

Заклад вищої освіти «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук  
Кафедра державного управління

«Магістр»

(освітньо-кваліфікаційний рівень)

Магістерська робота

на тему:

**Діяльність органів виконавчої влади в умовах децентралізації**

Виконав: студент VI курсу,

напряму підготовки (спеціальності) 281

«Публічне управління та адміністрування»

Яценко Д. О.

Науковий керівник:

Борщевський В. В.

д.е.н., доцент, професор

Львів – 2021 рік

Яценко Д. О. Аналіз діяльності органів виконавчої влади в умовах реалізації реформи децентралізації: Магістерська робота : (281 «Публічне управління та адміністрування») / Д. О . Яценко / Український католицький університет. Кафедра державного управління ; Наук. кер.: д.е.н., доцент, професор Борщевський В. В. – Львів: УКУ, 2021. – 109 с.

Анотація. У роботі розкрито теоретичні засади діяльності та функціонування системи органів виконавчої влади в умовах впровадження реформи децентралізації. Здійснено аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду децентралізації органів виконавчої влади. Запропоновано шляхи щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення та міжсекторального партнерства органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: влада, реформа, децентралізація , органи виконавчої влади, регулювання, взаємодія, субсидіарність, партнерство .

Abstract. The paper reveals the theoretical foundations of the activity and functioning of the system of executive bodies in the conditions of implementation of decentralization reform. The analysis of the international and domestic experience of decentralization of executive bodies is carried out. Ways to improve regulatory and legal support and intersectoral partnership of executive bodies in Ukraine are proposed.

Key words: power, reform, decentralization, executive bodies, regulation, interaction, subsidiarity, partnership.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b>	4
<b>ВСТУП</b>	5
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ</b>	9
1.1. Теоретичні основи становлення і поділу влади	9
1.2. Міжнародна практика децентралізації органів виконавчої влади	15
<b>РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ</b>	32
2.1. Етапи становлення та розвитку органів виконавчої влади в Україні	32
2.2. Нормативно-правове регулювання системи органів виконавчої влади в умовах децентралізації	42
2.1. Взаємодія органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень в умовах децентралізації	50
<b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ</b>	58
3.1. Шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення органів виконавчої влади в Україні	58
3.2. Шляхи удосконалення міжсекторального партнерства органів виконавчої влади	66
<b>ВИСНОВКИ</b>	72
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	76
<b>ДОДАТКИ</b>	92

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КУ – Конституція України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЄС – Європейський Союз

ОВВ – Органи виконавчої влади

ООН – Організація об'єднаних націй

ВС України – Верховний Суд України

ВР України – Верховна Рада України

КС України – Конституційний Суд України

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

РДА – районна державна адміністрація

РНБО – Рада національної безпеки і оборони

НАЗК – Національне агентство України з питань запобігання корупції

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

МОЗ України – Міністерства охорони здоров'я України

АРК – Автономна Республіка Крим

## ВСТУП

З моменту проголошення незалежності України українське суспільство неодноразово наголошувало на необхідності докорінних змін засад функціонування державного апарату, адже діюча в Україні централізована модель регіональної політики практично вичерпала свої можливості. Основні вимоги сьогодення – радикальні перетворення структурно-організаційної діяльності, спрямованості та повноважень центральних органів виконавчої влади.

Децентралізація влади в Україні є гострим питанням сьогодення. Надмірна централізація влади і пов'язане з нею явище політичної корупції стали однією з причин глибокої політичної кризи в державі. Внаслідок введення в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, які по-новому визначили координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою, децентралізація призвела до розвитку нових форм взаємодії між регіонами.

Актуалізація та складність належної організації діяльності органів виконавчої влади пов'язані з активізацією євроінтеграційних процесів, підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Позитивний світовий досвід свідчить, що успішна реалізація проєктів територіального розвитку, які здійснюють і втілюють територіальні громади, сприяє ефективності розвитку економіки регіону та згуртованості країни.

Проблематика децентралізації органів виконавчої влади як політико-правового явища викликає чимало дискусій серед науковців, експертів та політиків. Це і зумовило актуальність дослідження концептуальних засад діяльності органів виконавчої влади в умовах децентралізації, її аналізу та систематизації в умовах глобалізму та сучасного державотворення в Україні.

Дослідження проблем діяльності органів виконавчої влади було здійснено у наукових працях Н.Р. Нижника, Н.Т. Гончарука,

В.Я . Малиновського, В.Б. Авер'янова, К.А. Бабенка , Н. В. Бібікіна, Г. М. Шаповалова, Б .М. Данилишина, В.В. Пилипіва та інших науковців.

Безумовно, вказані та інші вчені здійснили вагомий внесок у розвиток державного управління. Але у зв'язку з останніми змінами, які постали перед українським суспільством, слід значно скорегувати підходи до наукового обґрунтування децентралізації органів виконавчої влади . Наразі не вирішеними залишаються питання правового механізму забезпечення децентралізації органів виконавчої влади – недосконалість, суперечливість і неоднозначність у текстах нормативно-правових актів, які регламентують проблеми децентралізації влади; відсутність: системного підходу до дослідження діяльності органів виконавчої влади; єдино узгодженого підходу до класифікації управлінських відносин; систематизації функцій та повноважень органів виконавчої влади; дієвого механізму взаємодії; ефективних управлінських інноваційних технологій. Зазначене зумовило актуальність теми дослідження.

**Мета і завдання дослідження.** Мета роботи полягає у концептуальному підході до розкриття проблеми становлення і розвитку децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також визначенні шляхів удосконалення цього процесу.

Для досягнення зазначеної мети в роботі поставлені такі основні *задачі*:

- з'ясувати теоретичні засади поняття «виконавча влада »;
- розкрити міжнародну практику децентралізації органів виконавчої влади ;
- з'ясувати історичні передумови реформування органів виконавчої влади в Україні;
- розкрити нормативно-правове забезпечення децентралізації діяльності органів виконавчої влади в умовах децентралізації ;

- здійснити аналіз структури органів виконавчої влади після реформи децентралізації;
- дослідити шляхи підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади в умовах децентралізації;
- проаналізувати механізми удосконалення міжсекторного партнерства органів виконавчої влади в умовах децентралізації.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються під час реалізації реформи децентралізації в Україні.*

*Предмет дослідження становить адміністративно -правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні.*

**Методи дослідження** Методологічною основою кваліфікаційного дослідження є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження.

*Діалектичний метод* становить методологічну основу кваліфікаційної роботи та застосований при з'ясуванні сучасного стану адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також визначенні перспектив його подальшого розвитку і вдосконалення . За допомогою *історичного методу* здійснено науковий аналіз становлення та розвитку децентралізації органів виконавчої влади . Використання *системно-структурного методу* дозволило з'ясувати характерні особливості організації діяльності органів виконавчої влади. *Формально -догматичний метод* дозволив проаналізувати норми вітчизняного законодавства , виокремити основні проблемні питання та сформулювати пропозиції щодо удосконалення норм права, які регулюють адміністративне забезпечення децентралізації органів виконавчої влади.

*Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони та підзаконні нормативно-правові акти, якими регламентується діяльність органів*

виконавчої влади, Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС, інші міжнародні правові акти, а також практика їх застосування.

### **Структура та обсяг магістерської роботи.**

Робота складається з основної частини (вступ, трьох розділів, які включають сім підрозділів, висновки), списку використаних джерел.



## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

### **1.1. Теоретичні основи становлення та поділу влади**

Однією з ознак демократичної держави в сучасному світі вважається наявність у такій державі системи поділу влад. Конституцією України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [51]. Це означає, по-перше, що органи цих гілок влади реалізують свої повноваження та функціонують незалежно один від одного. По-друге, кожна з гілок влади наділена такими повноваженнями щодо кожної з інших гілок, аби врівноважувати їх становище в системі державного управління, що і є за своєю суттю системою стримувань і противаг [24, с. 127]. Декларація прав людини і громадянина 1789 р. проголошує: «Суспільство, в якому не забезпечене користування правами і не проведено розподілу влад, не має конституції» [52, с. 184]. Водночас проведення масштабної адміністративної реформи протягом останніх років змушує широкі наукові кола зосередити свою увагу на повноваженнях саме виконавчої влади в межах системи, адже сфера діяльності виконавчої влади охоплює всі без винятку сектори суспільного життя, оскільки саме ця гілка влади здійснює державне управління [4, с. 8]. Проте для того, щоб наблизитись до європейських стандартів організації державного управління, так званої публічної адміністрації, недостатнім є формальний перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади – потрібне оновлення самого змісту виконавчої влади.

Становлення виконавчої влади як окремого структурного елементу держави бере свій початок у Давній Греції. Першим звернув увагу на питання функціонування виконавчої влади як такої Платон у праці «Політик», який вказав, що мета будь-якого законодавства може досягатися тільки в силу правильного вимірювання: триєдність братерства, свободи та поміркованості. Однак мають місце два «материнські устрої» – монархія,

яка представляє принцип правлячого авторитету, і демократія, що ґрунтується на принципі свободи. Для узгодження даних принципів і слугує розподіл державної влади на два органи: на народні збори та на виконавчу владу, певну групу правлячих службових колегій, яким надається постійність та посада [48, с. 31]. «Проблема організації достеменною виконавчої влади в державі, яка є достатньо мудрою і сильною, щоб надати певний напрям життю народу, хоча й не такою вже сильною, щоб могла би занапастити через неучтво та користолюбство саму себе та народ – ось це становить проблему державорозбудовного мистецтва, важливість і складність якої Платон оцінив, мабуть, першим з мислителів» [48, с. 32]. Важливою видається теорія, викладена Аристотелем у його «Політиці». Так, мислитель зазначає, що існує три види влади: законодавча, або народні збори, виконавча, або магістратська, та судова – трибунали [8, с. 378]. Всі інші автори, що продовжували і продовжують нині вивчати та вдосконалювати систему поділу влад, звертаються саме до «Політики» Аристотеля.

