміністративно-правового механізму, перш за все, зауважимо, що адміністративне право – це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають під час здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх завдань, спрямованих на реалізацію прав, свобод та законних інтересів громадян. Для адміністративного права є характерним особливий метод правового регулювання – імперативний метод. Крім цього адміністративне право виступає важливим інструментом управління суспільними процесами [36, с. 158].

Більш загальним поняттям по відношенню до адміністративно-правового механізму є правовий механізм або механізм правового регулювання. Н. Н. Крестовська, а також і Л. Г. Матвєєва пропонують під механізмом правового регулювання розуміти функціонуючу, як єдине ціле, систему правових засобів, за допомоги яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [37, с. 206].

О. Ф. Скакун пропонує таке визначення механізму правового регулювання: узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [38, с. 307].

На думку Л. М. Шестопалової, механізм правового регулювання суспільних відносин – це комплексне явище, сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться у нормах права [39, с. 90].

Таким чином, спільним для усіх наведених дефініцій є вказівка на те, що механізм правового регулювання є системою правових засобів, за допомогою яких здійснюється впорядкування суспільних відносин. Із сказаного випливає, що адміністративно-правовий механізм – це сукупність юридичних (правових) засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання адміністративно-правових відносин (відносин, які виникають у процесі здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування владних управлінських функцій, спрямованих на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб).

Варто погодитись із думкою В. В. Галунька, який під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави.

Механізм адміністративно-правового регулювання дозволяє охопити весь процес правового регулювання, представити його в системно-динамічному вигляді, розкрити його структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів [40, с. 88].

І. П. Голосніченко визначає, що механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади [41, с. 150].

В механізмі адміністративно-правового регулювання прийнято виділяти органічні та функціональні складові. Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового

регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм. Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання вважаються ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, що не є обов'язковими його елементами.

До органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання відносять:

- норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин;
- акти реалізації норм права – процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права;
- правові відносини – вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права.

Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання є:

- юридичний факт – це конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли виникають необхідні для їх дії життєві обставини.

- правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання – система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях людей про право. Правова свідомість складається з: а) правової психології; б) правової поведінки.

- законність – правовий режим суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Законність сприяє якісному здійсненню публічного адміністрування. Для громадян законність становить собою засіб, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

- акти тлумачення норм права – процес, спрямований на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації.

Як офіційне, так і неофіційне тлумачення норм права значною мірою впливає на функціонування механізму адміністративно-правового регулювання, оскільки належне тлумачення - одна з умов правильної реалізації норм права, яка, в свою чергу, обумовлює регулювання відповідних суспільних відносин.

- акти застосування норм права – прояв веління компетентних державних органів, спрямований на забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин [42, с. 178].

На думку Х. П. Ярмачі структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права і акти реалізації адміністративно-правових норм [43, с. 309].

В. В. Галуцько до складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження - джерело права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм [40, с. 92].

Узагальнюючи вище зазначене, на нашу думку, поняття адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації доцільно визначити як сукупність юридичних засобів, що реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування за допомогою яких забезпечуються належні умови для проведення реформи децентралізації в Україні.

Вважаємо за доцільне до структурних елементів адміністративно-правового механізму проведення реформ децентралізації віднести:

- адміністративно-правові норми – загальнообов’язкові, формально визначені правила поведінки, які регулюють суспільні відносини, що складаються у процесі здійснення реформи децентралізації в Україні;

- правові акти адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні – юридичні документи нормативного характеру, що встановлюють правові норми, обов’язкові для виконання.

- адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації в Україні – юридичні документи індивідуального характеру, спрямовані на виникнення, зміну чи припинання прав та обов’язків суб’єктів суспільних відносин у сфері проведення реформи децентралізації та є обов’язковими для визначеного кола осіб.

Таким чином, підсумовуючи все вище зазначене, слід констатувати, що адміністративно-правовий механізм є важливою категорією адміністративного права, яка опосередковує спектр юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється, безпосередньо, правове регулювання адміністративних правовідносин.

Поняття адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації доцільно визначити як сукупність юридичних засобів, реалізованих органами державної влади та місцевого самоврядування, за допомогою яких забезпечуються належні умови для проведення реформи децентралізації в Україні.

Адміністративно-правовий механізм проведення реформи децентралізації має свою внутрішню побудову, злагоджену структуру, елементи якої у своїй сукупності, власне, і забезпечують регламентацію адміністративних правовідносин у сфері проведення реформи децентралізації. До таких елементів адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації віднести:

- адміністративно-правові норми;

- правові акти адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації;
- адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації в Україні.

2.2. Адміністративно-правові норми механізму проведення реформи децентралізації в Україні

У теорії права адміністративно-правова норма визначається як формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охоронюване державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [38, с. 402].

Особливостями адміністративно-правових норм є наступні:

- в них закріплюються приписи щодо адміністрування, державного контролю, нагляду, внутрішньо-організаційної діяльності;
- метод впливу норм на суспільні відносини має, переважно, імперативний характер;
- виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру;
- системність норм адміністративного права.

Метою адміністративно-правових норм є організація й регулювання відносин у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного

адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку. Так, дійсно, така мета адміністративно-правових норм відповідає меті адміністративно-правових норм механізму проведення реформи децентралізації в Україні, адже останні спрямовані на реалізацію реформи децентралізації з одночасним дотриманням чинного законодавства та забезпеченням прав, свобод і законних інтересів громадян.

До функцій адміністративно-правових норм, в тому числі, і норм механізму проведення реформи децентралізації, доцільно віднести наступні:

- інформаційна;
- охоронна (забезпечення законності й дисципліни у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі публічного адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку);
 - заохочувальна (стимулювання учасників відносин до участі, активізації ролі, самостійності);
 - соціально-моральна (формування правосвідомості, ставлення до громадського порядку, безпеки тощо).

Практичне використання правил поведінки, які містяться в адміністративно-правових нормах механізму проведення реформи децентралізації, означає їх реалізацію. Реалізація адміністративно-правових норм здійснюється у таких формах:

- виконання – активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо виконання юридичних обов'язків (виконання плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, формування спроможних територіальних громад відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 № 214 [44]).

- використання – активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення наданих юридичних прав (об'єднання територіальних громад у добровільному порядку, право ініціювати об'єднання територіальної громади тощо);

- дотримання – пасивна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання вимог норм права (реалізація суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення реформи децентралізації у відповідності до норм чинного законодавства);

- застосування – діяльність органів держави щодо вирішення адміністративних справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних норм (розгляду справ, які виникають із суспільних відносин у сфері проведення реформи децентралізації в адміністративному чи судовому порядку) [44].

Адміністративно-правові норми характеризуються визначеною структурою, класична модель якої передбачає наявність гіпотези, диспозиції та санкції.

Гіпотеза – частина норми, яка вказує на фактичні умови, за наявності яких норма застосовується. Гіпотезу можна назвати юридичним фактом. Аналізуючи будову адміністративно-правових норм механізму проведення децентралізації, зазначимо, для прикладу, гіпотезою у нормі п. 7 Методики формування спроможних територіальних громад [45] буде таке положення: якщо територіальна громада відповідає визначеним критеріям, то вона може бути сформована. Зокрема, до таких критеріїв належать: чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади; чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; площа території спроможної територіальної громади; індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; частка

місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Аналізуючи норму ч. 1 статті 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [18], слід зазначити, що гіпотезою цієї норми є наступне положення: «добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання; 6) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області». Тобто, за наявності певних умов, юридичних фактів видається можливим, власне об'єднання громад.

Диспозиція – частина норми, в якій сформульовано власне правило поведінки. Для прикладу в нормі ч. 2 статті 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» диспозицією є наступне положення: «Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади».

У нормі, передбаченій ч. 2 статті 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [18] диспозицією буде наступна частина норми: «Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування».

Санкція – частина норми, в якій зазначається захід впливу з боку держави у випадку порушення правил, передбачених нормою.

Проте класична структура норми зустрічається досить рідко. Як правило, зустрічається двочленна структура норми (гіпотеза і диспозиція), а санкція передбачається в інших нормах (як правило, у КпАП) [43, с. 105]. Так, у статті 4 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [18] класична структура відсутня, адже санкції не передбачено. Наявність санкції можемо прослідкувати у Законі «Про державну службу» [46]. Згідно статті 64 вказаного акту за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

Санкцією є положення статті 66 Закону: «до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби. На практиці є випадки притягнення до відповідальності державних службовців за порушення законодавства у сфері проведення реформи децентралізації в Україні. Так, згідно розпорядження КМУ «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності голови Сокирянської районної державної адміністрації Чернівецької області Бескупського П.П.» від 13.03.2019 № 155-р було притягнуто до

відповідальності державного службовця за неналежне виконання посадових обов'язків у частині забезпечення проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, надання організаційної підтримки добровільному об'єднанню територіальних громад і приєднанню до об'єднаних територіальних громад на території Сокирянського району Чернівецької області [47].

Отже, адміністративно-правова норма – це структурний елемент адміністровано-правового механізму проведення реформи децентралізації, що являє собою формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, метою якого є регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення реформи децентралізації в Україні.

Адміністративно-правові норми характеризуються визначеною структурою, класична модель якої передбачає наявність гіпотези, диспозиції та санкції. У адміністративно-правових нормах механізму проведення реформи децентралізації класична структура норм не зустрічається, переважно норми складаються з гіпотези та диспозиції, проте, в окремих актах наявні санкції за порушення законодавства у сфері проведення реформи децентралізації в Україні.

2.3. Правові акти адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні

Правовий акт – акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа).

Ознаки правового акта:

- виражає волю (волевиявлення) уповноваженого суб'єкта права, його владні веління;
- має офіційний характер, обов'язковий для виконання;
- спрямований на регулювання суспільних відносин;
- встановлює правові норми, а також конкретні правовідносини;
- може бути актом-документом, зміст якого фіксується у встановленій законом документальній формі, і актом-дією, за допомогою якого виникає юридичний результат (встановлення правових норм, їх застосування і т.д.);
- становить юридичний факт, що спричиняє певні правові наслідки [12 с. 145].

У теорії права розрізняють різні види правових актів (Рис. 2.1).

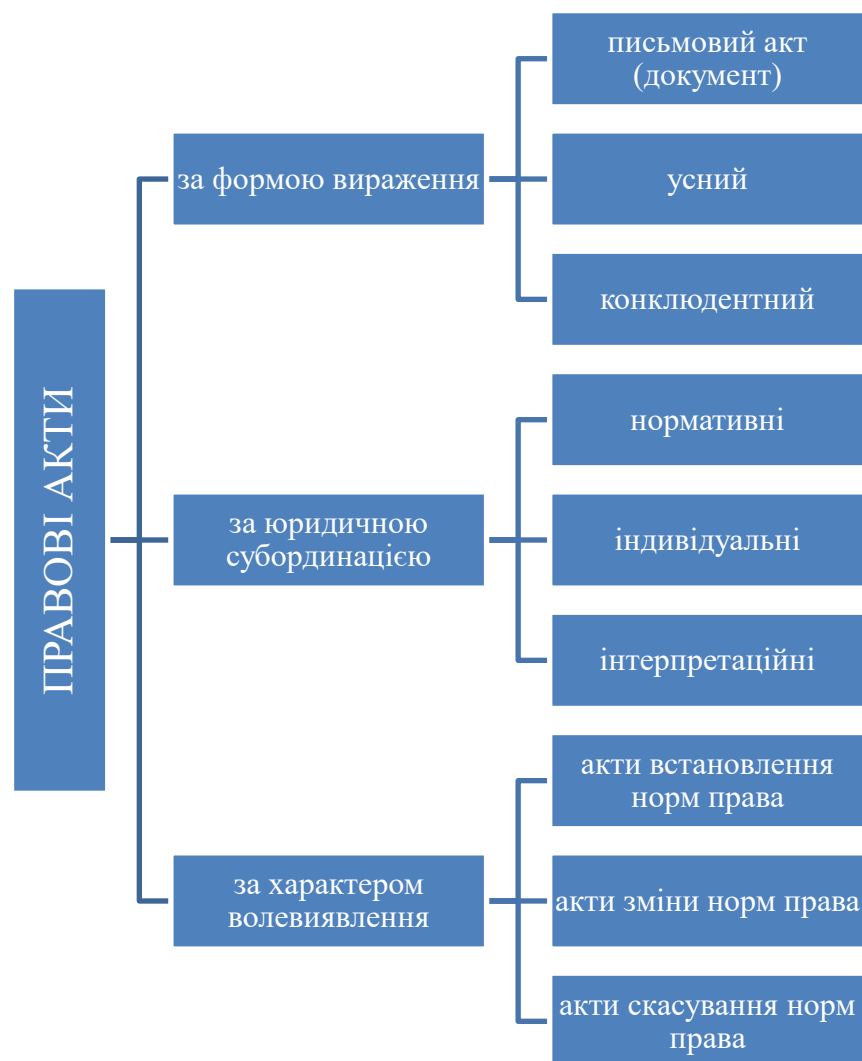


Рис. 2.1. Види правових актів

Письмовий акт – це документ, який містить правила поведінки нормативного чи індивідуального характеру, є формально вираженим та спрямований на виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Правовими актами адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні є міжнародні документи, закони, підзаконні акти тощо.