Після давньогрецького мислителя дану теорію ґрунтовно вдосконалив англійський політичний мислитель Дж. Локк, який у 1690 р. виклав свої ідеї у праці «Два трактати про правління», де зазначав, що основою поділу влади є природа тих функцій, які виконують гілки влади, тобто їх функціональна специфіка [60], з чим категорично не погоджувався інший видатний філософ – Ш.Л. Монтеск'є, який у 1748 р. у праці «Про дух законів» вів мову не стільки про поділ змісту самої влади, скільки про політичний поділ праці з керівництва державою та розподіл владних повноважень між різними соціальними верствами [65]. Філософ наголошував: «Щоб створити помірковане управління, треба вміти комбінувати влади, регулювати їх, стримувати, приводити їх у дію, додавати, так би мовити, баласту одній, щоб вона могла врівноважувати іншу, це такий шедевр законодавства, який рідко вдається виконати випадку і який рідко дозволяють виконати розсудливості». Монтеск'є писав: «У

кожній державі є три види влади: влада законодавча, влада виконавча, у віданні якої знаходяться питання міжнародного права, та влада виконавча, у віданні якої знаходяться цивільні питання». Мислитель зазначав, що є неприпустимим зосередження різних гілок влади в руках однієї особи чи органу, а сам поділ влади визначав як «мистецтво комбінування і переміщення баласту». «Якщо влада законодавча і виконавча будуть поєднані в одній особі або установі, то свободи не буде, оскільки можна побоюватися, що цей монарх або сенат створюватимуть тиранічні закони для того, щоб тиранічно застосовувати їх. Якщо судова влада поєднана з виконавчою, то суддя дістає можливість стати гнобителем» [65]. Саме Ш.Л. Монтеск'є вважається вченим, що вперше на науковому рівні дослідив та обґрунтував теорію поділу державної влади на три гілки в сучасному її розумінні.

У цьому контексті не можна не згадати й про «Пакти і конституції законів і вольностей Запорізького війська» 1710 р. Пилипа Орлика, які часто називають першою Конституцією Європи [156], куди не тільки включалися всі принципи управління державою, але й зазначалося про розподіл влади на три гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову та про необхідність розмежування повноважень представників цих гілок [24, с. 104].

Більш глибоке розуміння суті держави загалом і виконавчої влади зокрема, а також питання призначення державного управління було викладено іншим видатним філософом – Ж.Ж. Руссо у праці «Суспільний договір». Ж. Руссо розглядає уряд посередником між народом і сувереном, називаючи виконавчу владу мозком держави, який надає руху всім її частинам, тоді як законодавчій владі він відводить роль її серця, визнаючи тим самим першість останньої [114].

Натомість інший видатний мислитель, Вольтер, у своїх «Думках про державне управління» критикував точки зору Руссо та Монтеск'є, вказуючи, що лише закони можуть бути господарями народу, але аж ніяк не чиновники: «Свобода полягає лише в тому, щоб залежати тільки від законів,

рівність не виключає залежність одних людей від інших, ненависний абсолютизм не государя, а старших чиновників чи секретарів [114].

Варто зауважити, що, як Ж. Руссо у «Суспільному договорі», так і Вольтер у філософських трактатах намагались показати соціальне спрямування управління та виконавчої влади у служінні суспільному благу і разом з тим не могли не визнати її ізольованість.

У свою чергу Г.В.Ф. Гегель значно поглибив філософське розуміння сутності держави. Він критикував теорію поділу влади Ш. Монтеск'є за те, що вона передбачає повну самостійність і навіть ізольованість законодавчої, виконавчої і судової влади, а це призводить до взаємної ворожнечі між ними, підкорення однієї влади іншою. Основна позиція філософа щодо сутності поділу влади, викладена у «Філософії права», ґрунтувалася на розумінні держави як єдиного цілого, де гілки влади являють собою лише різні моменти даного цілого: «Принцип поділу влад містить суттєвий елемент відмінності, реальної розумності, однак в розумінні абстрактного розуму він містить частково хибне визначення абсолютної самостійності влад стосовно одна одної, частково однобічне розуміння їх відношення одна до одної як негативного, як взаємного обмеження» [127, с.357]. Мислитель зазначав, що влада поділяється на владу визначати і встановлювати всезагальне (законодавча влада), владу підводити особливі сфери та окремі випадки під загальне (влада уряду), владу суб'єктивності як останнього вольового рішення (влада государя).

Зауважимо, що дослідники питань саме виконавчої влади часто звертають увагу на особливі риси цієї гілки. Так, на думку Д. Локка, найбільш небезпечною щодо можливостей узурпації влади є саме виконавча влада [11, с. 23]. Адже законодавча влада безпосередньо залежить від періодичних виборів, і тому в разі виникнення небезпечної тенденції до монополізації влади народ завжди може зробити упереджувальний крок і змінити її склад. Однак так само певні права щодо законодавчої влади мають і виконавчі органи. Зокрема, вищий орган виконавчої влади має бути

наділений правом скликання та розпуску законодавчого органу влади . Наступним важливим правом виконавчої влади по відношенню до законодавчої, на думку Локка, є право змінювати порядок проведення виборів до законодавчого органу . Це специфічне право виконавчої влади пояснюється тим , що разом зі зміною держави, збільшенням населення і добробуту в одних регіонах і їх зменшенням в інших, має змінюватись і характер представництва (для того, аби це представництво було справедливим) [60]. І нарешті, останнім важливим правом виконавчої влади є те, що Д. Локк визначає поняттям «прерогативи». Нею він вважає її право у певних випадках діяти на власний розсуд, якщо ці дії виправдовуються інтересами народу . Такі дії «на власний розсуд», за Д . Локком, можливі у двох випадках: а) якщо ті чи інші нагальні проблеми не можна вирішити на основі закону за причини його відсутності (тобто коли закон взагалі не встановлює спосіб вирішення тих чи інших суспільно-економічних та політико-правових проблем і не містить жодних норм щодо цього); б) якщо норми , встановлені законом, уже застаріли і їх реалізація може спричинити значну шкоду державі і суспільству [60].

Сучасні науковці теж інколи погоджуються з думкою про «першочерговість» виконавчої гілки влади. Так , А.З. Георгіця зауважує, що висунення на перше місце в системі сучасної державної влади виконавчої гілки слід пояснювати насамперед об'єктивними потребами ефективного управління [21, с. 105]. А дослідник Д.П. Зеркін підкреслює той факт, що збільшення компетенції органів виконавчої влади обумовлене постійним розширенням завдань і сфери сучасного державного управління і призводить до набуття виконавчою владою повноважень не лише «підзаконної діяльності», а й «нормотворчості » чи «конкретизуючого законодавства» [43, с. 68]. Організація виконавчої влади має фундаментальне значення для функціонування в суспільстві державної влади взагалі, тому що вона започатковує упорядкування структурної гілки державної влади , яка безпосередньо здійснює у відповідних правових формах реалізацію прав і

обов'язків громадян [70, с. 92]. І якщо Д. Локк вважав становище виконавчої влади «прерогативним» щодо інших, то П.А. Столипін зазначав: «Як легко законодавцям давати закони, будучи незалежними від необхідності їх виконувати», адже, на його думку, «межа між законодавчою і виконавчою владами лежить у площині двох складових – рішення і виконання. При цьому слід визнати, що представницька влада лише приймає закони, але не розробляє механізми їх реалізації. Невдячна чорнова робота деталізації закону шляхом визначення механізму його здійснення завжди покладалася на органи виконавчої влади» [32].

Наведений приклад нашої хує на роздуми про призначення виконавчої влади – виконання законів, що приймаються владою законодавчою. Проте виконуються закони, з чого й бере свою назву зазначений вид влади, що є її головним призначенням, чи, можливо, це лише засіб для досягнення інших, важливіших цілей? Відповідаючи на це запитання, варто погодитись з С.Г. Стеценком, який вказує, що реальне суспільне призначення виконавчої влади та мета її діяльності – забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, і саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки [24, с. 106]. Дійсно, баланс виконавчої і законодавчої влади постійно змінюється, але це не означає, що коли одна гілка розширює свої повноваження, то друга обов'язково їх втрачає [129, с. 98]. Тому під час проведення адміністративної реформи та всіх пов'язаних з нею перетворень варто пам'ятати про необхідність дотримання принципу служіння держави інтересам людини, поваги до неї як до особистості, оскільки лише такий підхід сприятиме утвердженню України як справжньої правової держави.

Отже, проаналізувавши викладене, приходимо до висновку, що виконавча влада як гілка влади, що є найбільш наближеною до суспільства, повинна покласти в основу своєї діяльності принцип беззаперечного визнання прав людини, її свобод та інтересів. Саме утвердження прав людини і громадянина має стати точкою відліку для реформування всієї

системи органів виконавчої влади, що набуло особливої актуальності за теперішніх умов, коли в Україні проводиться «реформа децентралізації», адже кінцева мета цих масштабних змін – прагнення долучитися до європейської спільноти та утвердитись на міжнародній арені як справжня правова держава. Таке становлення видається можливим, насамперед, лише за умов зміни пріоритетів, що панували за радянських часів – людина з «гвинтика суспільства» має перетворитися на найвищу соціальну цінність, як того вимагає Основний Закон.

## **1.2. Міжнародна практика децентралізації органів виконавчої влади**

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

держав із проведення реформування публічної влади.

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

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

Впродовж останніх десятиріч у більшості країн-членів Європейського Союзу децентралізація органів публічної влади відбувалася шляхом посилення субнаціональних рівнів управління. Зокрема, шлях об'єднання і



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

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

**Великобританія.** Важливі структурні зміни в контексті проведення реформи децентралізації в Англії розпочалися з 2010 року. Протягом 2010–2015 років місцева влада зазнавала фінансового тиску. Парламент закликав створити більше унітарних органів влади як засіб економії грошей. Реформа децентралізації органів публічної влади в Англії мала метою збільшення кількості унітарних органів та зменшення кількості районних рад і окружних рад [164, с. 11].

На сьогоднішній день після реформи децентралізації структура місцевого самоврядування Англії стала різнитись залежно від району, але зазвичай представлена двома рівнями – графство та округ – з

відповідальністю за розподілені між собою служби ради . Лондон, інші столичні райони та деякі райони Англії працюють в рамках однорівневої структури з радами, відповідальними за всі служби в їх районі. Всього в Англії наразі налічується 343 місцевих органів влади, що складаються з п'яти різних типів: 1) повітові ради. У дворівневих областях діє 26 повітових рад, які надають такі послуги, як освіта, соціальні послуги та вивезення відходів; 2) районні ради. У дворівневих районах кожна районна рада поділяється на райони , для яких існує незалежна районна рада. Районні ради відповідають за місцеві послуги, такі як збір сміття, житло та планування; 4) унітарні органи (тобто не мають під собою районних рад). Вони надають усі послуги місцевого самоврядування у своїх районах. Це в основному в містах, міських районах та більших містах; 5 ) столичні райони. Несуть відповідальність за всі послуги у своєму районі, хоча певні послуги, що охоплюють агломерацію, такі як пожежна та цивільна оборона, поліція, вивезення відходів та пасажирські перевезення , надаються через спільні органи влади (райони діють спільно); 6) Лондонські райони. Вони надають майже всі послуги у своєму районі. Однак адміністрація Великого Лондона (GLA) забезпечує уряд Лондона, включаючи спеціальну відповідальність за поліцію, пожежу, стратегічне планування та транспорт [165].

Моделі управління, якими повинні керуватися місцеві органи влади, визначені у Законі про місцеве самоврядування (Local Government Act) 2000 року, серед яких: 1) мер та виконавчий кабінет; 2) голова та виконавчий кабінет; 3 ) система комітетів; 4) інші домовленості, затверджені Державним Секретарем. Місцеві жителі можуть висловити свою думку щодо моделі управління, прийнятої їх місцевою владою , шляхом референдуму за певних обставин [166].

Місцеві органи влади встановлюють власні рівні податкового збору та зберігають усі місцеві надходження на місцевому рівні. Діапазони податкових комісій ради фіксуються урядом , а щорічне підвищення

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

**Сполучені Штати Америки (США).** Децентралізація влади в США призвела до того, що тут органи місцевого самоврядування, як правило, включають два рівні: округи, також відомі як райони на Алясці та парафії в Луїзіані, та муніципалітети чи міста. У деяких штатах округи поділяються на селища. Муніципалітети можуть бути структуровані різними способами, як це визначено конституціями штатів, і називаються по-різному: селищами, селами, районами, містами або селищами. Різні типи районів також забезпечують функції місцевого самоврядування поза межами округів чи муніципалітетів, наприклад, шкільні округи чи райони протипожежного захисту. Муніципальні уряди – ті, що визначаються як міста, селища, райони (крім Аляски), села та селища – зазвичай організовані навколо населеного пункту і в більшості випадків відповідають географічним позначенням. Муніципалітети зазвичай беруть на себе відповідальність за парки та служби відпочинку, поліцію та

пожежні служби, служби житла, екстрену медичну допомогу, муніципальні суди, транспортні служби (включаючи громадський транспорт) та громадські роботи (вулиці, каналізація, прибирання снігу, вивіски тощо). Місцевий уряд наділяється владою з боку держави, а мерів, міські ради та інші органи управління обирають безпосередньо люди [167].

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

Окрему увагу необхідно приділити функціям та повноваженням міського менеджера. Якщо мер та члени міської ради відіграють важливу роль у плануванні майбутнього відповідного міста та встановленні місцевих законів, то метою діяльності міського менеджера є забезпечення безперебійної роботи повсякденних операцій. Такі особи є керівниками міст, зростаючою професією осіб, які захоплені державною службою та впливають на позитивні зміни в місцевій владі. Міські менеджери допомагають подолати розрив між політикою та адміністрацією. Вони виконують обов'язки керівника виконавчого органу міської влади та зазвичай контролюють весь міський персонал. Посадові обов'язки міського менеджера: 1) управління міським бюджетом; 2) контроль за персоналом міста; 3) вирішення питань, що надходять від ЗМІ, щодо діяльності міської ради; 4) зустріч з різними

керівниками департаментів з метою виявлення та вирішення питань; 5) надання рекомендацій міському голові та іншим керівникам міста з різних питань, включаючи бюджети, потреби у персоналі та витрати на проекти; 6) забезпечення заповнення звітів та досліджень на замовлення обраних посадових осіб; 7) контроль за такими важливими послугами, як програми вивезення сміття та переробки; 8) забезпечення безпечного водопостачання; 9) робота над важливими проектами економічного розвитку; 10) реагування та вирішення складних або делікатних питань чи проблем громадян [169].

**Франція.** Що стосується децентралізації органів публічної влади у Франції, то законодавче забезпечення цього процесу відбулося з 1982 р. по 1986 р., а наступний етап реформ тривав з 2002 р. по 2005 р., коли було підтверджено пряму демократію на місцевому рівні, децентралізоване управління, фінансову самостійність територіальних громад. Реформа децентралізації Франції стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня [159, с. 10 -11].

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

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

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

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

також мером [181].

Другий рівень адміністративно-територіального устрою після комуни представлений департаментами, які були створені у 1789 році, але представниками місцевої влади є тільки з 1871 року. На рівні кожного департаменту здійснюють діяльність два органи влади, а саме генеральна рада (орган самоврядування) та префект (орган державної влади). Генеральна рада – це представницький орган місцевого самоврядування. Вона зі свого складу обирає голову, який одночасно є керівником виконавчого органу департаменту. Повноваження Генеральної ради включають: 1) затвердження бюджету та звіту про його виконання; 2) визначення політики розвитку департаменту; 3) встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; 4) створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування; 5) визначення штату працівників служб департаменту; 6) прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна); 7) надання, на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо [182, с. 13].

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

низькою (близько 1500 звернень до префектур щороку для понад 6 мільйонів переданих документів) [183].

Згідно з Указом № 2017-1845 від 29 грудня 2017 року префектам на експериментальній основі дозволяється приймати відступати від нормативних стандартів у семи сферах: 1 ) гранти, фінансова допомога та механізми підтримки для економічних гравців, асоціацій та місцевих органів влади ; 2) просторове планування та міська політика; 3 ) навколишнє середовище, сільське господарство та ліси; 4 ) будівництво, житлове будівництво та містобудування; 5) зайнятість та економічна діяльність; 6) захист та зміцнення культурної спадщини; 7) спортивна, соціально-освітня асоціативна діяльність. Відступ має бути виправданий на підставі загальних інтересів та наявності місцевих обставин . Вони повинні мати наслідком зменшення адміністративних процедур , зменшення процедурних затримок або полегшення доступу до державної допомоги [184].

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

Важливо зауважити, що законодавство Франції містить кодифікований нормативно-правовий акт, нормами якого регулюються питання організації, повноважень та прав місцевих органів влади на трьох рівнях адміністративно -територіального устрою, а також стосуються територіального управління . Це – Загальний кодекс територіальних громад (Code général des collectivités territoriales), законодавча частина якого була оприлюднена в 1996 році, а регулятивна – лише в 2000 році.



Згідно з Кодексом територіальних громад Національною державною установою, що виконує свою місію по всій території країни, є Національне агентство територіальної згуртованості (Agence nationale de la cohésion des territoires). Його діяльність спрямована, в першу чергу, на території, що характеризуються географічними обмеженнями, демографічними, економічними, соціальними, екологічними чи труднощами доступу до державних послуг. Не втручаючись у діяльність місцевих органів влади та їх груп та в координації з цими органами влади та їх групами Національне агентство територіальної згуртованості виконує завдання з консультування та підтримки місцевих органів влади та їх груп у процесі розробки, визначення та реалізації їх проектів, зокрема, які стосуються доступу громадськості до послуг, медичної допомоги, житла тощо. Також Агентство забезпечує реалізацію державної політики зі сталого розвитку та згуртованості територій шляхом впровадження територіальних національних програм та забезпечення їх реалізації за допомогою контрактів територіальної згуртованості. Ці контракти пов'язані з територіальними проектами, розробленими місцевою владою та їх групами [185].

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

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

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

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

Однак на сьогодні процес реформування адміністративно-територіальної структури Франції не завершився, оскільки все частіше обґрунтовується ідея спростити її шляхом ліквідації рівня департаментів через наявну значну кількість недоліків, а саме: неефективний розподіл компетенцій, значні витрати на утримання, перевантажена процедура прийняття рішень, неефективність втручання держави у місцеві справи. 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.

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

органів публічної влади у Польщі сформувала цілісна система публічної адміністрації, заснованої на широкій децентралізації. При чому всі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: повіти та гміни – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування [200, с. 75].

Основні повноваження та фінансові ресурси в Республіці Польща перебувають на рівні територіальних громад, які мають можливість вирішувати питання свого розвитку. Заходи, здійснені урядом Польщі в напрямі децентралізації органів публічної влади, сприяли: зростанню державних інвестицій; розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Це, своєю чергою, позитивно вплинуло на умови життя членів територіальних громад, чим зумовило суттєве поліпшення економічної ситуації [159, с. 11 ].

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

**Федеративна Республіка Німеччина (ФРН).** Питання децентралізації в країнах Європи у повоєнний період однією з перших країн поставила саме Німеччина, яка започаткувала впровадження адміністративно- територіальної реформи. Зокрема, у ст. 28 Основного Закону ФРН (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) від 23 травня 1949 року зазначено, що у землях, округах та громадах народ повинен мати представництво, що є результатом загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборів. Громадам повинно бути гарантоване право регулювання всіма справами місцевої спільноти на власну відповідальність у рамках закону. Громадам надається право на

самоуправління в межах своїх статутних завдань відповідно до законів. При цьому гарантія самоврядування включає також основи фінансової відповідальності [177].

Фактично в Німеччині функціонує чотири моделі самоврядної влади: 1) південнонімецька модель (землі – Баварія, Саксонія, Баден-Вюртенберг): самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) і бургомістра, які обираються населенням громади. Бургомістр є головою виконавчого комітету та водночас головою цієї ради. Він має досить сильні позиції в системі місцевого самоврядування, оскільки у багатьох випадках без погодження з радою вирішує кадрові питання, володіє суттєвими правами у фінансово-бюджетній сфері; 2) північнонімецька модель (землі – Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія): представницький орган (рада) обирає директора громади, який є главою виконавчої влади і формує свій виконавчий орган; 3) модель рада-бургомістр (землі Рейнланд – Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн): виборний представницький орган (рада громади чи міська рада) обирає бургомістра, який має досить широку компетенцію, одноосібно вирішуючи багато важливих питань громади; 4) рада-магістратура (земля Гессен, земля-місто Гамбург): виборний представницький орган (рада) обирає голову ради і формує з числа професійних управлінців свій колегіальний виконавчий орган (магістратуру) [24, с. 13]. Визначення конкретної моделі утворення публічної влади у відповідній землі здійснюється виключно населенням, а отже, саме населення вирішує, який тип публічної влади є найбільш характерним для тієї адміністративно-територіальної одиниці, на якій вони проживають. Так, у Німеччині протягом майже 200 років ефективно працює особлива організаційна структура управління регіонального рівня, яка називається «крейси» (у середньому від 150 до 300 тисяч населення) і відповідає українським районам. Рівень областей в Україні відповідає федеральним землям у ФРН (деякі з них за площею не перевищують

область , але мають близько 5 мільйонів населення). Оскільки Німеччина є федерацією, побудова організаційної структури регіонального рівня – це завдання окремих федеральних земель. У сфері самоврядування крейс виконує всі публічні завдання , які виходять за межі компетенції громад у складі крейсу та спрямовані на надання послуг населенню крейсу. Типовими завданнями у сфері регіонального самоврядування серед інших є збір і утилізація відходів, охорона здоров'я, громадські автотранспортні перевезення, шкільний транспорт, планування будівництва і технічне обслуговування доріг у межах району, культура і мистецтво, а також промислові поселення регіонального значення. Як державний орган управління окружне управління виконує всі державні завдання в межах району (крейсу). Ці завдання включають видачу дозволів на будівництво, реєстрацію автомобілів , видачу дозволів на здійснення підприємницької діяльності, діяльності у сфері громадського харчування, нагляд за водоймами і ґрунтовими водами, видачу закордонних паспортів і посвідчень осіб, а також правовий контроль за діяльністю громад.