Усний правовий акт здійснюється у вербальній формі, без створення письмового, формально визначеного документа. Такий акт, також, обов'язковий до виконання.

Конклюдентний акт – це акт-дія, що виражає волевиявлення на встановлення правовідносин і виявляється безпосередньо у формі певної поведінки. Конклюдентні акти здійснюються службовцями органів державного управління, тоді як правові акти є уособленням реалізації компетенції органом державного управління [48, с. 84].

Характеризуючи другу групу актів, зазначимо, що нормативні акти є загальнообов'язковими, формально-визначеними правилами поведінки, тоді як індивідуальні акти є обов'язковими для своїх адресатів, для певного особи чи кола осіб.

У тлумачному словнику під нормативно-правовим актом розуміється загальнообов'язкове офіційне рішення спеціально уповноваженого органу державної влади, прийняте в певному передбаченому законодавством процедурно-процесуальному порядку й затверджене в певній формі, яке встановлює нові правові норми, змінює чи скасовує ті, що вже існують [49, с. 32].

Нормативно-правовий акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, носить загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово [50, с. 104].

У своєму дослідженні О. О. Борбунюк зазначає, що процес правотворчості як загальне поняття складається із законотворчого та

нормотворчого процесів. Результат останнього – видання (прийняття) нормативних актів. Їх особливістю є визначена законом або іншими актами форма, особливий порядок видання (прийняття) та суб'єкт, якому надане таке право [51, с. 161].

В системі нормативно-правових актів виділяють закони (акти вищої юридичної сили) та підзаконні нормативно-правові акти, що видаються з метою конкретизації, уточнення положень законів та націлені, безпосередньо на їх виконання.

Варто зауважити, що на сьогоднішній день в системі законодавства України відсутній закон, який би нормативно врегулював поняття нормативно-правового акту та всі питання, пов'язані із системою нормативних актів, видами, порядком прийняття, набрання чинності тощо. При цьому, на сьогоднішній день, у ВРУ зареєстровано законопроект «Про нормативно-правові акти» від 06.11.2012 [52]. На разі проект прийнято в першому читанні, вручено таблицю поправок-2 та очікується розгляд проекту у другому читанні. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» складається з преамбули, семи розділів та 72 статей. Законопроектом вперше визначаються види нормативно-правових актів, система та ієрархія нормативно-правових актів, встановлюються порядок їх прийняття (видання), набрання ними чинності, застосування, обліку, єдині норми до нормопроєктувальної техніки, а також визначаються способи вирішення колізій нормативно-правових актів.

Аналізуючи вказаний законопроект, зазначимо, що відповідно до статті 6 видами нормативно-правових актів є закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Нормативно-правовий акт визначається як офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування. Підзаконний нормативно-правовий акт – нормативно-правовий акт суб'єкта нормотворення, який

приймається (видається) на основі Конституції і законів України, міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію;

Проект містить перелік актів, які є законами (Конституція України, кодекси, закони) та підзаконними актами (постанови ВРУ, укази Президента України, постанови КМУ, накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їх територіальних органів, накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади, які відповідно до законодавства є суб'єктами нормотворення та інші.

Проект закону визначає ієрархію актів, акцентуючи увагу на тому, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, мають вищу юридичну силу, ніж національні нормативно-правові акти.

Так, варто відзначити, що відсутність закону, який врегулював би всю систему нормативних актів є істотним недоліком чинного законодавства України, адже це ускладнює процедуру правозастосування, створює колізії при застосуванні актів, а також, викликає труднощі при визначенні юридичної сили актів. Прийняття відповідного закону упорядкує систему нормативних актів, запровадить єдиний порядок прийняття, набрання чинності актами, встановить єдині підходи до видів, ієрархії актів, закріпить на законодавчому рівні уніфіковані способи вирішення колізій нормативних актів.

У свою чергу, згаданий проект має свої недоліки. Зокрема, деякі його положення мають прогалини, наприклад, до законів проект відносить Конституцію, кодекси та, безпосередньо, самі закони. При цьому, зазначений перелік не містить основ законодавства, як виду нормативно-правових актів. У зв'язку з цим постає питання про правовий режим основ законодавства, які діють в Україні. Крім цього, проектом пропонується встановити найвищу юридичну силу наказів Міністерства юстиції України щодо актів інших центральних та місцевих органів виконавчої влади (окрім Уряду), органів влади, що безпосередньо не належать до виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування. Всупереч вимогам статей 7 та 140 Конституції

України [53] Міністерство юстиції України наділяється повноваженням здійснювати прокурорський (по суті) нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування (частина шоста статті 45 проекту, підпункт 2 пункту 2 розділу УІІ «Прикінцеві положення» проекту, яким вносяться зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Така «ревізія» компетенції органів влади, у тому числі конституційної через інститут реєстрації нормативно-правових актів та її скасування Міністерством юстиції України (стаття 45 проекту) викладена без урахування конституційної моделі організації влади в Україні. Крім цього, обмежуються конституційні повноваження ВРУ як єдиного законодавчого органу, оскільки пропонується запровадити обов'язкову правову експертизу законопроектів Міністерством юстиції України за встановленою ним методикою. Відтак, парламент не зможе самостійно, без участі органу виконавчої влади, здійснювати покладену на нього Конституцією України законодавчу функцію. Те ж саме стосується і нормотворчих повноважень Президента України та Кабінету Міністрів України.

Підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади займають важливе місце серед великої кількості джерел права України. В юридичній літературі майже не існує розбіжностей стосовно розуміння юридичної природи та сутності підзаконного нормативно-правового акта. У більшості випадків він розглядається як акт, що приймається уповноваженими на це суб'єктами нормотворчості на основі закону і не повинен йому суперечити [54, с. 203].

В юридичній енциклопедії підзаконний акт розглядається як акт, прийнятий компетентними органами державної влади чи уповноваженими державою іншими суб'єктами на підставі закону, відповідно до закону і в порядку його виконання [55, с. 145].

Традиційно у правовій системі України виділяють такі види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади: постанова – офіційний письмовий документ, нормативноправовий акт вищого органу

виконавчої влади України – КМУ, який має загальнообов’язковий характер та приймається колегіально у встановленому законодавством порядку; наказ – офіційний письмовий документ, нормативно-правовий акт міністерства, центрального органу виконавчої влади, їх територіальних органів та міністерств, видається на підставі і на виконання нормативно-правових актів вищого рівня, обов’язковий для виконання; розпорядження – офіційний письмовий документ, нормативно-правовий акт, який видається головою місцевої державної адміністрації на виконання нормативно-правових актів вищої юридичної сили, обов’язковий для виконання на території місцевості відповідної державної адміністрації [56, с. 13].

Систему правових актів у сфері проведення реформи децентралізації в Україні зобразимо у вигляді таблиці.

Таблиця 1

Система правових актів у сфері проведення реформи децентралізації в
Україні

№ з/п	Вид нормативно-правового акту	Назва нормативно-правового акту
1. Міжнародно-правові акти		
1.1.	Документ Ради Європи	Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985
2. Національні нормативно-правові акти		
2.1.	Основний Закон держави	Конституція України
2.2.	Кодекси	Бюджетний кодекс України
		Податковий кодекс
2.3.	Закони	Про місцеве самоврядування

		Про співробітництво територіальних громад
		Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи
		Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин
3. Підзаконні нормативні акти		
3.1.	Постанови КМУ	Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад
		Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій
		Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам
		Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості
		Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами
		Про затвердження Порядку атестації аварійно-рятувальних служб і рятувальників
		Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту
		Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні
3.2.	Розпорядження КМУ	Концепція державної політики та план з її реалізації по

		досягненню цілі 10.1. «Українці живуть у комфортних містах та селах» Програми діяльності Кабінету Міністрів України.
		Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Івано-Франківської області
		Наказ МОЗу та Мінрегіону "Про затвердження Порядку формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги
3.3.	Накази Мінрегіону	Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад
		Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад
		Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів
3.4.	Накази МФУ	Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів
		Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів
		Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет

Досліджуючи правові акти індивідуальної дії зазначимо, що під ними розуміють видані суб'єктом владних повноважень документи, прийняті з метою реалізації положень нормативно-правового акту (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, що не містять загальнообов'язкових правил поведінки та стосуються прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому (яким) вони адресовані [57].

У чинному законодавстві відсутнє визначення поняття правовий акт індивідуальної дії, що, також, є суттєвим недоліком системи законодавства України.

Індивідуальні адміністративні акти, без перебільшення, відносяться до однієї з найважливіших категорій адміністративного права, оскільки численні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування приймають величезну кількість індивідуальних адміністративних актів, які безпосередньо впливають на права та обов'язки значного кола приватних осіб. Однак, нормативне регулювання цього питання залишається фрагментарним, суперечливим, як правило, підзаконним та недостатньо спрямованим на захист прав і законних інтересів приватних осіб. Судова та адміністративна практика щодо правово оцінки різноманітних актів публічної адміністрації також є неоднозначною [58, с. 102].

Існують розбіжності у використанні законодавцем термінології. Так, наприклад, для позначення індивідуальних адміністративних актів у ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вживається конструкція «акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру» [59], натомість у статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України використовується термін «правові акти індивідуально дії» [60] Така термінологічна невизначеність доволі часто призводить до не правильного визначення сутності аналізованого поняття.

У сучасній адміністративно-правовій науці досі найпоширенішим залишається термін «індивідуальний акт управління». Ми поділяємо думку О. О. Мандюк, який зазначає, що більш доцільним є використання терміну «індивідуальні адміністративні акти», адже, термін «індивідуальний акт управління» не виправдано звужує поняття, оскільки не включає акти, що приймаються не в управлінській сфері, а наприклад, у сфері надання адміністративних послуг, а також, термін «індивідуальний акт управління» не відповідає євроінтеграційним прагненням України, адже в законодавстві

більшості країн ЄС використовується базовий термін «адміністративний акт» [58, с. 105].

Інтерпретаційні акти мають важливе значення, особливо для правозастосування, зокрема, під час розгляду справ у судовому порядку. Інтерпретаційні акти – це акти тлумачення норм права, що мають допоміжний характер і, як правило, «обслуговують» нормативні акти.

Прикладами інтерпретаційних актів у сфері адміністративно-територіального устрою є Рішення Конституційного Суду № 11-рп/2001 від 13.07.2001 (офіційне тлумачення частини першої статті 133 Конституції), Рішення Конституційного Суду № 21-рп/2003 від 25.12.2003, № 9-рп/2005 від 13.10.2005 (Офіційне тлумачення положення частини третьої статті 133 Конституції), рішення Конституційного Суду № 12-рп/2002 від 18.06.2002 (Офіційне тлумачення частини першої статті 140 Конституції) тощо. Так, наприклад, у Рішенні КСУ № 12-рп/2002 від 18 червня 2002 року у справі № 1-16/2002 здійснюється тлумачення частини першої статті 140 Конституції України. «Положення частини першої статті 140 Конституції України в аспекті порушених у конституційному поданні питань необхідно розуміти так, що ці положення дають визначення: місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду. Зазначені положення не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України; роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (затверджене рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 р. № 3).