Звідси випливає, що перевага моделі управління на районному рівні – це чітке визначення меж компетенції у виконанні місцевих і державних справ, коли державні органи не дублюють діяльність органів місцевого самоврядування, а згідно з принципом субсидіарності держава надає законодавчі та адміністративні права найменшій відповідній політико-адміністративній одиниці для вирішення її власних справ. Всі проблеми, які можна вирішити у межах місцевості та, відповідно, регіону , вилучаються із нормативного та адміністративного поля центральних органів державної влади. Однак водночас принцип субсидіарності допускає втручання вищого рівня управління в діяльність нижчого, якщо дії останнього впливають на інтереси сусідніх територій або співтовариства в цілому. Крім того, таке втручання може бути обумовлене необхідністю збереження рівності умов життя на території всієї держави й дотримання принципу правової або економічної єдності.

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

Органи місцевого самоврядування в Австралії є однорівневими. Хоча іноді вони добровільно збираються разом, щоб сформувати регіональні організації рад, однак не становлять окремого рівня управління, а забезпечують основу для співпраці рад при закупівлях, спільному наданні послуг тощо. Розмір австралійських органів місцевого самоврядування варіюється від деяких західноавстралійських рад, де проживають менше ніж 1 000 мешканців, до міської ради Брісбена з наповненням понад мільйон мешканців.

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

Серед переваг проведення реформи децентралізації в Австралії виділяють наступні:

- 1) мета децентралізації є подвійною: сприяти вдосконаленню управління через покращення надання послуг та розробку політики; а також створити соціальні та економічні можливості для громад;
- 2) переваги децентралізації державних установ: на додаток до

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

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

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

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

успішності проведення децентралізації. А це вимагає пошуку та визначення нагально необхідних стратегічних цілей, оптимальних механізмів реформування та врахування досвіду зарубіжних держав щодо проведення децентралізації органів публічної влади, який видався позитивним для розвитку демократичної держави та громадянського суспільства.



## **РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

### **2.1. Етапи становлення та розвитку органів виконавчої влади в Україні**

На сьогоднішній день здійснюється подальший процес віднаходження ефективної моделі системи органів виконавчої влади України, яка б повністю була адаптована до потреб сучасного демократичного суспільства. Однак, враховуючи те, що нинішня модель системи ОВВ дісталася нашій країні у спадок від радянської системи державного управління, відтак, означене свідчить про необхідність розглянути історичний досвід становлення та розвитку органів виконавчої влади вже незалежної України саме в конституційному ракурсі, задля розуміння та подальшого аналізу розглядуваного питання.

Процес становлення та розвитку органів виконавчої влади в конституційному аспекті за часів незалежної України, умовно можна поділити на такі етапи:

- 1) 1991 рік – офіційне прийняття і поступове запровадження ідеї «розподілу влад»;
- 2) 1996-2010 роки (прийняття Конституції України та внесення відповідних змін);
- 3) 2013-2014 роки (повернення Конституції України до редакції 2004 року).

В першу чергу, слід зазначити, що сучасний розвиток конституційних засад виконавчої влади України бере свій початок з моменту офіційного прийняття і поступового запровадження ідеї «розподілу влад» [19, с. 56]. Дана ідея була закріплена в першому документі (після проголошення незалежності України), який має конституційне «забарвлення» – Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Одне із положень окресленого акту встановлювало, що «державна влада в

Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [23]. На подальшу організацію виконавчої влади вплинули і такі нормативні акти, як Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року [93] та Закон УРСР «Про Президента Української РСР» [102] від 5 липня 1991 року. Відмітимо, що окреслені документи частково співпадали за змістовним наповненням та доповнювали один одного. Так, Президент проголошувався як найвища посадова особа української держави та виступав главою виконавчої влади. Правовий статус Президента уточнювався Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року, відповідно до якого він: «здійснює керівництво і спрямовує виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України; очолює систему органів державної виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з Верховною Радою України» [87] тощо (ст. 114-5 вищенаведеного Закону).

Що стосується Кабінету Міністрів України, то його було перетворено на орган державної виконавчої влади (ст. 115 вищенаведеного Закону) [87]. В даному статусі він перебував до 1995 року, коли почав діяти «Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року» [56] (далі – Конституційний Договір), за яким ще більше концентрувалися повноваження виконавчої влади за Президентом.

Згідно до ст. 29 Конституційного Договору зазначалося наступне: «Уряд України – Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним» [56]. Також вперше на конституційному рівні встановлювалась роль Прем'єр-міністра України в

ситуації, коли Президент являється главою виконавчої влади. Тобто, прем'єр вже не очолював уряд, а тільки здійснював організацію та координацію його роботи, «діючи в межах, визначених Президентом України» [56] (ст. 30 Конституційного Договору).

Наступним етапом розвитку конституційного регулювання органів виконавчої влади в нашій країні можна вважати проголошення Конституції України від 28 червня 1996 року. На цьому етапі закріплювався оновлений статус уряду, порядок його формування, обсяг повноважень, тощо. Наприклад, Кабмін за новим Основним Законом України проголошувався не як Уряд, а стає «вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України» [51] (ст. 113 Конституції України). Також «Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України» [51] (ст. 115 Конституції України), а не перед новообраною Верховною Радою України, як це було раніше, до 1996 року. В той же час, парламент був вправі впливати на долю Кабміну, оскільки Верховна Рада України мала можливість ухвалити резолюцію недовіри Кабміну. Також Президент був вправі припинити повноваження Прем'єр-міністра України, прийнявши відповідне рішення щодо його відставки, та і взагалі, за Президентом зберігалися і інші важелі організаційного впливу як на Кабмін, так і на систему виконавчої влади в цілому. Зокрема, він міг утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України – міністерства, а також центральні органи виконавчої влади [54, с. 20].

Таким чином, можна впевнено погодитись з твердженням, що Президент України був у ролі органічної частини тріади влади, перебуваючи в конституційно визначеній системі розподілу влад [19, с. 68]. Реалії початку 2000 років свідчили, що Президент був основною складовою системи виконавчої влади, закріпленої на рівні Конституції.

Між іншим, поєднання Президента України у сфері виконавчої влади

забезпечувалося і тим, що він очолював Раду Національної безпеки і оборони України, яка «координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони» [51] (ст. 107 Конституції України). За конкретним способом Президент України мав можливість активно співпрацювати з так званими «міністрами-силовиками», і рішення РНБО України вводилися в дію, згідно до Указів Президента України [130, с. 69-70]. Проте, навіть визнаючи Президента України як главу виконавчої влади, не можна було «спрощувати» значення інших структурних складових системи виконавчої влади, перша за все Кабміну, який, як вже було зазначено вище, закріплений «вищим органом у системі органів виконавчої влади» [51].

Продовжуючи, слід звернути увагу на позицію про те, що одна із основоположних причин, яка передувала настанню політичної кризи 2004 року в нашій країні – була правова неврегульованість статусу Кабміну, а також механізмів його підконтрольності як Президенту України, так і Парламенту. Великою кількістю конституціоналістів відмічалось про те, що у Конституції України відображається певний «дуалізм» виконавчої влади, тобто її реальний стан в системі поділу функцій влади переконував в тому, що вона підпорядковувалася стосовно Президента та Парламенту, а положення Прем'єр-міністра України в механізмі виконавчої влади реалізовували йому змогу здійснювати роль вагової політичної фігури тільки потенційно. Мається на увазі, що Урядом керував Президент, який виступав виключно формально як глава держави, «гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [51], і з окресленою ціллю покликаний здійснювати стабілізуючу роль задля функціонування державного механізму країни, тим самим, перетворившись на главу виконавчої влади [66, с. 35].

Таким чином, усе зазначене дає можливість вказати на те, що воно стало результатом виходу з політичної кризи 2004 року, ухваливши 8

грудня зміни до Конституції України, які прямо стосувалися системи виконавчої влади. Так, розширювався обсяг повноважень Кабміну, зокрема, ст. 116 Конституції України було доповнено наступними пунктами: «утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України» [8].

Також змінювався порядок політичної відповідальності уряду, передавши її від Президента до Парламенту. З-поміж іншого, новий склад Кабміну формувався Парламентом, а не Президентом. Кадрова наповненість уряду здійснювалася вже не через пропозиції Президента, а базуючись на «коаліції депутатських фракцій, до складу яких входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради» [85]. Саме коаліцією вносилися пропозиції Президенту України стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України, а вже Прем'єрміністром рекомендувалися інші кандидати до складу Кабміну. Главою держави вносилися подання щодо призначення кандидатур, які пропонувалися коаліцією.

Водночас, конституційна реформа через політичні обставини лише поглиблювала політичну кризу в державі, а закріплення парламентсько-президентської системи не закінчило процес реформування системи державної влади в Україні, ставши основоположним фактором, який сприяв появі перманентних конфліктів і суперництва між окремими органами влади. Поштовхом для узурпації влади тодішнім режимом стали зміни Конституції України 2004 року, завдяки «неконституційному» рішенням Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року, коли за «поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання

процедури внесення змін до Конституції України )» [112] було відновлено дію норм Конституції України від 1996 року. Тим самим, на Президента покладалися наступні повноваження (в межах нашого дослідження): «призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр -міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єрміністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» [51].

Указом тодішнього Президента від 09.12.2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до положень якого «з метою оптимізації системи органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату і витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління» [100] було розпочато адміністративну реформу і затверджено схему організації та взаємодії. До оновленого складу Кабінету Міністрів України увійшло шістнадцять міністерств. Було затверджено структуру інших органів виконавчої влади, п'ятдесяти трьох центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та трьох центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. При цьому визначено, що діяльність інших ЦОВВ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України [100].

Слушно наголошували Н.Р. Нижник та Н.Т. Гончарук, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації, є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [3, с. 10]. Варта уваги і наукова позиція В.Я. Малиновського, який зазначає, що реформуванню системи органів виконавчої влади не вистачало системності, послідовності, наукового обґрунтування, а логіка проведення адміністративної реформи не

була достатньо продуманою. Перманентні ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади значною мірою знизили ефективність їх діяльності, спричинили додаткові бюджетні витрати. У результаті штучність і невідповідність структурної моделі виконавчої влади об'єктивно існуючим завданням, що стояли перед державою у відповідний період державного будівництва, ставали перешкодою у спроможності виконувати покладені на неї функції [62, с. 16-21].

Роблячи екскурс в історію, зазначимо, що існуюча на той час модель виконавчої влади була складним суперечливим явищем із багатьма «бюрократичними деформаціями», недоречностями, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати соціальні реформи. Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень [41, с. 415-424]. Новітній етап в історії становлення та розвитку системи виконавчої влади розпочався у 2014 році.

Для того, щоб послабити вплив Президента на виконавчу гілку влади, Верховна Рада України прийняла постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» від 22 лютого 2014 року № 750-VII [81]. Тим самим, Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління, а виконавча влада, безпосередньо функціонує за колом повноважень Конституції України в редакції від 2004 року. В цей же час було прийнято Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [82] від 21 лютого 2014 року, який доповнює вказаний вище нормативно-правовий акт.