Отже, підводячи підсумки, зазначимо, що правові акти адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні – це структурний елемент адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації, який являє собою акт уповноваженого суб'єкта, спрямований на встановлення, зміну чи припинення прав, законних інтересів та юридичних обов'язків фізичних та юридичних осіб. Правовий акт може мати нормативний чи індивідуальний характер, а також, може виражатися як у письмовій, так і у вербальній формі.

Нормативні акти є загальнообов'язковими, формально-визначеними правилами поведінки, тоді як індивідуальні акти є обов'язковими для своїх адресатів, для певної особи чи кола осіб.

У системі законодавства України відсутній закон, який би нормативно врегулював поняття нормативно-правового акту та всі питання, пов'язані із системою нормативних актів, видами, порядком прийняття, набрання чинності тощо. Відсутність такого закону є істотним недоліком чинного законодавства України, адже це ускладнює процедуру правозастосування, створює колізії при застосуванні актів, а також, викликає труднощі при визначенні юридичної сили актів. Прийняття відповідного закону сприяло б упорядкуванню системи нормативних актів, запровадженню єдиного порядку прийняття, набрання чинності актами, встановленню єдиних підходів до видів, ієрархії актів, закріпленню на законодавчому рівні уніфікованих способів вирішення колізій нормативних актів.

Правові акти індивідуальної дії – це видані суб'єктом владних повноважень документи, прийняті з метою реалізації положень нормативно-правового акту (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, що не містять загальнообов'язкових правил поведінки та стосуються прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому (яким) вони адресовані.

2.4. Адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації в Україні

Інститут адміністративних актів є дуже важливим в адміністративному праві, адже завдяки ньому здійснюється владний вплив на конкретні сфери суспільного життя [61, с. 30].

Потрібно відзначити, що у правовій доктрині, на сьогодні, спостерігаються суперечки з приводу термінологічної відповідності поняття «адміністративно-правові акти». Часто їх ототожнюють з індивідуальними актами, називають актами органів виконавчої влади, правовими актами управління тощо. При цьому, на законодавчому рівні поняття «адміністративно-правові акти» не закріплено, що, у свою чергу, сприяє ускладненню розуміння правової природи досліджуваної нами категорії адміністративного права.

Р. Ф. Васильєв указував, що складність визначення поняття адміністративного акта зумовлена насамперед належністю адміністративних актів до правових актів державних органів та управлінської діяльності, ці акти є сутністю двох цілісних правових утворень [62, с. 82].

На думку А.Ф. Євтихієва адміністративні акти є відображенням державної волі в межах закону з метою виконання обов'язків публічно-правового характеру [63, с. 200].

М.І. Єропкін стверджував, що адміністративний акт – це особлива юридична форма виконавчої та розпорядчої діяльності державних органів; вони видаються на основі й на виконання законів і містять обов'язкові для виконання правила поведінки (приписи) з метою практичного здійснення завдань і функцій держави [64, с. 101].

Адміністративно-правові акти є однією з основних правових форм діяльності суб'єктів державної адміністрації, які володіють компетенцією і здійснюють адміністративну владу. У літературі виділяють ряд наступних найбільш істотних ознак адміністративно-правових актів.

- будь-який адміністративно-правовий акт може бути лише підзаконним, тобто виданим на основі і на виконання закону суб'єктом державної адміністрації. Він значно поступається закону в юридичній силі.

- адміністративно-правовий акт являє собою юридично владне волевиявлення суб'єкта адміністративної влади. Юридична владність означає обов'язковість виконання передбачених в акті дій, їх імперативність для тих суб'єктів адміністративного права, яким акт адресований.

- адміністративно-правовий акт є одностороннім. Це означає, що суб'єкт, приймаючи акт на основі чинного адміністративного права з власної ініціативи або за приписом органу державної влади (посадової особи), висловлює свою правову волю, виявляє цю волю в односторонньому порядку.

- у разі невиконання або неналежного виконання адресатами адміністративно-правових актів до них застосовуються заходи юридичного примусу та юридичної відповідальності.

Як уже зазначалося, нормативно поняття адміністративно-правового акту не закріплено. Проте в Кодексі адміністративного судочинства [59] передбачено визначення поняття «індивідуальний акт» – це акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Аналізуючи дану дефініцію, слід вказати, що фактично вона визначає поняття саме адміністративно-правового акту, проте існує термінологічна невідповідність доктринальним дослідженням та законодавчому визначенню. Вважаємо, що закріплене в КАСУ визначення відповідає правовій природі адміністративно-правового акту, оскільки, адміністративно-правовий акт є рішенням суб'єкта владних повноважень, видається на виконання владних, управлінських функцій (або в порядку надання адміністративних послуг),

стосується прав та інтересів визначеної а кті особи, вичерпується виконанням акту або може мати визначений строк.

На наше переконання, термін «індивідуальний акт» не повною мірою відповідає сучасному стану суспільних відносин та не відображає правову природу досліджуваної нами категорії у своїй назві, адже, вказівка «адміністративно-правовий» говорить про те, що це є акт, що видається суб'єктами адміністративних правовідносин (суб'єктами владних повноважень), тоді як термін «індивідуальний акт» не характеризує природу такого акту у своїй назві. Крім цього, важливим є гармонізація національного законодавства з міжнародним, в тому числі, європейським, адже Україна проголосила євроінтеграційний курс, що обумовлює необхідність адаптації правової системи нашої держави до міжнародних стандартів. У європейському просторі загальноживаним терміном є саме «адміністративно-правовий акт». Для прикладу, в § 35 закону про адміністративну процедуру Німеччини адміністративним актом визначається кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію. Метою гармонізації на рівні ЄС є створення однакових правових умов для економічної діяльності на спільному ринку; вона охоплює насамперед закони, нормативні постанови й адміністративні акти, які безпосередньо впливають на створення та функціонування спільного ринку [65, с. 49].

В рамках правової системи Ради Європи положення щодо адміністративних актів відображені у деяких резолюціях та рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, зокрема, Резолюції 77 (31) про захист особи відносно актів адміністративних органів [66] (від 28.09.1977), Рекомендації (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами [67] (від 11.03.1980) та Рекомендації (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб [68] (від 17.09.1987). Таким

чином, можна стверджувати про існування певних стандартів правової регламентації загальної адміністративної процедури.

Варто зауважити, що на сьогодні у ВРУ зареєстровано законопроект «Про адміністративну процедуру» [69], який, на разі, очікує розгляду. Станом на 23 червня 2020 року надано подання Комітету про розгляд. Згідно вказаного проекту закону адміністративний акт визначається як рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною/юридичною особою (особами). Адміністративний акт повинен відповідати меті, з якою він приймається. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими.

Співставляючи запропоноване визначення та дефініцію індивідуального акту, запропоновану КАСУ, слід вказати, що ці два варіанти визначення є досить схожими і фактично позначають одне й теж поняття.

На нашу думку, з метою забезпечення застосування уніфікованої термінології та об'єктивного відображення правової природи адміністративно-правового акту, необхідно внести зміни до КАСУ, замінивши термін «індивідуальний акт» на «адміністративно-правовий акт», а також, безперечно, прийняти окремий нормативно-правовий акт, який би регламентував правову природу адміністративно-правового акту, чітко окреслюючи його дефініцію, а також, врегулював адміністративну процедуру в цілому.

Розділ IV згаданого законопроекту визначає процедуру оформлення та зміст адміністративного акту. Згідно статті 65 проекту за результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт. Проектом надається право приймати акти у машинозчитувальному форматі у автоматичному режимі.

Адміністративний акт повинен мати письмову (електронну або паперову) форму. Як виняток, у невідкладних випадках з метою запобігання явній загрозі життю, здоров'ю громадян, цінному майну або громадській

безпеці адміністративний акт може бути прийнятий в усній формі. Якщо не встановлено інше, письмовий адміністративний акт приймається в електронній формі в машинозчитувальному форматі.

Усний адміністративний акт фіксується в матеріалах справи та доводиться до відома учасників адміністративного провадження шляхом усного повідомлення із зазначенням суті рішення, їх права на письмове підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і строків оскарження акта.

Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, повинен супроводжуватися мотивуванням (обґрунтуванням). Проект закону детально регламентує питання щодо змісту адміністративного акта, порядку набрання чинності адміністративним актом, доведення його до відома тощо.

Основною проблемою залишається те, що вказані положення є лише проектом, а тому не мають жодної юридичної сили, при цьому, перспективи прийняття закону не відомі.

Відповідно до висновку Головного науково-експертного управління ВРУ на проект Закону України «Про адміністративну процедуру» [70] даний проект має ряд недоліків, адже в ньому зроблено спробу передбачити спільні для всіх адміністративних органів процедурні правила їх діяльності, пов'язаної із взаємовідносинами з фізичними та юридичними особами «щодо прийняття та виконання адміністративних актів» (ч. 1 ст. 1 проекту). В запропонованих приписах не враховано (і це неможливо здійснити в межах одного загального закону) різноманітну правову природу та організаційні особливості суб'єктів владних повноважень, що здійснюють свою діяльність у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування (яких у проекті пропонується називати «адміністративними органами»), вирішення ними дуже різнопланових завдань різного обсягу і характеру, і в достатньо різноманітний спосіб. Викликають заперечення приписи проекту, які допускають можливість для адміністративного органу, який прийняв

адміністративний акт, несподівано скасовувати власні рішення. При розгляді цих новел проекту варто враховувати природу адміністративних актів, зокрема, таку їх властивість, як обов'язковість, і те, що в них проявляється сила та воля держави на виникнення, зміну, припинення певних правовідносин. Одностороння відмова від них є порушенням прав інших учасників цих правовідносин. Вже десятиліттями у діяльності виконавчих органів використовується практика, за якою правомірні акти у зв'язку з необхідністю по-іншому врегулювати відповідні відносини переглядаються лише у випадках і на підставах, встановлених законом, причому прийняті в результаті такого перегляду рішення (нові акти) діють лише на майбутнє; скасовуються акти, які не відповідають вимогам законодавства, порушують права фізичних чи юридичних осіб і правові наслідки їх прийняття визнаються недійсними. Така практика (в силу її тривалого застосування) заслуговує на закріплення у нормах закону, легалізує відповідні правила.

Не можна беззаперечно погодитись із новелами статті 65 проекту, де передбачена можливість прийняття адміністративного акту «в автоматичному режимі», та статті 66 проекту, де передбачена можливість прийняття адміністративного акту в усній формі, оскільки йдеться про правові акти, які за теоретичними уявленнями та вітчизняною правовою доктриною і практикою є належним чином офіційно оформленим результатом зовнішнього волевиявлення суб'єкта владних повноважень.

У п. 3 ч. 2 ст. 73 проекту передбачається, що адміністративний акт у будь-якому разі є нікчемним, якщо він прийнятий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень. Таке формулювання не враховує випадків спорів про компетенцію між адміністративними органами, та того, що перевищення адміністративним органом своїх повноважень може бути не очевидним у зв'язку з нечіткістю норм вітчизняного законодавства та дублюванням повноважень різних органів. Встановлення таких обставин може відбутися лише в судовому порядку.

У п. 5 ч. 1 ст. 74 та ч. 1 ст. 87 йдеться про можливість «визнання адміністративного акта неправомірним», однак порядок його здійснення у проекті не визначається.

Таким чином, документ характеризується рядом істотних недоліків, що мають бути усунені з метою прийняття Закону «Про адміністративну процедуру».

Досліджуючи адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації в Україні, потрібно зазначити, що процес децентралізації, дійсно, передбачає прийняття різних адміністративно-правових актів з огляду на те, що реформа є складовою адміністративно-правового механізму реалізації суб'єктами владних повноважень своїх функцій, а відтак, прийняття управлінськими суб'єктами відповідних актів є обов'язковим елементом комплексного процесу реалізації реформи.

Отже, адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації є складовою адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації.

Серед таких актів доцільно виділити:

- розпорядження КМУ (про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних адміністрацій за порушення, пов'язані з реалізацією реформи децентралізації). Так, наприклад, згідно розпорядження КМУ «Про притягнення до дисциплінарної відповідальності голови Сокирянської районної державної адміністрації Чернівецької області Бескупського П.П» від 13.03.2019 № 155-р було притягнуто до відповідальності державного службовця за неналежне виконання посадових обов'язків у частині забезпечення проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, надання організаційної підтримки добровільному об'єднанню територіальних громад і приєднанню до об'єднаних територіальних громад на території Сокирянського району Чернівецької області [48].

- акти сільських, селищних, місцевих рад (для прикладу, рішення Забірської сільської ради «Про схвалення проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Рішення Бабчинецької сільської ради «Про схвалення проекту рішення сільської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Рішення Верхньодніпровської міської ради «Про схвалення проекту рішення Верхньодніпровської міської ради «Про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади», Рішення кременчуцької міської ради «Про внесення змін до рішення міської ради від 24 жовтня 2019 року «Про затвердження Програми помірної децентралізації теплопостачання та підвищення енергоефективності багатоквартирних житлових будинків і об'єктів соціальної сфери м.Кременчука на 2019-2020 роки в новій редакції»).

- акти обласних рад (рішення Сумської обласної ради 7 скликання 07.10.2016 «Про внесення змін до проекту перспективного плану формування спроможних територіальних громад Сумської області»)

- акти голів місцевих адміністрацій (Розпорядження голови Сумської обласної державної адміністрації «Про утворення робочої групи з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад Сумської області».

Таким чином, на основі вище проведеного аналізу чинного законодавства, проектів нормативних актів та здобутків правової доктрини, зазначимо, що нормативно поняття адміністративно-правового акту не закріплено. Проте в КАСУ передбачено визначення поняття «індивідуальний акт», яке фактично визначає правову природу адміністративно-правового акту. Так, адміністративно-правовий акт є рішенням суб'єкта владних повноважень, видається на виконання владних, управлінських функцій (або в порядку надання адміністративних послуг), стосується прав та інтересів визначеної акті особи, вичерпується виконанням акту або може мати визначений строк.

Законопроект «Про адміністративну процедуру» очікує розгляду у ВРУ. Згідно вказаного проекту закону адміністративний акт визначається як рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною/юридичною особою (особами). Адміністративний акт повинен відповідати меті, з якою він приймається. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими. Основною проблемою залишається те, що вказані положення є лише проектом, а тому не мають жодної юридичної сили, при цьому, перспективи прийняття закону не відомі. Вважаємо за необхідне прийняти законодавчий акт, який врегулює правову природу адміністративно-правових актів, в тому числі, закріпить поняття, види, порядок прийняття, реалізації, вимоги до структури, процедури набрання чинності тощо. Відсутність такого нормативного документу суперечить принципу правової визначеності, сприяє неврегульованості суспільних відносин та не відповідає європейській адміністративній практиці та європейському адміністративному законодавству.

Адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації є складовою адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації і справляють значний вплив на механізм проведення реформи децентралізації в цілому.

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Закордонний досвід проведення реформи децентралізації та можливості його використання в Україні

Потрібно відзначити, що децентралізація є світовою тенденцією, яка набула масштабного поширення головним чином у провідних, прогресивних європейських державах, а також, країнах Америки та навіть у тих державах, що лише розвиваються.

Правові норми, що регулюють питання децентралізації закріплюються в нормативно-правових актах на міжнародному, конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях у багатьох країнах світу.

Так, дійсно, орієнтованість України на ЄС говорить про необхідність наближення національної системи публічної адміністрації та системи місцевого самоврядування до європейського адміністративного простору як структурно, так і функціонально.

Децентралізація влади є одним з ефективних інструментів модернізації системи публічної влади, успішне здійснення якої створює необхідні організаційноправові передумови для подальшої демократизації владних відносин. Завдяки децентралізації ефективність публічної влади загалом у багатьох демократичних державах піднято на якісно новий рівень. Водночас реалізація цієї ідеї в Україні повинна бути виваженою і враховувати особливості розвитку суспільних та державних інститутів, що сформувались у нашій країні [71, с. 8].

Як наголошує Н. Пігуль досвід розвитку зарубіжних країн свідчить про те, що оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.

У європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ (Рис. 3.1.).

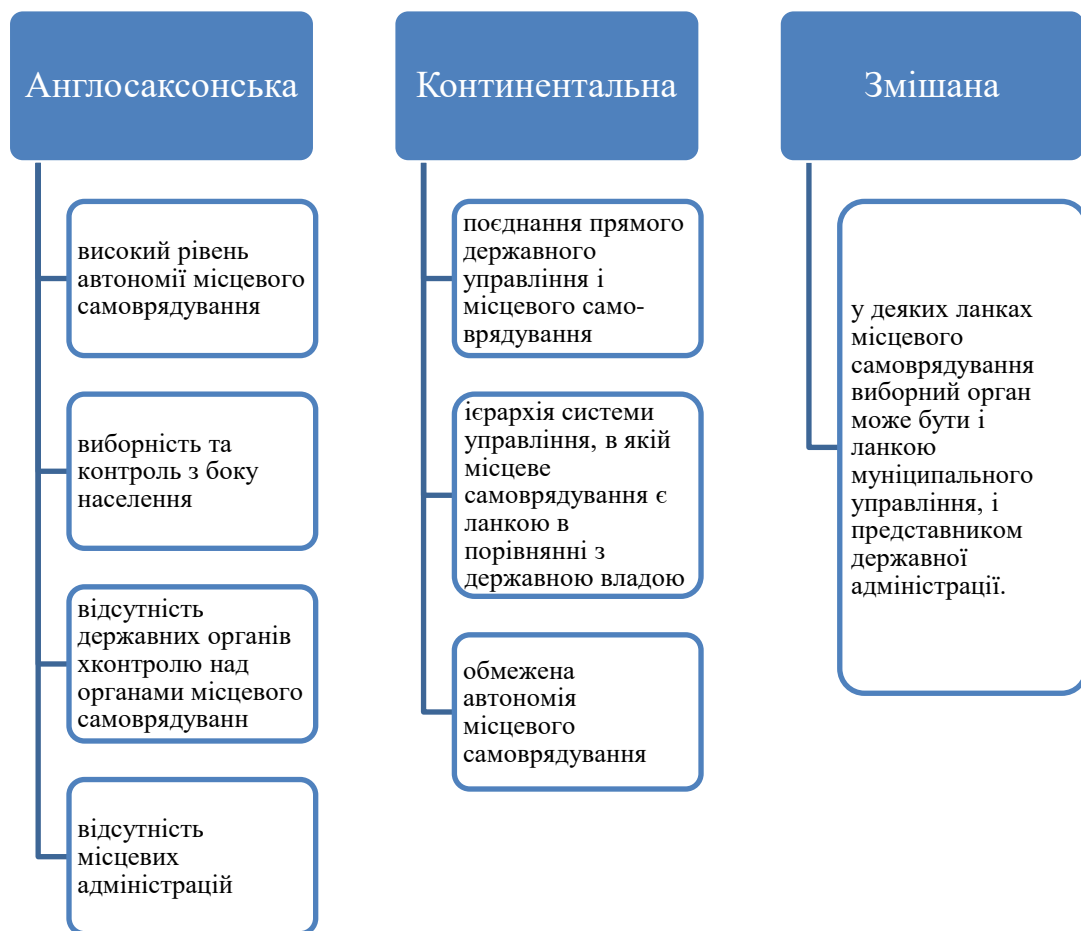


Рис. 3.1. Моделі місцевого самоврядування у світі

Англосаксонська модель місцевого самоврядування притаманна Англії, континентальна характерна для Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Нідерландів, Польщі, Болгарії, змішана – для Німеччини та Австрії.

Досліджуючи зарубіжний досвід проведення децентралізації, звернемось до характеристики реформування адміністративно-територіального устрою в Італії. Результатом реформування а цій країні

стало формування трирівневої системи організації влади: регіон – провінція – комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціальних та економічних дисбалансів [21, с. 90].

Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло [72].

До компетенцій провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту, дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту [73, с. 686]. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

В Італії, яка є досить розвиненою країною світу, місцеві органи встановлюють податки і збори самостійно. Італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні [72, с. 687].

Для України досить показовим є польський досвід реформування публічної влади. Польща є постсоціалістичною державою і має спільні риси з Україною в адміністративно-територіальному устрою, у демографічних показниках, формі державного устрою та формі державного управління тощо.

У Польщі на початку 90-х років реформа децентралізації публічної влади стала невід'ємною складовою масштабного ринкового реформування держави, яка сприяла формуванню приватної власності, розвитку демократії, створенню ефективних політичних інститутів, збільшенню ресурсної бази органів місцевого самоврядування, захисту прав окремих громадян, становленні громадянської та політичної свободи. Метою децентралізації було реформування системи управління на локальному рівні, підвищення рівня фінансової самостійності окремо взятого регіону та населеного пункту, зростання якості надання публічних послуг та подолання корупції. Процес децентралізації публічної влади у Польщі полягав у такому:

- проведенні аналізу наявних проблем на всіх рівнях публічного управління;
- розробці та ухваленні нормативно-правових актів, які встановили чіткий алгоритм проведення реформи децентралізації публічної влади та визначили особливості реформування адміністративно-територіального устрою країни;
- ґрунтовному опрацюванні концептуальних засад реформи та їх імплементації у нормативно-правові документи, які регулюють окремі сфери життєдіяльності (освіту, медицину, транспорт, охорону навколишнього природного середовища тощо);
- передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування [74, с. 84].

Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону,

створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства. Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства. Так, з 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як наслідок, у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами.

На сьогоднішній день у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість. У процесі проведення централізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету. Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність. Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави. Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення.

Отже, на сьогоднішній день основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. Експерти сходяться на тому, що

саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку. Результатом адміністративно-територіального реформування стало укрупнення воєводств (з 49 до 16), що сприяло вирішенню локальних та регіональних проблем (крім того, було ліквідовано 287 державних адміністрацій у повітах, а натомість створено 372 одиниці місцевого самоврядування) [75].

Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення. Слід відмітити, що проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції.

Значний вплив реформа децентралізації публічної влади мала на розвиток окремих сфер діяльності: освіти (місцеві органи влади несуть відповідальність за весь освітній процес окрім встановлення стандартів та очікуваних навчальних результатів); охорони здоров'я (працездатні громадяни мають змогу отримувати медичні послуги за рахунок сплати власних податків; лікування безробітних забезпечує держава; для працівників сфери охорони здоров'я умови праці забезпечує базовий адміністративно-територіальний рівень; профільні медичні програми фінансуються повітом); земельні відносини (земельні ресурси є власністю гмін); підприємницька діяльність (влада відокремилася від бізнесу, що дозволило кожному громадянину вільно і на вигідних умовах займатися господарською діяльністю) [74, с. 88].

Франція має найбільш довгий, послідовний та ефективний досвід децентралізації. Оскільки за розмірами території Франція близька до України й має однакою з нашою державою унітарну форму правління, осмислення досвіду політики децентралізації публічної влади саме цієї країни має важливе науковопрактичне значення для сучасної України. Крім того, у Франції раніше, порівняно з іншими західноєвропейськими країнами, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна демократія, заснована на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей [76, с. 109]. Основні принципи, на яких вибудовувалася французька модель децентралізації, зводилися до трьох складників процесу: масштабність змін, поступовість змін та їх методична корекція [77].

Франція протягом XVII – XVIII ст. була централізованою країною. Перші законодавчі акти, спрямовані на децентралізацію, датуються 1871 р. та 1884 р. З 1982 р. до 1986 р. децентралізація отримала законодавче забезпечення. Другий вагомий етап реформ припадає на 2002 – 2005 рр., коли підтверджено пряму демократію на місцевому рівні, децентралізоване управління, фінансову самостійність територіальних громад. Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис., за економічним потенціалом посідає четверте місце у світі. У 2002 р. у Франції прийнято закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. З одного боку, це сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто створює умови для саморозвитку. Державна політика Франції щодо організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація –

більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини владних повноважень місцевим органам самоврядування. Отже, свій шлях до децентралізації Франція розпочала, будучи унітарною державою з міцною бюрократією. Сучасна французька система державної влади базується на засадах децентралізації. Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, які, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місця [71, с. 14].

Досвід Франції показує, що у разі знаходження спільних точок для об'єднання можливо налагодити процедуру добровільного об'єднання, що мінімалізує втручання держави у цей процес. Однак приклад цієї держави висвітлює проблему неефективності дії окремих ланок регіонального самоврядування та необхідності постійних змін для покращення діяльності місцевої влади [78, с. 103].