З метою подальшої оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у частині – усунення дублювання їх повноважень, скорочення чисельності апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, Указом Президента України від 10.09.2014 року

№ 442 розпочато перший етап адміністративної реформи, згідно з яким поєднано галузевий і територіальний принципи управління, а також затверджено схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади [101].

Подальші концептуальні засади та стратегічні завдання щодо реформування системи виконавчої влади на засадах децентралізації визначені у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Як попередньо зазначалось, до проведення адміністративної реформи до системи вищих органів виконавчої влади належали органи різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, державні комісії, служби, інспекції, фонди, адміністрації [6]. 27 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади № 1013 [57], у якій, зокрема, зазначалося, що «попередньо робота у напрямі реформування центральних органів виконавчої влади зосереджувалася переважно на здійсненні заходів, які було спрямовано на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень». Проте, на думку законодавців, реформування міністерств доцільно проводити комплексно та послідовно.

Зазначене рішення було прийнято у межах реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 [121]. Саме з цією метою у межах реалізації Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905, було ініційовано проведення відповідних заходів щодо «утворення у визначених Кабінетом Міністрів України міністерствах, інших центральних органах виконавчої



влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України відповідних структурних підрозділів (директоратів та генеральних департаментів)» [111].

27 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, яка містить загальну рамку реформи. Цього ж року почалася реформа десяти пілотних міністерств першої хвилі, основна мета якої – перетворення міністерств на потужні аналітичні центри з формування політики. Для функціонального обстеження були відібрані міністерства за принципом того, які з них критичні для реалізації найважливіших реформ: пенсійної, охорони здоров'я, освіти, реформи децентралізації, питання юстиції та публічних фінансів. За результатами проведення функціонального обстеження десяти міністерств визначено оптимальну модель їх подальшого реформування та діяльності: за кожним міністерством закріпити 5–7 державних політик; у кожній з цих сфер визначити відповідний директорат, який займатиметься аналізом і формуванням політики, координацією ресурсів тощо; державні службовці нової якості будуть відібрані за конкурсом («новий профіль державного службовця – це не просто управлінець, а аналітик, що розуміє, які проблеми турбують суспільство і як в межах обмежених бюджетних ресурсів запропонувати оптимальне рішення щодо втручання або невтручання Уряду») [110].

Необхідно зазначити, що постановою КМУ «Деякі питання реформування державного управління» від 11.12.2019 р. № 1034 (далі – Постанова № 1034) внесено зміни до декількох урядових рішень, якими, зокрема, встановлено правила визначення структури та чисельності структурних підрозділів держорганів. Так, відповідно до норми пп. 2 п. 4 постанови № 1034, «міністерства мають здійснити заходи щодо приведення своїх структур у відповідність до цієї постанови» [31], відповідно до змін, внесених до Постанови КМУ від 12.03.2005 № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій», змінюються засади

формування структури держорганів: розмежовано критерії визначення структурних підрозділів, що утворюються у складі апарату інших центральних органів виконавчої влади та у складі міністерств, для інших ЦОВВ вони встановлені в п. 1, а для міністерств – у п. 1<sup>1</sup> [116, с. 26-28].

Варто акцентувати увагу на тому, що згідно з вказаним документом лише в міністерствах можуть утворюватися директорати, на які й покладається здійснення завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства. Окрім того, важливою є і норма, згідно з якою наразі перелік та штатна чисельність структурних підрозділів, має встановлюватися керівником відповідного органу з урахуванням граничної чисельності працівників апарату, складності та обсягу покладених на орган завдань [116]. Раніше такої вимоги не було. Що стосується безпосередньо міністерств, то в їх апараті можуть також утворюватися секретаріати, тобто сукупність структурних підрозділів і посад, що здійснюватимуть організаційне, правове, фінансово-економічне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства [31, с. 137 -141; 126, с. 26–28]. Якщо взяти до уваги критерії визначення структури місцевих держадміністрацій, установлені п. 1<sup>3</sup> постанови № 179, а також для апарату обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, їх структурних підрозділів, територіальних підрозділів ЦОВВ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міжрегіональних територіальних органів (п. 4 постанови № 179), майже не змінилися. Крім того, постановою № 1034 внесено зміни і до Концепції про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади від 27.12.2017 р. № 1013. Зокрема, оновлення структури ЦОВВ має узгоджуватись лише із Програмою діяльності КМУ, а не із середньостроковим планом пріоритетних дій уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням КМУ від 03.04.2017 № 275 [31; 126, с. 26–28]. Також, у розділі IV «Шляхи і способи розв'язання проблем» Концепції № 1013 з'явилась нова норма, згідно з якою виконання функцій секретаріату

міністерства за рішенням Кабміну може покладатися на інші держоргани . Проте, на жаль, конкретизація такої позиції чи роз'яснення правил застосування цієї норми відсутні [31 ; 126, с. 26–28].

Таким чином, здійснивши огляд становлення та розвитку виконавчої влади, можна прослідкувати, що після проголошення незалежності України, поступово Кабінет Міністрів України став вищим органом у системі органів виконавчої влади, наділивши його конституційною автономією. Однак, перебіг політичних процесів доводить, що положення Кабінету Міністрів України загалом та органів виконавчої влади, зокрема – часто змінювалися, у зв'язку з внесенням змін до Конституції України, яка закріплює їх правовий статус.

## **2.2. Нормативно-правове регулювання системи органів виконавчої влади в умовах децентралізації**

Для початку визначимо, що являє собою поняття «Система органів виконавчої влади» – це сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних держави органів, які створюють цілісну єдність у процесі реалізації виконавчої влади на території України». Вона: підтверджує наявність у органів виконавчої влади певних ознак (єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо); фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять у конкретну систему, від всіх інших видів органів; виокремлює чітко визначений суб'єктний склад окресленої системи. У межах системи визначається порядок формування окремих її елементів [5, с. 332]. Будову та внутрішню форму системи відображає категорія «структура», яка надає їм цілісності, сприяє збереженню стійкого стану системи. Структура є показником організованості системи. На думку В.Б. Авер'янова, «структура організації – це логічне взаємовідношення рівнів управління і підрозділів, побудованих у такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягати

цілей організації» [1, с. 56-59 ].

З огляду на основні нормативно-правові акти , система органів виконавчої влади в Україні включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: вищий рівень; центральний рівень та місцевий або територіальний рівень.



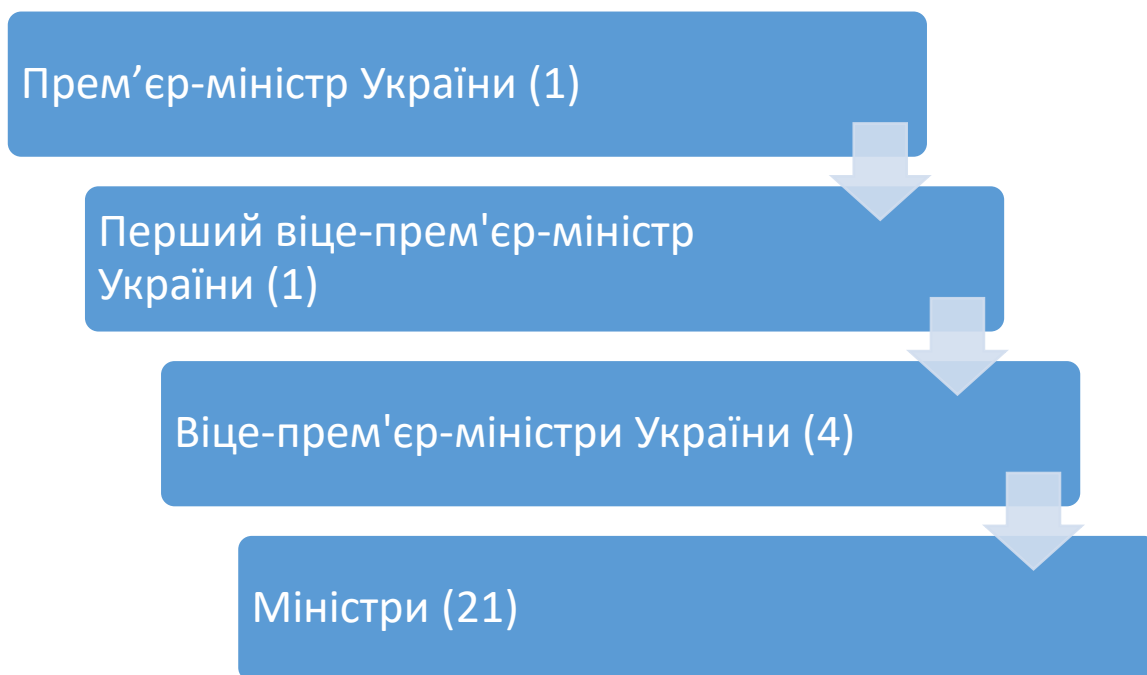
Проаналізувавши законодавство України, яке регулює діяльність органів виконавчої влади їх можна систематизувати за наступними ступеннями.

Перший ступінь – це закріплення в Конституції України статусу Кабінету Міністрів України, як вищого органу у системі органів виконавчої влади України. Зокрема, у Конституції України визначено:

- склад і порядок призначення членів Кабінету Міністрів України ;
- відповідальність, підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів України ;
- порядок вступу у повноваження і порядок припинення повноважень Кабінету Міністрів України;
- повноваження Кабінету Міністрів України [280].

Так, згідно зі ст. 113 Конституції України – «Кабінет Міністрів України

є найвищим органом у системі органів виконавчої влади та відповідальний перед Президентом та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний ВРУ у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.» [51]. Структуру Кабінету Міністрів України можна зобразити наступним чином:



Другий ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади – деталізація статусу Кабінету Міністрів України в Законі України «Про Кабінет Міністрів України».

Зокрема, порівняно з Конституцією України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» має такі деталізації: «визначено основні завдання та принципи діяльності Кабінету Міністрів України; встановлено вимоги до членів та програми діяльності Кабінету Міністрів України; регламентовано особливості продовження виконання повноважень Кабінетом Міністрів України та окремими його членами у визначених випадках; урегульовано особливості повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з органами публічної влади, в тому числі з органами виконавчої влади, Президентом України, Верховною Радою України,

іншими державними органами, органами місцевого самоврядування; унормовано організацію діяльності Кабінету Міністрів України, а також соціальне та інше забезпечення членів Кабінету Міністрів України .» [533].