Державою, у якій результати реформ децентралізації та розвитку місцевого самоврядування привертають увагу всього світу, є Швеція. Слід зазначити, що у шведському місцевому управлінні, як і в інших сферах громадського життя, сильні давні традиції, які мають багатовікову історію міського самоврядування. Попри те, що спеціальним законодавством у 1862 р. проведено досить жорстке розмежування функцій і завдань держави та церкви у вирішенні місцевих питань і сформована двоскладова світська система місцевих органів, церковні парафії і зараз відіграють помітну роль у житті місцевих співтовариств, у тому числі й шляхом стягування прибуткового церковного податку, розвитку освітньої програми тощо.

Під час проведення реформ Швеція здійснила ряд законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. Унаслідок цього кількість муніципалітетів скоротилася майже вдсятеро – у 2003 р. їх налічувалося в країні лише 290 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб. Одночасно

відбувався процес перегляду і перерозподілу функцій і відповідальності між центральним, регіональним і місцевим рівнями управління. Основною тенденцією цього процесу є посилення децентралізації в управлінні та розширення можливостей для місцевої влади у вирішенні всіх питань, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності населення на підвідомчій їм території.

Унікальність шведського досвіду полягає в тому, що в ньому спочатку закладений чи не найвищий рівень децентралізації місцевого управління. Незважаючи на вже існуючий високий ступінь децентралізації в місцевому управлінні, Швеція разом із Норвегією та Данією проводить експеримент щодо розширення меж місцевої автономії під назвою «вільне місцеве управління». Метою цього експерименту, який є частиною загальної програми із розвитку і перетворення публічного сектору в цілому, є перевірка на практиці різних способів активізації діяльності органів місцевого управління, максимального врахування місцевих умов, а також надання великих можливостей представникам місцевих співтовариств та місцевих органів влади впливати на місцеву політику. Муніципалітети, що беруть участь в експерименті (лише на добровільних засадах), отримують значну свободу від державного регулювання. Основна увага приділяється удосконаленню організаційної структури місцевого управління (відмова від традиційної системи комітетів); підвищенню гнучкості виконання функцій і завдань; обережному і більш зваженому використанню державних грантів та інших форм фінансової допомоги, що розглядається як один зі шляхів послаблення підконтрольності місцевих органів центральному уряду; виробленню найбільш ефективних форм співпраці місцевої влади з органами регіонального і національного рівня та ін. Кінцевим результатом експерименту має стати загальне скорочення державного регулювання і контролю за місцевим управлінням [79, с. 17].

Місцеве самоврядування у Швеції передбачає наявність світських та релігійних органів. При цьому, церковні організації функціонують вже

досить давно і є незмінними. У країні діють комітети та відсутня посада мера. Збори членів місцевої ради вирішують всі важливі питання місцевого самоврядування колегіально [79, с. 19].

Якщо аналізувати досвід децентралізації у Фінляндії, доцільно зазначити, що в цій країні на початку 2000-х років було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори». У результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався у таких випадках:

- об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.;
- збільшення числа комун, що об'єднувалися;
- здійснення об'єднання в перші роки реалізації реформи.

Тобто адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання [80, с. 252].

Позитивним моментом є те, що у Фінляндії існують муніципальні ради, які є самостійними фінансовими й адміністративними органами. Вони не мають права встановлювати власні податки і формують свій бюджет з державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначаються муніципалітетами-учасниками [81, с. 102].

У Фінляндії загальний обсяг муніципальних бюджетів приблизно дорівнює державному бюджету. Муніципальна рада приймає місцевий бюджет, а також встановлює місцеві податки і збори. Такі рішення не потребують додаткового погодження держави. У середньому 47% доходів місцевого бюджету – надходження від місцевих податків, 27% – додаткові доходи, 19% – державні субсидії, 4% – позики, 2% – інвестиційні доходи і 1% – інші доходи. Головне джерело місцевих доходів – податок на заробітну

плату, який становить від 15 до 21% зарплатні мешканців муніципалітету [82, с. 201].

Приклад Фінляндії показує, що економічний стимул може бути вирішальним фактором при добровільному об'єднанні, але лиш за умови ефективного його застосування.

На прикладі Латвії можна зробити висновок, що добровільне об'єднання не завжди призводить до очікуваного результату, що зумовлює застосування примусу, однак не можна говорити, що лише він може ефективно вплинути на об'єднання територій. В. Пянковський вважає, що приклад Латвії вказує на те, що без ефективного стимулювання громад до об'єднання та заохочення їх до цього неможливо використати іншу модель об'єднання, крім як рішенням згори [78, с. 106].

Реформування країни розпочалося відразу після відновлення незалежності. Вже у 1993 р. було прийнято концепцію децентралізації, яка включала в себе три важливі складові, а саме: юридичну, адміністративно-територіальну та фінансову реформи. На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна має пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень.

В останню чергу керівництво держави прийнялося реалізовувати адміністративно-територіальну реформу, без якої інші не мали жодного сенсу [84, с. 676].

У Індії, незважаючи на серію конституційних реформ, децентралізація багато в чому зосереджена на державному рівні (субнаціональні органи управління на відповідному рівні сконцентрували 64,5% державних надходжень). Японія й Республіка Корея здійснили перерозподіл повноважень на користь субнаціональних органів управління в процесі адміністративної реформи (доходи місцевого самоврядування становлять 49,2% національного бюджету в Японії та 42,1% в Кореї).

Китай є однією з найбільш децентралізованих країн на адміністративному та фінансовому рівнях: субнаціональні органи влади контролюють, відповідно, 85% і 53,3% державних видатків і надходжень.

У Малайзії, порівняно з іншими федеративними державами, місцеві доходи є особливо низькими (лише 3,4%) головним чином через відсутність процесу децентралізації. Непал після прийняття нової Конституції (вересень 2015 р.), в якій визнаються органи місцевого самоврядування, провів у 2017 р. перші за 19 років вибори місцевих органів влади.

Латинська Америка сьогодні користується перевагами 30-річної хвилі децентралізації, побудованої на демократизації процесів участі на місцевому рівні. Позитивні зміни, спрямовані на розширення форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, повільно й неухильно сприяли передачі повноважень і фінансових можливостей від центрального до місцевого рівня влади. Проте результативність цього процесу дуже відрізняється в країнах. У федеративних країнах – Аргентина, Бразилія та Мексика – частка доходів субнаціональних органів управління становить від 56% до 43% загальних національних доходів, але на частку муніципалітетів припадає лише від 22% до 7,5%. В унітарних країнах співвідношення між доходами місцевого та національного рівня коливається від 38% у Колумбії до 4–5% у країнах Центральної Америки, де більшість держав усе ще значною мірою централізовані (наприклад, у Коста-Ріці та Гватемалі). Дещо краща ситуація в Сальвадорі, де таке співвідношення піднімається до 10,2%, та Гондурасі (до 11,8%). Інші унітарні країни в Латинській Америці знаходяться десь посередині названих крайнощів, наприклад, 18,8% у Перу або 14% у Чилі, де децентралізація останнім часом постійно сповільнюється аж до її припинення.

Муніципалітети Туреччини отримали значну компетенцію в галузі державних послуг і місцевого розвитку, однак фіскальна децентралізація все ще обмежена, частка муніципалітетів становить 10,7% від

загальнонаціональних видатків, вони отримують 10,8% від загальної суми державних надходжень.

В інших країнах регіону процеси децентралізації або обмежені, або практично зупинені. Наприклад, у Йорданії органи місцевого самоврядування отримують 6,1% загального обсягу державних надходжень і частка їхніх бюджетів становить 5,8% загальних державних видатків [84, с. 110].

Таким чином, підсумовуючи закордонний досвід у сфері проведення реформи децентралізації зазначимо, що в цілому децентралізація є однією із фундаментальних засад побудови адміністративно-територіального устрою багатьох держав світу. Всі економічно та соціально розвинені країни вже організували публічну та місцеву адміністрації у відповідності до принципів децентралізації. В першу чергу, позитивний досвід демонструють європейські країни, серед яких Польща, Франція, Італія, Англія тощо. Так, дійсно, орієнтованість України на ЄС говорить про необхідність наближення національної системи публічної адміністрації та системи місцевого самоврядування до європейського адміністративного простору як структурно, так і функціонально.

Характеризуючи децентралізацію у Європі, слід вказати, що до основних ознак, що притаманні децентралізації у європейських країнах належать:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
 - максимально ефективного вирішення місцевих проблем;
 - свобода через місцеву та регіональну автономію;
 - забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
 - економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівням
- [71, с. 8].

Показовим є досвід Польщі – країни, яка на сьогодні є розвинутою, прогресивною європейською державою зі сприятливим інвестиційним

кліматом та міцною економічною системою. Особлива важливість польського досвіду обумовлюється тим, що ця держава, як і Україна, була вихідцем Радянського союзу, тобто слабкою країною із не розвиненою економікою та рядом соціально-політичних проблем. Проте, децентралізація у Польщі була здійснена ще у 90-х роках та стала невід'ємною складовою масштабного ринкового реформування держави, яка сприяла формуванню приватної власності, розвитку демократії, створенню ефективних політичних інститутів, збільшенню ресурсної бази органів місцевого самоврядування, захисту прав окремих громадян, становленні громадянської та політичної свободи.

Спільним у проведенні децентралізації для всіх країн є:

- укрупнення районів;
- збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів;
- надання права місцевим органам самостійно встановлювати податки;
- забезпечення співпраці між регіонами з метою надання взаємної фінансової допомоги та підтримки;
- чітке розмежування функцій публічної та місцевої влади;
- зворотній зв'язок держави з громадськістю, суспільні обговорення реформи децентралізації, врахування думки громадян при здійсненні реформування адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення добровільного об'єднання громад, залучення державних преференцій.

На нашу думку, утвердження децентралізації в Європі говорить про те, що Україна, як проєвропейсько орієнтована держава, знаходиться на правильному шляху, а тому, реформа адміністративно-територіального устрою в нашій країні має бути проведена та логічно завершена.

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. При цьому, для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим

способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку [80, с. 257].

Досвід іноземних держав, також, демонструє соціальну значущість децентралізації, забезпечення консолідації громадян в силу такої реформи, підвищення рівня соціально-економічного, політичного життя країн, створення умов для активної позиції суспільства в системі місцевого самоврядування [74, с. 87].

Серед шляхів впровадження зарубіжного досвіду проведення реформи децентралізації Н. Г. Пігуль виділяє наступні: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин; розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку [44, с. 685].

Т. Тарасенко наголошує на необхідності забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою [85, с. 277].

На нашу думку, можливості використання зарубіжного досвіду у сфері проведення реформи децентралізації є надзвичайно широкими. Так, аналізуючи фактичний стан просування реформи вперед та дійсний рівень її реалізації, слід зробити висновки, що Україна здійснює реформу саме у відповідності до європейських стандартів, імплементуючи досвід Європи у зазначеній сфері. Так, перш за все, це ратифікація Хартії місцевого самоврядування, укрупнення районів, надання автономії місцевим громадам, розширення податкової бази тощо.

Крім того, потрібно підкреслити, що Україна постійно взаємодіє з Європою у напрямку проведення реформи децентралізації, зокрема, шляхом

прийняття та реалізації різних програм технічної допомоги. Однією з таких програм є «U-LEAD з Європою» – одна з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації та покращення якості надання адміністративних послуг для населення. Згідно даної програми в Україні до кінця 2020 року має бути відкрито 600 центрів з надання адміністративних послуг європейського зразка. «U-LEAD з Європою» робить внесок у створення багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян. Це включає дві основні цілі:

- посилення спроможностей ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою впровадження реформ регіональної політики та децентралізації (GIZ). Це включає в себе вертикальну та горизонтальну координацію та розвиток спроможності на всіх рівнях управління по всій Україні.

- розширення прав і можливостей об'єднаних громад з метою надання високоякісних послуг громадянам, що робить внесок у реформу децентралізації. Для цього Sida уклала субконтракти, щоб підтримати створення чи модернізацію до 600 належних центрів надання адміністративних послуг, які відповідають очікуванням громадян, та розробити ІТ-рішення, які забезпечують надання відповідних послуг. Напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для реалізується SKLInternational, eGA та NIRAS Sweden AB [86].

Політичним партнером реалізації Програми є Міністерство розвитку громад та територій, а фінансова підтримка надається Європейським Союзом та його країнами-членами: Данією, Німеччиною.

Покращення якості надання адміністративних послуг в Україні передбачає розробку та запуск ІТ-систем «Трембіта» та «Вулик» для е-урядування та ефективного надання державних, регіональних та місцевих адміністративних послуг, створення інституційної структури ЦНАП,

навчання персоналу, підвищення обізнаності та участі громадян; навчальні візити та обмін досвідом [87].

Звернемо увагу на досить актуальне на сьогодні питання укрупнення районів в Україні. Так, згідно Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 № 807-IX [88] ліквідується низка визначених районів шляхом їх укрупнення, в результаті чого замість 490 районів утворено 136 нових. Державна політика щодо укрупнення районів базується на засадах дотримання режиму зручного транспортного сполучення з будь-якої точки новоутворених районів. Відповідна постанова ВРУ розроблена з метою реалізації цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188-IX [89].

Першим етапом реалізації зазначеної реформи стало утворення об'єднаних територіальних громад, органи місцевого самоврядування яких здатні забезпечувати ефективне управління підпорядкованими територіями та надавати якісні послуги населенню.

Наступним етапом реформи стала реорганізація районного (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою України, який стане основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях, відповідних органів місцевого самоврядування.

Так, громадськість частково не підтримує рішення щодо укрупнення районів, адже цей процес може мати негативні наслідки для громадян у вигляді складнощів транспортного сполучення, надмірної віддаленості районів центрів від невеликих сіл та селищ, проблематика медичного забезпечення тощо. На нашу думку, укрупнення районів не слід сприймати як проблемний аспект реформи децентралізації, оскільки перш за все, такі зміни відповідають досвіду європейських країн щодо реформи адміністративно-територіального устрою, а також, факт існування районів не впливає на доступність громадян до адміністративних, медичних, освітніх

послуг, адже всі зазначені послуги будуть надаються громадами, як основними, первинними осередками місцевого самоврядування. Так, дійсно, ефективність укрупнення районів підтверджується дослідженнями фахівців, якими встановлено, що зменшення кількості районних рад призведе до зменшення витрат місцевих бюджетів на їх фінансування (Рис. 3.2.).

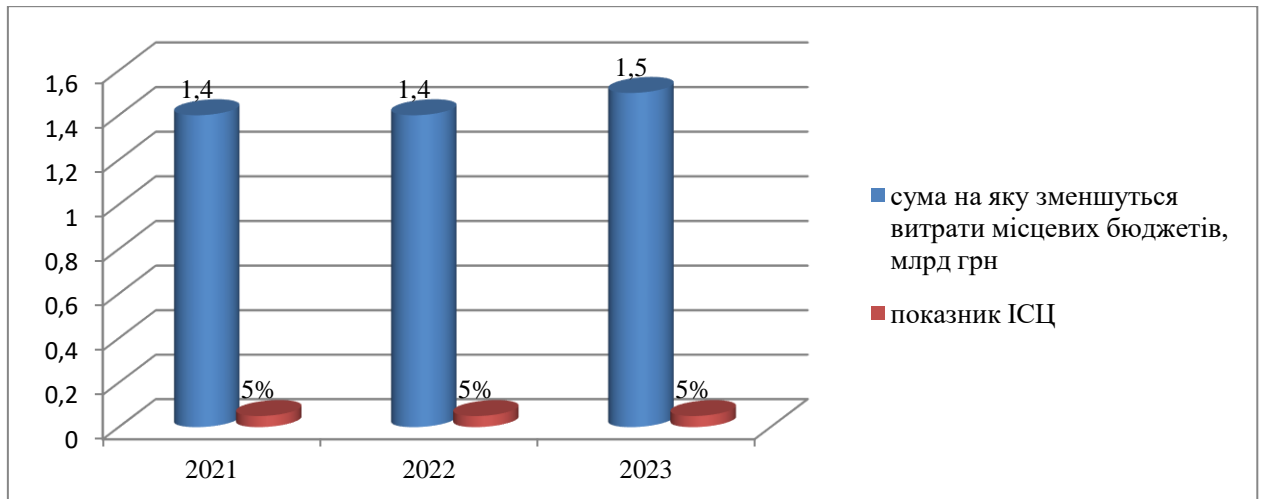


Рис. 3.2. Прогнозні показники щодо зменшення витрат на фінансування районних рад

Отже, зменшення кількості районних рад призведе до зменшення витрат місцевих (районних) бюджетів: у 2021 році – на 1,4 млрд грн, у 2022 році – на 1,4 млрд грн, у 2023 році – на 1,5 млрд грн [90].

Отже, можемо спостерігати певні здобутки України у досліджуваній нами сфері, проте існує ряд недоліків, які унеможливають повноцінну реалізацію реформи децентралізації, дослідження яких здійснено у наступному пункті.

3.2. Недоліки адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні та шляхи їх вирішення

На нашу думку, на сьогоднішній день, реформа децентралізації характеризується низкою проблемних аспектів, які супроводжують її від самого початку і дотепер та створюють реальні перешкоди для повноцінного впровадження реформи адміністративного устрою в Україні. В умовах

сьогодення доцільно говорити про руйнування старої системи місцевого самоврядування та відсутність нової, успішної, міцної та демократичної організації влади на місцях.

Серед проблемних моментів реалізації реформи децентралізації виділимо наступні:

- неповна невідповідність норм національних правових актів міжнародним документам;
- відсутність належного механізму правового регулювання здійснення реформи децентралізації;
- недостатній рівень підготовки управлінських кадрів органів місцевого самоврядування.
- низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади;
- невідповідність публічно оголошених цілей реформи децентралізації реальним діям влади в рамках реформи;
- суперечність щодо правового статусу префекта в системі оновленого механізму місцевого самоврядування;
- нераціональність об'єднання деяких територіальних громад;
- правова неврегульованість процедури земельної децентралізації.

На наш погляд, державна політика децентралізації, на сьогодні, не є збалансованою та ефективною. Цілі децентралізації не повною мірою досягнуті, поставлені завдання не виконано. Одним із найважливіших недоліків державної політики є незавершеність впорядкування адміністративно-територіального устрою країни, відсутність відповідних змін до Основного закону, які б законодавчо задекларували новий адміністративно-територіальний устрій країни тощо. Тому, державна політика децентралізації потребує динамічних змін, досконалого механізму вирішення завдань та реалізації поставлених цілей.

Україна, як проєвропейська держава, яка має на меті стати повноправним членом ЄС у майбутньому, зобов'язана керуватися

європейськими стандартами проведення децентралізації, а також, забезпечувати відповідність національних правових актів європейській системі правового регулювання, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування. Для прикладу, існує необхідність у наданні офіційного тлумачення положень Хартії Конституційним судом України, адже, хоч і передбачається, що принципи, викладені у Хартії, мають застосовувати як норми прямої дії в державах, де міжнародні договори мають пріоритет відносно положень національного законодавства, в Україні на практиці це трапляється рідко, оскільки принципи Хартії ще потребують тлумачення. Хартія визначає ради як єдиний суб'єкт місцевого самоврядування, на якому лежить вся повнота відповідальності. Українська Конституція вводить фігуру сільського, селищного, міського голови, наділеного обов'язком головувати на засіданнях ради. Права голови (формування порядку денного, виключне право пропонувати персональний склад виконавчого комітету, майже виключне право введення в дію рішень ради своїм підписом тощо) певним чином можуть обмежувати права ради, що не відповідає положенням Хартії [91].

На нашу думку, однією з основних проблем реформи децентралізації є відсутність належного правового механізму реалізації реформи децентралізації. Так, на сьогодні, низка важливих законодавчих актів для успішного проведення реформи не діє, адже парламентом не прийнято відповідні нормативно-правові акти. Перш за все, не винесено зміни до основного Закону держави, адже новий адміністративно-територіальний устрій не прописано в Конституції України.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 [92], який мав встановити правові засади нового адміністративно-територіального устрою, визначити правовий статус префекта, правовий режим адміністровано-територіальних одиниць України та інші важливі питання децентралізації, було відкликано 17 січня

2020 року з огляду на необхідність його доопрацювання та відправлення для розгляду та аналізу до Конституційного суду.

Восени 2020 року мають відбутися чергові місцеві вибори, при цьому, з огляду на процес децентралізації в країні, відбутися вони мають відповідно до нового адміністративно-правового механізму, що має бути закріплено на законодавчому рівні, проте, на сьогодні, зміни до Конституції не внесено, Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України» не прийнято. У свою чергу, проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підписано президентом. Фактично даний закон дозволяє продовжувати реформу децентралізації без відповідних змін до Конституції. Очевидно, у відповідності з ним і пройдуть місцеві вибори в цьому році. Відповідно до законопроекту, Кабінет міністрів отримає право приймати рішення щодо визначення адміністративних центрів і територій територіальних громад, а також – що найголовніше – ініціювати і подавати у Верховну Раду проекти про створення і ліквідації районів, а також примусове об'єднання декількох громад [93].

Крім цього, варто наголосити, що важливим аспектом успішної реалізації реформи децентралізації є внесення змін до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Станом на 03 вересня 2019 року проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [94] надано для ознайомлення, на сьогодні проект опрацьовується в комітеті, перспективи його прийняття не відомі. Даний законопроект необхідний, перш за все, для цілісного планування та розвитку об'єднаних територіальних громад. В результаті прийняття цього закону громади отримали б право затверджувати єдиний документ з просторового планування – план об'єднаної громади. На разі громади мають складати десятки складних та вартісних документів з планування окремих населених пунктів громади.

Варто зауважити, що парламентом не прийнято, також, і новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування». Діючий закон від

07.06.2001 року № 2493-III [95], на сьогоднішній день, є архаїчним та не враховує динамічний розвиток суспільних відносин. Ця проблема правової невизначеності тісно переплітається з кадровою проблемою місцевого самоврядування в умовах децентралізації. В силу створення центрів надання адміністративних послуг європейського зразка при громадах виникає необхідність у кваліфікованих працівниках, що зможуть надавати якісні послуги. Безумовно, для цього потрібно здобути відповідні знання, пройти навчання та підвищити кваліфікацію.

Система навчання службовців органів місцевого самоврядування, передбачена даним актом є застарілою та характеризується радянським підходом до питання підвищення кваліфікації працівників. Спроби прийняти новий закон були безуспішними. За даними офіційного порталу ВРУ законопроект № 1223 надано для ознайомлення 06 вересня 2019 року. Більше жодних рухів вперед в напрямку прийняття закону не здійснено. Отже місцеве самоврядування досі не має достатніх можливостей, щоб ефективно залучити нових висококваліфікованих фахівців, пропонувати їм належні умови оплати праці, робити службу в місцевому самоврядування престижною і сучасною.

У Європі курси для публічних службовців організує держава, а також університети, приватні компанії тощо. При цьому держава контролює діяльність таких організацій, що сприяють підвищенню кваліфікації службовців шляхом встановлення правил ліцензування їх діяльності.

Відповідно до статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 року [96], в Україні мають гарантуватися:

- по-перше, самостійність органів місцевого самоврядування в межах закону визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління;

- по-друге, добір на службу в органах місцевого самоврядування висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності шляхом забезпечення належних можливостей професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Враховуючи вище зазначене, слід вказати, що Україна, враховуючи свої міжнародні зобов'язання, євроінтеграційний курс та децентралізаційну реформу, повинна забезпечувати відповідність системи місцевого самоврядування міжнародному праву, в тому числі, щодо кадрового забезпечення місцевого самоврядування. Тому, на наше переконання, одним із першочергових завдань для нашої держави є прийняття нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який, спираючись на європейський досвід, регламентує сучасну систему підбору персоналу, підвищення кваліфікації службовців, удосконалення оплати праці, забезпечення можливості просування по службі, а також, створення умов для запобігання та боротьби з корупцією. Крім того, доцільно передбачити, розробити та запустити масштабну програму навчання службовців, в тому числі, при університетах, приватних компаніях тощо. Також є необхідність узгодження законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з положеннями нового Закону України «Про державну службу» [97], прийнятого у 2015 році.