Третя ступінь нормативно-правового регулювання органів виконавчої влади – це визначення загальних основ статусу центральних органів виконавчої влади у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Цим Законом закріплено такі визначальні положення:

– визначено систему центральних органів виконавчої влади, принципи та правові засади їх діяльності, а також порядок утворення, ліквідації та реорганізації;

– окремими розділами визначено статус, завдання, повноваження керівників, статус апарату, територіальних органів, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– регламентовано питання забезпечення діяльності та відповідальності посадових осіб центральних органів виконавчої влади [568 ].

Середньою ланкою в системі центральних органів виконавчої влади є міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, підпорядковані Кабінету Міністрів України [17].

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Уряд Конституцією та законами України. Міністерство чи інший центральний орган виконавчої влади України утворюється шляхом створення нового органу влади або в результаті здійснення реорганізації (поділу, злиття, перетворення) одного чи декількох центральних органів виконавчої влади, а припиняється шляхом його реорганізації (приєднання, злиття, поділу, перетворення) або ліквідації. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабміну України. Міністр як член Кабміну України

здійснює відповідні повноваження, що визначені в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади [107]. Перелік діючих міністерств та підпорядкованих їм органи подано мною окремо (див. Додаток А). У кожного міністерства є своя затверджена структура. Уніфікованого підходу до формування структури міністерств не існує. Для прикладу мною показано структуру Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (див. Додаток Б).

У системі міністерства можуть утворюватися такі види урядових органів як служби, агентства, інспекції, комісії. До основних завдань інших центральних органів виконавчої влади відносять: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують і координують їх діяльність [126].

Служба – урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для надання державних, у тому числі адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень та інших документів, реєстрація тощо). Перелік державних служб, яких на сьогодні налічується 25 од. подані мною окремо (див. Додаток В). Наведено приклад структури Державної авіаційної служби України (див. Додаток Г).

Інспекція – урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для здійснення контрольних-наглядових функцій за дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами встановлених Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до Конституції та законів України, загальнообов'язкових правил поведінки у відповідній сфері державного управління. Система діючих на сьогодні в Україні інспекцій складається з 5 од. (див. Додаток Д). Примірна структура показана мною на прикладі Державної інспекції архітектури та

містобудування (див. Додаток Е).

Агентство – урядовий орган у системі міністерства , який утворюється для виконання покладених міністерством на нього обов'язків. Перелік діючих на сьогодні агентств становить 7 од. (див. Додаток Є). Структура агентства наведена на прикладі Національного агентства України з питань державної служби (див. Додаток Ж ).

На сьогодні в системі органів виконавчої влади нараховується 8-м центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які підпорядковані Кабінету Міністрів України (див. Додаток З). Організаційна структура ЦОВВ із спеціальним статусом наведена на прикладі Національного агентства України з питань запобігання корупції (див. Додаток И).

До колегіальних органів у системі ЦОВВ в Україні належать 3 комісії (див. Додаток І). З поміж зазначених комісій наведена до прикладу організаційна структура Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (див. Додаток Ї).

В системі центральних органів виконавчої влади виокремлюють 5-ть інших ЦОВВ (див. Додаток Й). Наводиться, як приклад структура Пенсійного фонду України (див. Додаток К).

Четверта ступінь нормативно -правового регулювання системи органів виконавчої влади – детальне регулювання статусу конкретних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюється на основі положень про такі органи, які затверджені Кабінетом Міністрів України. Зокрема, в положеннях про центральні органи виконавчої влади зазначено: «статус центрального органу виконавчої влади; сфери, в яких центральний орган виконавчої влади реалізує державну політику; завдання та повноваження центрального органу виконавчої влади; повноваження керівника центрального органу виконавчої влади; структуру керівництва центрального органу виконавчої влади та порядок призначення заступників керівника; порядок взаємодії з іншими органами влади та місцевого



самоврядування, допоміжними та дорадчими органами, організаціями громадянського суспільства; повноваження державного секретаря як вищої посадової особи з числа державних службовців (актуальне лише для міністерств)» [568].

Як приклад положень про центральні органи виконавчої влади можемо навести Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267 [535].

П'ята ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади стосується місцевих державних адміністрацій і включає Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Зокрема, зазначеним законом закріплено такі концептуальні положення статусу та діяльності місцевих державних адміністрацій, зокрема: «статус та атрибути, основні завдання, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій; склад, структуру, акти та правові засади діяльності; формування місцевих державних адміністрацій; компетенція місцевих державних адміністрацій; відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями; організація та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій; забезпечення діяльності та відповідальність місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб» [537]. На сьогодні до місцевих органів виконавчої влади обласного рівня входять 24-х обласні державні адміністрації (див. Додаток Л). Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 року № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних

адміністрацій» [95]. На практиці структура обласної державної адміністрації виглядає відповідно до поданої інформації (див. Додаток М).

Шоста ступінь нормативно-правового регулювання системи органів виконавчої влади передбачає правове регулювання статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

До таких нормативно-правових актів належать, як приклад, постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [526 ] та ін.

Сьома ступінь нормативно-правового регулювання системи центральних та місцевих органів виконавчої влади має визначати статус структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

У кожній області існують районні державні адміністрації, які здійснюють державне управління на рівні району. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 р. № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» у районної, районної у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях, створюються наступні структурні підрозділи. Організаційна структура наведена на прикладі Семенівської районної державної адміністрації (див. Додаток Н ).

Діюче нормативно-правове забезпечення діяльності органів виконавчої влади не систематизоване та занадто громіздке, що в свою чергу ускладнює розуміння учасників процесу його змісту. Законодавство України про реформування правового статусу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розпорошене на різноманітні правові акти. Отже , державні службовці та службовців місцевого самоврядування в контексті реалізації покладених на них обов'язків поставлені перед питанням пошуку відповіді на практичні питання в численних правових актах, що не сприяє швидкій та якісній роботі органів виконавчої влади .

Проаналізувавши структуру органів виконавчої влади в Україні ,

доходимо висновку, що система органів виконавчої влади, дійсно має надто складну ієрархічну структуру підпорядкованості. Реформаторські процеси, які втілюються в економічній, соціальній, політичній, правовій та в інших сферах суспільства вимагають від системи органів виконавчої влади України вироблення дієвого механізму їх взаємодії та функціонування на засадах децентралізації влади і розвитку територіальних громад.

### **2.3. Взаємодія органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень в умовах децентралізації**

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади значною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і горизонталі:

– в основу формування вертикальних управлінських зв'язків покладено повноваження Кабінету Міністрів України щодо напряму, координації діяльності інших органів виконавчої влади і здійснення контролю за їх функціонуванням. У межах вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади – міністерствам підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль. Органами міністерств на місцевому рівні є управління, відділи й інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні й підконтрольні міністерствам. Державним комітетам й іншим центральним органам виконавчої влади на місцевому рівні підконтрольні й підзвітні їх територіальні органи. Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації, в межах своїх повноважень, направляють діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за нею;

– горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні й реалізації державної політики в межах Урядових програмно-цільових комітетів. На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки ґрунтуються на взаєминах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств й інших центральних органів виконавчої влади і сприяють їм у виконанні покладених на них завдань [45, с . 153].

Відносини між виконавчою владою і Президентом України регулюються ст. 106 Конституції України. Президент України вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України [51]. Відповідно до п. 1 ст. 14 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» за пропозицією Президента України Верховна Рада України має право прийняти рішення про відставку Кабінету Міністрів України, тобто питання відповідальності Кабінету Міністрів України перед Президентом України має політичний характер і може вирішуватися шляхом прийняття рішення про відставку [97; 54].

Засади відносин органів виконавчої влади з Верховною Радою України закріплені ст. 87 Конституції України, відповідно до якої за пропозицією Президента України або не менше як однієї третини народних депутатів України її конституційного складу, може також розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю конституційного складу Верховної Ради України [58; 51]. Підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів України Верховній Раді України визначено статтями 85, 96, 97 Конституції України. Нормотворча діяльність Кабінету Міністрів України має підзаконний характер і здійснюється відповідно до положень Конституції та законів України. Подання Кабінету Міністрів України доповіді про перебіг виконання державного бюджету поточного року разом

із проєктом Державного бюджету України на наступний рік дає можливість Верховній Раді України проконтролювати фінансову ситуацію в державі та здійснити моніторинг діяльності уряду з метою уникнення ризиків, що супроводжували виконання бюджету поточного року [51; 97]. Особливості взаємин КМУ та ВРУ регламентовані постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження регламенту Кабінету Міністрів України» [...].

У відносинах органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування спостерігаються системні затяжні проблеми, які потребують вирішення. Так, взаємодія місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, пов'язані з недосконалістю інституту делегованих повноважень :

1) відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі які незабезпеченості належними ресурсами;

2) суперечність інституту делегування повноважень районними та обласними місцевими радами відповідним державним адміністраціям нормам Європейської хартії місцевого самоврядування. Так, у статті 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним органам державної влади повноваження щодо транспорту, будівництва, розвитку охорони здоров'я. Натомість одним із головних принципів самоврядування, який визначено в Європейській хартії місцевого самоврядування, є виключність його повноважень, що унеможлиблює передачу самоврядних повноважень будьякому іншому органу влади ;

3) пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних колективів. Так, ініціатива з розробки бюджетів та програм місцевого розвитку районів і областей належить місцевим державним адміністраціям, підпорядкованим Главі держави та Кабінетові Міністрів України і установчий (кадровий) вплив на які з боку представницьких

органів є недостатнім (обмежується висловленням недовіри голові Адміністрації). Натомість обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, можуть лише затверджувати їх;

4) протистояння між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень. Зокрема, рішення про повернення делегованих повноважень від обласних державних адміністрацій у 2006 р. ухвалювали Київська, Одеська та Харківська обласні ради. Додатковим чинником для такого протистояння є те, що повернення делегованих повноважень передбачає отримання додаткових матеріальних ресурсів для їх виконання ;

5) недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Як відомо, у якості інструменту здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень передбачене висловлення недовіри з боку обласних та районних рад головам відповідних державних адміністрацій. Причому ухвалення рішення двома третинами складу ради тягне за собою обов'язкове звільнення голів МДА зі своїх посад . Однак, даний інститут може використовуватися опозиційними партіями , представники яких домінують у місцевих радах, для блокування діяльності місцевих адміністрацій у тих питаннях , які належать до компетенції держави. Найінтенсивніше ці процеси відбуваються у період коли більшість депутатського корпусу місцевої ради та керівництво відповідної місцевої адміністрації належать до конкуруючих політичних сил.

В умовах децентралізації публічної влади має бути зворотній зв'язок органів виконавчої влади з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами , вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян , сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Тому, особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної виконавчої влади України. Нині ця взаємодія відбувається у таких правових формах:

а) Участь інститутів громадянського суспільства у нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.

Участь у правотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні.

Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

б). Участь інститутів громадянського суспільства у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

- передачі повністю повноважень державних органів;
- передачі часткової повноважень державних органів;
- громадського контролю.