На нашу думку, кадрове забезпечення – це окремий вагомий аспект децентралізації, що потребує значних ресурсів з метою створення умов для належного функціонування місцевого самоврядування. Успіх територіальної громади залежить, також, від керівника – голови громади, який має бути здатним до прийняття об'єктивних, зважених правомірних рішень, ефективно розпорядитися наданими фінансовими ресурсами та забезпечити розвиток громади. Із вказаної проблеми витікає наступний аспект, що виявляється у низькому рівні взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади.

Так, безперечно, представники органів місцевого самоврядування, які не докладають зусиль, щоб сприяти розвитку громади, забезпечувати цільове використання бюджетних коштів та їх раціональний розподіл не викликають довіри у громадян. Тому важливо змінити такий підхід і забезпечити нормальне функціонування громад та їх службовців, що в даному випадку залежить від самих громадян, адже на місцевих виборах вони можуть зробити об'єктивний вибір кандидатур на посади голови та депутатів громад.

Ще одним проблемним аспектом є невідповідність публічно оголошених цілей реформи децентралізації реальним діям влади в рамках реформи. Офіційно сутність децентралізації полягає у покращенні життя громад, удосконаленні місцевої інфраструктури, освітньої, медичної сфери і таке інше. На практиці, виявилось, що в рамках реформи оптимізується мережа медичних та освітніх закладів, зокрема, відбувається скорочення штатів у лікарнях, ліквідуються школи, що як наслідок веде до звільнення працівників та відповідно втрати робочих місць. Все це призводить до протилежного ефекту: замість демократизації життя населення міст, сіл, селищ відбувається їх деградація, адже скорочення мережі медичних та освітніх закладів призводить до того, що громадянам доводиться витратити більше часових та фінансових ресурсів для того, щоб дістатися до лікарень, дітям – до закладів освіти. Ці обставини негативно впливають сприйняття громадянами реформи.

Аналізуючи правовий статус префекта згідно проектів законів у сфері децентралізації, потрібно зазначити, що префект отримує право зупиняти будь-які рішення органу місцевого самоврядування, наприклад, у сфері бюджетних питань. У такий спосіб префект наділяється пріоритетними владними повноваженнями і фактично від нього залежить багато питань, які виникають у процесі функціонування місцевого самоврядування, в тому числі, префект отримує можливість ініціювати і запустити механізм розпуску місцевої ради.

Призначення префектів призвело б до того, що у президента з'явилося право обмежувати повноваження місцевого самоврядування та активно втручатися у справи місцевого самоврядування, що явно суперечить зобов'язанням, прийнятим Україною після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997-му році, і безпосередньо нівелює ідею, покладену в основу реформи децентралізації. У свою чергу, така вагома роль префекта у системі місцевого самоврядування тягне за собою можливість настання корупційних ризиків. Проблема корупції у нашій країні особливо актуальна та є поширеним негативним явищем, що загрожує економіці країни та демократичним засадам держави та суспільства. В силу цього, існують реальні ризики прийняття протиправних та таких, що задовольняють інтереси певного кола осіб рішень саме префектами шляхом отримання останніми неправомірної вигоди.

Наступним проблемним аспектом реалізації реформи децентралізації є нераціональність об'єднання територіальних громад. Так, одним із принципів об'єднання громад є принцип економічної ефективності, який полягає у раціональному співвідношенні витрачених ресурсів економічної системи до її кінцевих результатів. В Україні спостерігається ситуація, коли утворюються економічно спроможні громади із значним потенціалом та ймовірністю продуктивного економічного розвитку в силу наявності в межах громад значних джерел наповнення бюджетів у вигляді, зокрема, податкових платежів підприємців тощо або ж навпаки створення слабких громад з низьким економічним потенціалом.

Методикою, затвердженою КМУ в 2015-му році [46], передбачається, що більш успішними будуть громади з чисельністю населення від 10 тис. осіб. Однак з наявних в Україні 1029 громад станом на січень 2020 року найбільше створено маленьких і дуже маленьких громад, які часто є нездатними до самостійного життя та забезпечення життєдіяльності, а їх фінансування здійснювалося за рахунок дотацій з держбюджету і коштів, одержуваних на розвиток інфраструктурних проєктів [93].

Враховуючи той факт, що одним із цільових напрямків децентралізації є передача повноважень від держави на місця, в тому числі, повноважень щодо розпорядження земельними ділянками, у даній сфері, також, спостерігаються правові порушення. Земельна складова децентралізації передбачає, що місцеві громади стануть власниками земель не лише в межах населених пунктів, а й поза ними, і що вони зможуть повноправно розпоряджатися цими землями для наповнення своїх бюджетів, планування та розвитку території, створення робочих місць. Частина переданих громадам ділянок перебуває в оренді. Це сприяє появі ряду неврегульованих на законодавчому рівні проблем: орендар не давав згоди на зміну власника, як це передбачено законом про оренду, й може оскаржити таке передавання в суді; немає механізму розірвання договору оренди органами місцевого самоврядування, навіть якщо орендар порушує його умови. Це можна зробити лише через Держгеокадастр, а громади можуть ініціювати розірвання через суд; не всі передані ділянки належно оформлені й зареєстровані в кадастрі; громадам не передані функції розпорядження цими землями та контролю за їх використанням. Вони лишаються у Держгеокадастру, а це унеможливорює повноправне використання цих земель громадами. До того ж, землі передаються лише об'єднаним територіальним громадам, що ставить в нерівні умови з ними сільські та селищні ради [98].

На нашу думку, все це говорить про хаотичність, юридичну та організаційну невпорядкованість процесу реалізації реформи децентралізації в Україні. Тому, серед шляхів вирішення окреслених питань, доцільно запропонувати наступні моменти.

По-перше, потрібно забезпечити дотримання принципу правової визначеності, зокрема, прийняти недохідні нормативно-правові акти, які стануть запорукою успішного та ефективного механізму реалізації реформи. Так, слід привести у відповідність механізм правового регулювання питань, пов'язаних із реформою децентралізації, в тому числі, внести відповідні зміни до Основного закону, прийняти Закони «Про засади адміністративно-

територіального устрою України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», внести зміни до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» тощо. Доцільно врегулювати на законодавчому рівні проблему земельної децентралізації, зокрема, передбачити механізм розірвання договору оренди землі органами місцевого самоврядування, якщо орендар порушує умови договору, врегулювати питання зміни власника землі, адже якщо орендар не дає згоди на зміну власника, як це передбачено законом про оренду, то він може оскаржити таке передавання в суді.

По-друге, потрібно забезпечити імплементацію міжнародного права в Україні та керуватися європейськими стандартами проведення децентралізації, а також, забезпечити відповідність національних правових актів європейській системі правового регулювання, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування.

По-третє, актуальним напрямком впровадження реформ децентралізації є запозичення досвіду прогресивних світових країн, в яких децентралізації вже успішно утвердилась та ефективно функціонує.

По-четверте, слід організувати механізм передання податкової бази територіальним громадам. Місцеве самоврядування повинне мати реальну можливість самостійно розпоряджатися бюджетними надходженнями, які відповідно мають формуватися за рахунок податків. Так, наприклад, у Польщі, після проведення реформи у місцевих бюджетах зосереджено приблизно 40 % прибуткових податків, майже 7 % доходів від корпоративних податків і 100 % податків на нерухомість. Це позитивно вплинуло на життєдіяльність громад [71, с. 15]. Доцільно переглянути механізм формування громад, який має бути об'єктивним та відповідати принципу економічної ефективності. На нашу думку, територіальні громади слід об'єднувати таким чином, щоб в межах однієї громади існували надійні джерела сплати податків, зокрема, успішні суб'єкти господарювання, для прикладу.

По-п'яте, проблему скорочення мережі медичних та освітніх закладів можливо подолати завдяки забезпеченню функціонування нових лікарень, шкіл на високому рівні, забезпечувати всім необхідним, сприяти розвитку даних закладів, розширювати штати у сформованих в межах громад лікарнях, школах з тим, щоб громадяни були забезпечені робочими місцями, а дані заклади матеріально-технічною базою, необхідною для повноцінного функціонування.

По-шосте, необхідно посилювати кадровий потенціал територіальних громад, в тому числі, організувати підвищення кваліфікацію службовців, залучати молодих спеціалістів до служби в органах місцевого самоврядування. Доцільно передбачити, розробити та запустити масштабну програму навчань службовців, в тому числі, при університетах, приватних компаніях тощо. Також є необхідність узгодження законодавства про службу в органах місцевого самоврядування з положеннями нового Закону України «Про державну службу».

ВИСНОВКИ

Досліджуючи адміністративно-правовий механізм проведення реформи децентралізації в Україні, ми прийшли до висновку, що реформа децентралізації є дійсно одним із першочергових, стратегічно важливих завдань України як демократичної, соціальної та правової держави, що оголосила курс на європейську інтеграцію. Так, наявність місцевого самоврядування та рівень децентралізації в країні є фундаментальними ознаками демократичної держави. Жорстка централізації є ознаками авторитарних і тоталітарних політичних режимів, а тому для України така модель державної влади не допустима.

Україна має певні здобутки в реалізації реформи децентралізації, проте як нами встановлено наявні й недоліки адміністративно-правового механізму проведення реформи. Безперечно, врахування закордонного досвіду у досліджуваній сфері, імплементація міжнародних правових норм, удосконалення механізму проведення реформи є пріоритетними напрямками діяльності держави. Очевидно, що подолавши всі наявні недоліки та врешті-решт реалізувавши реформу Україна вийде на якісно новий соціально-економічний та політичний рівні життя. На нашу думку, в країні є достатні для успішної реалізації реформи ресурси, завдячуючи зокрема міжнародним партнерам.

Результати дослідження доцільно представити наступними положеннями:

Децентралізація – це процес передачі стратегічно важливих ресурсів держави, в тому числі, фінансових та адміністративних, від органів державної влади до органів місцевого самоврядування з метою створення умов для активної участі громадян у житті своїх територіальних громад, покращення механізму функціонування місцевого самоврядування, стимулювання громад залучати ресурси для їх розвитку та забезпечувати

інвестиційну привабливість. Основною метою децентралізації є формування самостійних і дієздатних територіальних громад. Децентралізація ґрунтується на певних принципах, вихідних, фундаментальних правових засадах, основоположних ідеях, які визначають суть, зміст та спрямованість цього процесу.

Адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні – це регламентована нормами права діяльність органів державної влади, спрямована на створення належних умов для проведення реформи децентралізації в країні за зразком європейської системи місцевого самоврядування за допомогою адміністративно-правових засобів.

Адміністративно-правовий механізм проведення реформи децентралізації доцільно визначити як сукупність юридичних засобів, реалізованих органами державної влади та місцевого самоврядування, за допомогою яких забезпечуються належні умови для проведення реформи децентралізації в Україні. Даний механізм має свою внутрішню побудову, злагоджену структуру, елементи якої у своїй сукупності, власне, і забезпечують регламентацію адміністративних правовідносин у сфері проведення реформи децентралізації. До таких елементів належать: адміністративно-правові норми, правові акти та адміністративно-правові акти.

Вцілому децентралізація є однією із фундаментальних засад побудови адміністративно-територіального устрою багатьох держав світу. Всі економічно та соціально розвинені країни вже організували публічну та місцеву адміністрації у відповідності до принципів децентралізації. В першу чергу, позитивний досвід демонструють європейські країни, серед яких Польща, Франція, Італія, Англія тощо. Так, дійсно, орієнтованість України на ЄС говорить про необхідність наближення національної системи публічної адміністрації та системи місцевого самоврядування до європейського адміністративного простору як структурно, так і функціонально.

На нашу думку, утвердження децентралізації в Європі говорить про те, що Україна, як проєвропейсько орієнтована держава, знаходиться на правильному шляху, а тому, реформа адміністративно-територіального устрою в нашій країні має бути проведена та логічно завершена.

на сьогоднішній день, реформа децентралізації характеризується низкою проблемних аспектів, які супроводжують її від самого початку і дотепер та створюють реальні перешкоди для повноцінного впровадження реформи адміністративного устрою в Україні. В умовах сьогодення доцільно говорити про руйнування старої системи місцевого самоврядування та відсутність нової, успішної, міцної та демократичної організації влади на місцях.

Серед проблемних моментів реалізації реформи децентралізації виділимо наступні:

- неповна невідповідність норм національних правових актів міжнародним документам;
- відсутність належного механізму правового регулювання здійснення реформи децентралізації;
- недостатній рівень підготовки управлінських кадрів органів місцевого самоврядування.
- низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади;
- невідповідність публічно оголошених цілей реформи децентралізації реальним діям влади в рамках реформи;
- суперечність щодо правового статусу префекта в системі оновленого механізму місцевого самоврядування;
- нераціональність об'єднання деяких територіальних громад;
- правова неврегульованість процедури земельної децентралізації.

Серед шляхів вирішення окреслених питань, доцільно запропонувати наступні моменти.

По-перше, потрібно забезпечити дотримання принципу правової визначеності, зокрема, прийняти недохідні нормативно-правові акти, які стануть запорукою успішного та ефективного механізму реалізації реформи. По-друге, потрібно забезпечити імплементацію міжнародного права в Україні та керуватися європейськими стандартами проведення децентралізації, а також, забезпечити відповідність національних правових актів європейській системі правового регулювання, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування. По-третє, актуальним напрямком впровадження реформ децентралізації є запозичення досвіду прогресивних світових країн, в яких децентралізації вже успішно утвердилась та ефективно функціонує. По-четверте, слід організувати механізм передання податкової бази територіальним громадам. Місцеве самоврядування повинне мати реальну можливість самостійно розпоряджатися бюджетними надходженнями, які відповідно мають формуватися за рахунок податків. По-п'яте, проблему скорочення мережі медичних та освітніх закладів можливо подолати завдяки забезпеченню функціонування нових лікарень, шкіл на високому рівні, забезпечувати всім необхідним, сприяти розвитку даних закладів, розширювати штати у сформованих в межах громад лікарнях, школах з тим, щоб громадяни були забезпечені робочими місцями, а дані заклади матеріально-технічною базою, необхідною для повноцінного функціонування. По-шосте, необхідно посилювати кадровий потенціал територіальних громад, в тому числі, організувати підвищення кваліфікацію службовців, залучати молодих спеціалістів до служби в органах місцевого самоврядування. Доцільно передбачити, розробити та запустити масштабну програму навчань службовців, в тому числі, при університетах, приватних компаніях тощо.

Отже, в результаті написання роботи виконано ряд завдань, а саме, поняття, мету, принципи децентралізації, охарактеризовано державну політику у сфері децентралізації, проаналізовано адміністративно-правове забезпечення реформи децентралізації в Україні, досліджено поняття та

структура адміністративно-правового механізму проведення реформи децентралізації в Україні, охарактеризовано адміністративно-правові норми, правові акти та адміністративно-правові акти механізму проведення реформи децентралізації в Україні, надано аналіз закордонного досвіду проведення реформи децентралізації, виділено проблеми здійснення реформи децентралізації в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення.

Перспективами подальшого дослідження є аналіз законотворчої роботи парламенту у сфері здійснення реформи децентралізації, можливостей врахування закордонного досвіду при реформуванні адміністративно-територіального устрою країни, а також, з'ясування очікуваних результатів реформи та її вплив на систему місцевого самоврядування в націй державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шемчушенко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл. 1999. Т. 2 : Д – Й. 744 с.
2. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. 712 с.
3. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123-126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_3_28
4. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198
5. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. Держава і право. № 39. С. 452
6. Кіщевський С. Оновлення Конституції як завершення революції. Центр перспективних досліджень. 2015. № 1. С. 169–170.
7. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. К., 2015. 210 с.
8. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123-126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_3_28
9. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Офіційний веб-сайт: URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
10. Селіванов А. О. Мета децентралізації – повна і виключна компетенція місцевого самоврядування. Публічне право. 2015. № 3. С. 34-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2015_3_5.
11. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Офіційний веб-сайт: URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

12. Європейська хартія місцевого самоврядування: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

13. 10 керівних принципів ефективної децентралізації від Організації економічного співробітництва та розвитку. URL: <https://rozvytok.in.ua/4537-10-kerivnykh-pryntsyviv-efektyvnoi-detsentralizatsii-vid-orhanizatsii-ekonomichnoho-spivrobitnytstva-ta-rozvytku>

14. Graham J. Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief ; Institute On Governance, Ottawa, Canada. August 2003. No 15. 6 p. URL: http://iog.ca/wp-content/uploads/2012/12/2003_August_policybrief15.pdf

15. Limits of Good Governance in Developing Countries Hirotsune Kimura, Suharko, Aser B. Javier, Ake Tangsupvattana (eds.). Gadjah Mada University Press (Indonesia), 2011. 570 p. URL: <http://www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/anda/publications/limits-of-good-governance-in-developing-countries>

16. Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. К. 2012. 212 с.

17. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

18. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91

19. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 21.07.2006 № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%EF#Text>

20. Бюджетний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572

21. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

22. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 7-8, № 9, ст.55

23. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 12, ст.76

24. Бюджетний кодекс України (в редакції від 01.01.2011 року): Кодекс України; Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 50-51, ст.572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20110101#Text>

25. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 33, ст. 175

26. Концепція державної політики та план з її реалізації по досягненню цілі 10.1. «Українці живуть у комфортних містах та селах» Програми діяльності Кабінету Міністрів України. URL: Міністерство розвитку громад та територій України. <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/kontseptsiya-derzhavnoyi-politiki-ta-plan-z-yiyi-realizatsiyi-po-dosyagnennyu-tsili-10-1-ukrayintsi-zhivut-u-komfortnih-mistah-ta-selah-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini/>

27. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч. Х.: Право, 2002. 432 с.

28. Марченко М.Н., Зерцало М. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2-х т. Т. 2. Теория права. 1998. 518 с.
29. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Форум права. 2011. № 2. С. 432–438.
30. Тацишин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2009. 18 с.
31. Юровська В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 188-192.
32. Метод адміністративно-правового регулювання. URL: <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo-ukraieni/metod-administrativno-pravovogo-reguluvanna-vidi-metoda-administrativno-pravovogo-reguluvanna>
33. Кобилецька О. Ф. Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади: Львів. політехніка, 2007. № 19. С. 102
34. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі . Право України. 1997. № 2. С. 4
35. Бриль К. І. Поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Часопис Київського університету права. 2015. № 4. С. 136-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_4_31
36. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
37. Крестовская Н. Н. Теория государства и права: элементарный курс. Х.: Одиссей, 2007. 384 с.

38. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум, 2004. 656 с.
39. Шестопалова Л. М. Теорія держави і права: [навч. посіб.]. К.: Прецедент, 2006. 197 с.
40. Галуцько В. В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія. Херсон: 2010. С. 87-97. URL: <http://www.law-property.in.ua/images/books/aruvsu.pdf>
41. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: [навч. посіб.]. К.: ГАН, 2005. 231 с.
42. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: Підручник. Істина. 2012. 528 с.
43. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 438 с.
44. Адміністративне право як галузь національного права. Конспект лекції. URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/textbooks/92446/532773/index.html>
45. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України; Методика, Форма типового документа, Паспорт від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
46. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43)
47. Про притягнення до дисциплінарної відповідальності голови Сокирянської районної державної адміністрації Чернівецької області Бескупського П.П. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.03.2019 № 155-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-2019-%D1%80#Text>
48. Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.

49. Тлумачний словник з теорії держави і права / авт.-упоряд. К. Г. Волинка. К. : Магістр XXI сторіччя, 2006. 46 с.
50. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2006. 343 с.
51. Борбунюк О. О. Щодо визначення нормативно-правового акта в адміністративному праві. Проблеми законності : зб. наук. пр. Х., 2014. Вип. 125. С. 160–168.
52. Проект Закону про нормативно-правові акти № 7409 від 01.12.2010. Верховна рада України: офіційний веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123
53. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
54. Зауваження Головного юридичного управління до проекту закону України «Про нормативно-правові акти» від 15.10.2012. Верховна рада України: офіційний веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123
55. Петришин О. В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Х. : Право, 2014. 368 с.
56. Гетьман Є. А. Види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія право. Вип. 23. Ч. II. Т. 1. С. 12–15.
57. Якими ознаками повинен володіти акт індивідуальної дії? Taxlink: веб-сайт. URL: <https://taxlink.ua/ua/analytics/pravovij-akt-individualnoi-dii-/jakimi-oznakami-povinen-voloditi-akt/>
58. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів, 2017. 213 с.

59. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190

60. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446)

61. Стрельченко О. Г. Природа адміністративних актів у системі органів внутрішніх справ. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 31(3). С. 29-32. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_31\(3\)__9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_31(3)__9).

62. Васильев Р.Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. 141 с.

63. Евтихийев А.Ф. Законная сила актов администрации. Люблин: Люблинская губернская типография, 1911. 293 с.

64. Еропкин М. И. Административное право: учебник для сред. юрид. учеб. заведений. М. : Юрид. лит., 1971. 416 с.

65. Петров Є. В. Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права. Адміністративне право і процес. 2013. № 1 (3). С. 44–50

66. Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.1977. URL: <http://ruh.znaimo.com.ua/index12807.html?page=57>

67. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf

68. Тимошук В. П. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R(87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб від 17.09.1987. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 496 с.

69. Проект Закону про адміністративну процедуру. Верховна рада України: офіційний веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

70. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про адміністративну процедуру». Верховна рада України: офіційний веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

71. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2018. 4 (39). С. 7-15.

72. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. Матеріали інформаційного семінару. Український інститут міжнародної політики. 2015. 22 с.

73. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. №9. С. 684-688

74. Гордієнко В.П. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади та можливості його трансформації в Україні. Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. 2019. № 3. С. 83-89. DOI: 10.21272/1817-9215.2019.3-11.

75. Аналітична записка щодо аналізу процесу децентралізації в Україні та Польщі. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesudetsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>. (дата звернення 13 серпня 2020 року).

76. Бабич О. М. Співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. Часопис Київ. ун-ту права. 2011. № 2. С. 109 – 112

77. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово В. Б. Гройсмана. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.

78. Пянковський В. В. Іноземний досвід проведення децентралізації та пропозиції для України. Актуальні проблеми правознавства : зб. наук. пр. Юрид. ф-ту ТНЕУ. Тернопіль С. 102-106.

79. Демчак Р. Є. Зарубіжний досвід децентралізації державного управління: аналіз та можливості застосування в Україні. Формування ринкових відносин в Україні. 2015. № 12. С. 15 – 20

80. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади .Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 3. С. 251-257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_3_35. (дата звернення 13 серпня 2020 року).

81. Лауриняки Ю. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления. М.: Знание, 1996. 304 с.

82. Карлін М. І. Фінансові системи країн Західної Європи: навч. посіб. К.: Академія, 2009. 320 с.

83. Матвієнко А. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії. Держава і право. 2011. № 54. С. 674–680

84. Лучко М. О. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Вип. 80. Одеса: Гельветика, 2018. С. 109-115.

85. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні . Державне управління місцевого самоврядування. 2014. № 2(21). С. 277–286.

86. Програма «Підтримка реформи децентралізації в Україні «U-LEAD з Європою»: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку». URL:<https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/> (дата звернення 13 серпня 2020 року).

87. Покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». URL: <https://decentralization.gov.ua/cnap/prohrama-u-lead-z-yeвропоiu-f> (дата звернення 14 серпня 2020 року).

88. Про утворення та ліквідацію районів. Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#top> (дата звернення 15 серпня 2020 року).

89. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України; Програма, Стандарт від 04.10.2019 № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#Text> (дата звернення 15 серпня 2020 року).

90. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132 (дата звернення 16 серпня 2020 року).

91. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/ekspertnyj-vysnovok-shhodo-vidpovidno/>

92. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 13.12.2019 року № 2598. Відомості Верховної ради України: офіційний веб-портал. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення 19 серпня 2020 року).

93. Децентралізація: проблеми, ризики та реальні цілі. URL: https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia_problemy_ryzyky_ta_realni_tsili_960657 (дата звернення 19 серпня 2020 року).

94. Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності: проект Закону від 29.08.2019 № 0860. Відомості Верховної ради України: офіційний веб-портал. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66517 (дата звернення 19 серпня 2020 року).

95. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 33, ст. 175

96. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 38, ст.249

97. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43

98. Фурсенко І. Децентралізація – системні помилки. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/detsentralizatsiya-systemni-pomylky/> (дата звернення 20 серпня 2020 року).