З метою залучення громадських організацій до правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади законодавством передбачена передача громадській організації повністю повноважень (функцій), що їх виконує

відповідний державний орган, або передача лише окремих функцій державних органів громадським організаціям, які діють паралельно або спільно з відповідними органами держави. Громадські організації також беруть участь у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом органу виконавчої влади.

Це також залучення ІГС до надання соціальних послуг; здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами державної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо.

с). Участь інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

- реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення;

- участі ІГС у діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню охорони громадського порядку;

- реалізації права вживати спільно з працівниками поліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів;

- участі ІГС з органами Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону.

За останні роки Верховною Радою України прийнято ряд важливих



законів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави. Наприклад, громадські організації беруть участь у здійсненні цивільного контролю над правоохоронними органами, здійснюють громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству.

У здійсненні правоохоронних повноважень органів виконавчої влади беруть участь громадські організації, наділені деякими державно-владними повноваженнями. Так, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 255) у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218–221, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи. Протоколи про правопорушення мають право складати також представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності: член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; громадський інспектор Українського товариства охорони пам'яток історії та культури.

Отже, підсумовуюче зазначене вище та зважаючи на аналітику участі громадськості в публічно-владному житті країни, можемо констатувати наступні винувки.

З метою забезпечення права громадян України впливати на процес здійснення державного управління видається, на нашу думку, необхідним посилити роль громадських організацій щодо здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади. Наразі часто виникають ситуації, коли громадські організації звертають увагу керівників вищестоящих органів виконавчої влади на протиправну діяльність підлеглих їм керівників нижчестоящих органів виконавчої влади. Однак розгляд звернення громадських організацій вищестоящими органами виконавчої влади зводиться до формальних відписок. Формалізований підхід до виконання норм закону України про звернення громадян свідчить про недостатній

рівень правосвідомості керівників органів публічної влади, а подекуди і покривання своїх підлеглих. В умовах реформи децентралізації і неможливо залишати і формальний підхід до розгляду звернень представників інститутів громадянського суспільства до суб'єктів здійснення державного управління.

В процесі децентралізації необхідно звернути увагу також на роль політичних партій в житті територіальних громад. Сучасне виборче законодавство України надає право політичним партіям сприяти розвитку територій. Однак політичною партією є громадське об'єднання, яке має загальнодержавну програму розвитку. Така програма переслідує забезпечення загальнодержавних інтересів. Делегуючи своїх представників на вибори до органів місцевого самоврядування політичні партії постають перед питанням визначення, чиї інтереси будуть превалювати в діяльності цих представників у межах відповідної територіальної громади: інтереси держави в цілому чи інтереси даної територіальної громади. В ситуаціях, коли загальнодержавні інтереси можуть іти в розріз з інтересами жителів відповідних територіальних громад, є ризик, що представники політичних партій оберуть інтереси загальнодержавного рівня. Тоді жителі територіальних громад стануть свідками прийняття рішень, що йдуть всупереч інтересам місцевих жителів. Це є проблемним питанням, якому в науці приділяється дуже мало уваги. І на мою думку, в діяльності депутатів місцевих рад, до числа яких відносяться представники політичних партій, при прийнятті важливих рішень має застосовуватися принцип максимального поєднання інтересів загальнодержавного та місцевого рівнів.

## **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

### **3.1. Шляхи удосконалення нормативно -правового забезпечення органів виконавчої влади в Україні**

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

Ефективність впровадження реформи децентралізації органів виконавчої влади вимагає належного нормативно-правового забезпечення. Це стосується основоположних змін на законодавчому рівні, і першочергово внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Такі зміни мають базуватися на принципах, що використовуються у розвинених європейських країнах, а саме субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності. Нагадаємо, що проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), зареєстрований у Верховній Раді за № 2598 від 13 грудня 2019 року, було відкликано 17 січня 2020 року. Враховуючи те, що норми Основного закону є базовими та вихідними для інших нормативно-правових актів щодо децентралізації

органів виконавчої влади, прийняття відповідних змін є нагальним, але до сьогодні не вирішеним питанням.

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

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

Необхідно зазначити, що, на жаль, чіткої системи органів виконавчої влади в основному Законі не передбачено. З однієї сторони це надає можливість у разі необхідності забезпечити її гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації деяких органів виконавчої влади, адже інакше

будь-які такі зміни вимагатимуть внесення відповідних корегувань Конституції.

З іншої сторони, постійні зміни системи органів виконавчої влади ускладнюють механізми реалізації прав громадян, що забезпечуються такою системою органів. Громадяни не знають, якому органу належить компетенція щодо розгляду того чи іншого питання, що часто призводить до безнадійної «ходьби по колу» органів влади.

На мою думку, в Конституції України варто було чітко прописати усі види органів виконавчої влади, адже в умовах децентралізації ми відштовхуємося від принципу «людиноцентризму», який проявляється в чіткій, прозорій та зрозумілій для людини системі органів публічної влади, створеної задля забезпечення умов належного життя громадян. В свою чергу, це убезпечить суспільство від створення органів «під конкретного посадовця» (надання «портфеля» своїй людині).

Здебільшого, практична діяльність, пов'язана з утворенням міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, свідчить про те, що на сьогодні центральні органи виконавчої влади створюються та діють у різноманітних формах: адміністрації, комітету, управління, комісії, служби, агентства, інспекцій. Проте чіткого критерію утворення центрального органу виконавчої влади у тій чи іншій організаційно-правовій формі немає [126].

Незважаючи на закріплення у ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначення поняття та системи центральних органів виконавчої влади, необхідно передбачити дефініцію центральних органів виконавчої влади, яка відмежовувала б їх від інших органів державного управління, у тому числі від інших органів виконавчої влади. Крім того, доцільно визначити чіткі критерії віднесення певного органу до інших центральних органів виконавчої влади.

Повертаючись до оптимізації центральних та місцевих органів виконавчої влади, варто вказати, що нормативно-правове регулювання

деяких центральних органів виконавчої влади не вписується у конструкцію нормативно-правового рівня. Така ситуація виникла тому, що статус та функціонування певних центральних органів виконавчої влади концептуально врегульовано не у положеннях, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, а саме законами України .

Наприклад, статус та функціонування Державного бюро розслідувань визначається не положенням, затвердженим Кабінетом Міністрів України , а Законом України «Про Державне бюро розслідувань » [467].

Багато інших центральних органів виконавчої влади здійснюють свою діяльність на основі положень, затверджених постановами Кабінету Міністрів України, що визначають їх статус та функціонал.

Однак наведені вище факти свідчать про неоднаковий підхід до нормативно-правового регулювання статусу та функціонування центральних органів виконавчої влади, іншими словами, на мою думку, можна визначити дану ситуацію як асиметрію нормативно-правового рівня оптимізації системи органів виконавчої влади на концептуальному рівні. Так, в Україні чомусь не існує, наприклад, Закону України «Про Міністерство внутрішніх справ України» чи Закону України «Про Міністерство освіти і науки України», а, наприклад, закони України «Про Національну поліцію» [541], «Про Державне бюро розслідувань» [467], «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами , одержаними від корупційних та інших злочинів» [539 ] не лише існують, а й регулюють організацію та діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади . Такий підхід правового регулювання статусу та функціонування центральних органів виконавчої влади ставить на один щабель з Кабінетом Міністрів України, організація та діяльність якого регламентовано Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України», такі органи як Державне бюро розслідувань, Антимонопольний комітет України , Фонд державного майна України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань

виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національна поліція України [599]. Зважаючи на те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади, тому всі інші центральні органи виконавчої влади підконтрольні і підзвітні йому. Крім того, регулювання статусу та діяльності наведених центральних органів виконавчої влади на концептуальному рівні одночасно законами України та положеннями, що затверджені постановами Кабінету Міністрів України, на мою думку, недоцільне, так як дублювання одних і тих же правовідносин двома або більше нормативно-правовими актами є небажаним явищем.

Окрім цього, такі правоохоронні державні органи, як Національне антикорупційне бюро України та Служба безпеки України, структура та функціонал яких на концептуальному рівні визначаються відповідно Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [540] та Законом України «Про Службу безпеки України» [554], відповідно до чинного національного законодавства не вважаються центральними органами виконавчої влади, однак за своєю суттю є саме такими. Адже і Національне антикорупційне бюро України, і Служба безпеки України є подібними правоохоронними органами, як до слова, Національна поліція України та Державне бюро розслідувань, що відповідно є центральними органами виконавчої влади. Основна їх відмінність – підслідність (сфери діяльності), а також в обумовлена цим різниця у статусах.

З наведеною думкою про асиметрію нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади можливо не погодяться деякі правознавці через її невідповідність конституційній нормі [446]. Так, згідно із ст. 92 Конституції України, лише законами України визначаються організація і діяльність органів досудового розслідування [280]. Однак, по-перше, Конституцію України за потреби теж можна змінити, а по-друге, не всі зазначені вище асиметрично урегульовані центральні органи виконавчої влади є органами досудового розслідування.

Що стосується функціонального субрівня нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади є нагальна потреба уникнення нормативної авторегуляції – ситуації, за якої центральний орган виконавчої влади сам видає нормативно-правовий акт, який сам же має виконувати і контролювати. Вважаю, що така постановка питання є нелогічною та має прямі ознаки конфлікту інтересів. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 48 Закону України «Про запобігання корупції» порядок проведення контролю декларацій затверджується Національним агентством з питань запобігання корупції, яке і здійснює цей контроль [485].

Окрім того, дивною є ситуація, коли за окремими законами функціями центрального органу виконавчої влади наділяється інший колегіальний орган, що не має такого статусу. Однак за усіма ознаками такий орган користується усіма повноваженнями центрального органу виконавчої влади. Як приклад, можна назвати Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО), що навіть відповідно до назви має статус центрального органу виконавчої влади, яке перебрало на себе достатньо велику частку повноважень Міністерства освіти і науки. Статус даного органу визначається Законом України «Про вищу освіту». Натомість НАЗЯВО не є органом виконавчої влади і його члени не мають статусу державних службовців, що по суті є нелогічним та суперечить Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

На мою думку у сучасних суспільно-політичних умовах, дублювання функцій та повноважень з державного управління певного органу іншим є неприпустимим та недоцільним. Якщо розглянути передісторію, зокрема, створення НАЗЯВО, то такий орган створювався з метою мінімізації корупційних ризиків та залучення до атестаційних процедур у сфері вищої освіти широких кіл освітньо-наукової громадськості.

Однак, вважаю, що такий алгоритм створення, копіювання різних державних органів з дублюючими функціями не є ефективним шляхом подолання корупції та підвищення якості державного управління, адже



корупція притаманна будь-яким органам, що мають владні повноваження, у тому числі новоствореним. Натомість розростання системи дублюючих функцій один одного органів навпаки породжує зростання публічних видатків на функціонування апарату державного управління та провокує ще більшу корупцію. Тож з метою покращення ефективності державного управління та боротьби з корупцією необхідно забезпечити прозорість адміністративних процедур, створити відповідні умови для громадського контролю їх законності, забезпечити належний доступ до правосуддя та гарантії незалежності судів.

На мою думку, надзвичайно важливим питанням державного управління має бути доступ будь-якого громадянина України незалежно від місцевості його проживання до якісних адміністративних послуг, що має бути забезпечено на першому плані адміністративної реформи. Для цього необхідно вдало розподілити повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. При цьому роль органів виконавчої влади на місцях зводиться до представництва інтересів держави у певній адміністративно-територіальній одиниці, тобто здебільшого до функцій контролю та нагляду за дотриманням норм законодавства. Ця функція, до слова, є дуже актуальною в контексті відсутності за останні роки у прокуратури повноважень загального нагляду за додержанням законів. Зважаючи на це, на мій погляд, доцільно розробити проєкт закону «Про місцеві органи виконавчої влади», в якому детально окреслити їх статус з урахуванням наведеної вище концепції, а також взаємодію із органами місцевого самоврядування [186].

Із зазначеного вище вбачається також необхідність внесення певних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за невиконання вимог чинного законодавства, зокрема, неефективне здійснення своїх повноважень, незабезпечення виконання стандартів державної політики на певній території.

З цього приводу хотілося б наголосити на тезі про паритетність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а тому органи місцевого самоврядування необхідно також наділити: правом моніторингу, контролю та нагляду за діяльністю місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення належних умов роботи органів місцевого самоврядування; відповідними повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення на посадових осіб місцевих органів виконавчої влади стосовно неналежного виконання ними своїх посадових обов'язків з питань забезпечення інтересів місцевих громад.

Необхідно зазначити, що у разі спорів кожна сторона має невід'ємне право звернутися до відповідного адміністративного суду, а забезпечення належного доступу до правосуддя є пріоритетом державної політики у сфері захисту прав людини і важливою компонентою оптимізації органів виконавчої влади. Адже саме суд має повноваження визнати певне рішення органів влади незаконним, що є запорукою захисту прав і свобод людини, а також гарантією належного виконання своїх повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для того, щоб у суб'єктів судового звернення було більше можливостей захистити свої права, аби судовий розгляд був більш доступнішим, необхідно створити належні та сучасні умови розгляду адміністративних справ, осучаснити їх. Для цього необхідно внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, передбачивши судовий розгляд справ на кожній стадії в онлайн-режимі.

Отже, напрямки підвищення ефективності та результативності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, що сьогодні перебуває на активній стадії її впровадження, вбачається доцільним визначити за наступними критеріями: 1) законодавчий – належне нормативно-правове забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення децентралізації державної влади, а також формування кадрового складу, що є необхідним для забезпечення

виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; 3) фінансовий – удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, що, зокрема, викликано скороченням надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад, слабкою фінансовою самостійністю територіальних громад, надмірною централізацією фінансових ресурсів на вищому рівні, відсутністю законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування тощо.

### **3.2. Шляхи удосконалення міжсекторального партнерства органів виконавчої влади**

Питання партнерства та децентралізації лишається актуальним у всіх країнах Європи з розвиненими ринковими відносинами. У більшості робіт сучасна регіоналізація розглядається як основа партнерства, демократизації та децентралізації національних макроекономічних систем управління з метою подання місцевих питань протекціонізму та власне централізму.

Партнерство і децентралізація виводять національну економіку України та притаманну їй систему управління на шлях конкурентоспроможності в глобальному просторі. Сама конкурентоспроможність має розглядатись як стратегія переосмислення регіонального та місцевого розвитку на принципі «розумної спеціалізації» і «міжрегіональної співпраці» з метою розвитку без дублювання функцій та активізації соціальної активності місцевих жителів. Власне міжсекторальне партнерство – це не є щось задане раз і назавжди, це – живий процес, зокрема за часів децентралізації всієї системи управління в Україні. Як умова діяльності партнерство означає об'єднання зусиль заради спільно визначених цілей, тобто згоду на співпрацю.

Партнерство як процес передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем чи нових можливостей та їх реалізацію. У партнерстві немає другорядного. Важливим є як процес налагодження партнерства, розвитку стосунків та узвичаєння діалогу, так і

спільна діяльність, що є результатом цього процесу. Партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей. Особливо це стає очевидним, коли завдання полягає у налагодженні порозуміння, наближенні сторін, створенні умов для змін.

Налагодження партнерства вимагає спільності, взаємної зацікавленості, внеску кожного у спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне і неповторне. Це певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Зазвичай про партнерство говорять як про спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін – як у плані участі в процесі, так і в плані користі, яку отримують сторони.

Важливо, що на сьогодні все частіше говорять про міжсекторальне партнерство – партнерство органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес сектору, ЗМІ, й особливо на місцях. Як і сам термін «партнерство», міжсекторальне партнерство має різні визначення. За однією з версій міжсекторальне партнерство – це спільна дія «трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі й задачі. В ідеальному світі метою партнерства мало б бути створення ініціативи, в рамках якої партнери співпрацювали б для досягнення спільних цілей і задач, а відтак – створювали б більше. У реальному житті часто трапляється так, що партнерство – це просто ініціатива, яка існує як формальна структура, що збирає разом різні групи інтересів». Форум лідерів бізнесу імені Принца Уельського (Велика Британія), який займався розвитком стратегічного партнерства в Центральній та Східній Європі, дає таке визначення: «Міжсекторальне партнерство – це формалізовані міжсекторальні стосунки між окремими особами і групами, у яких очікування і зобов'язання узгоджуються заздалегідь, і в основі яких лежить елемент спільного здобутку (ризик). Це

– стосунки, побудовані на виконанні зобов'язання чи завдання». Якщо умови цього визначення не виконуються, то, на думку його авторів, така взаємодія не є партнерством.

Дедалі частіше в Європі говорять саме про партнерство як механізм розвитку соціальної єдності та вирішення соціальних проблем, залучення груп, які раніше потерпали від вимушеної маргінальності, недостатньої уваги, а іноді – і відверто ворожого ставлення з боку решти суспільства. Метою партнерства виступає «об'єднання енергії, навичок та ресурсів ключових акторів: організацій публічного сектора, профспілок, волонтерських організацій, груп представників місцевих громад, – у розвитку та реалізації місцевих стратегій для подолання безробіття, бідності та соціального виключення. Таке партнерство має різні форми і покриває широкий спектр соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища».

Відносини взаємовпливу сторін є динамічними та відкритими, зумовленими наявними ціннісними орієнтаціями, політичною культурою суспільства як цілого. Спільна робота дозволяє дійти згоди про спільні цінності і принципи, виробити спільні цілі і задачі, заходи та програми діяльності. Вона допомагає долати бар'єри між владою і людьми, ізоляцію окремих груп і більш прозоро і відповідально розподіляти ресурси задля ефективнішого вирішення проблем. Партнерство виникає, коли беруться за справу, яку самотужки вирішити неможливо. Часто один сектор – чи то влада, чи неурядові об'єднання, чи бізнес – не можуть дати відповіді, які задовольнили б усіх. Відтак, міжсекторальне партнерство не просто гасло, а необхідна умова сталого розвитку.

Зазначимо, що нові можливості для діалогу між різними «зацікавленими сторонами» суспільства дозволяють розглянути різні підходи, залучити свіжі ідеї та нові людські ресурси. Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, максимальне врахування усіх законних інтересів і створення умов для постійного зростання не можливе без

партнерства між усіма секторами суспільства. Завдяки відмінностям між ними, кожен із секторів має унікальні знання, досвід і ресурси, які мають бути використані для розвитку громади. Тож, на зміну протистоянню та конкуренції секторів приходять взаємодоповнення і партнерство. Органи влади мають відповідні повноваження щодо прийняття рішень і ресурси для втілення цих рішень у життя. Організації громадянського суспільства мають досвід активістів, тісні стосунки з людьми, які потребують вирішення нагальних проблем.

Саме це громадські організації приносять у партнерство з владою. Голос кожного члена громади має право бути почутим – і у цьому допомагають громадські організації. Міжсекторальне партнерство – це насамперед механізм створення нових можливостей і порозуміння, руйнація стереотипів, зміна ставлення, відхід від акцентування стосунків залежності й підпорядкування, розвиток навичок спільної діяльності та об'єднання заради змін на краще.

Міжсекторальне партнерство – це демократія в дії. Люди, організації не існують в ізоляції та часто вступають у контакт і взаємодіють з іншими. Рівень цієї взаємодії може суттєво відрізнятись. Навіть те, що сторони називають партнерством, часто не є ним.

Можна виокремити кілька рівнів взаємодії:

«Згода на публіці» – ці стосунки добре виглядають зовні, і партнери не сперечаються відкрито і не з'ясовують стосунки на людях, однак кожен з партнерів працює ніби сам по собі.

«Паралельні дії» – партнери працюють у межах певної узгодженої програми, однак при цьому мають різні уявлення про те, навіщо вони працюють і чого прагнуть досягти. Їм бракує спільної мети і відчуття спільної відповідальності за процес і результат того, що вони роблять.

«Співпраця» – партнери працюють на досягнення спільної мети і взаємно доповнюють один одного. Партнерство передбачає визначення умов та обсягів співпраці, цілей та завдань спільної діяльності, очікуваних

результатів тощо. Можемо говорити про «різне» партнерство і з точки зору формалізації стосунків. Так, виділяють м'яке та жорстке партнерство.

Партнерські стосунки можуть відрізнитися і з точки зору часу – як короткотермінові, так і довготривалі, стратегічні. Коли мова йде про міжсекторальне партнерство, певна річ, ця взаємодія, цей діалог мають бути сталими й орієнтованими на дотримання належного процесу як в нинішньому, так і в майбутньому.

Партнерство, як і будь-яка спільна діяльність, має певні ризики і залежить від низки факторів. На характер взаємодії впливають загальний контекст та специфічні умови, норми та процедури взаємодії. Чимало залежить від готовності та бажання сторін до співпраці.

Незалежність сторін у партнерстві є принциповою. Вибір на користь партнерства може зробити лише незалежна людина чи організація. Йдеться про те, що умовою партнерства є визнання незалежності саме у значенні непідпорядкованості однієї сторони іншій і водночас визнання взаємної потреби та взаємного впливу – взаємозалежності сторін.

Таким чином необхідно вміти та вчитися працювати разом, брати участь у діяльності на рівних, особливо за умов децентралізації. Тож, робота у партнерстві – непроста справа, особливо коли йдеться про партнерство між секторами, підтримувати яке найскладніше. Чи не найважче визнати рівноправність партнерів: кожен сектор має визнати чесноти інших секторів і використовувати їх сильні сторони, а не змагатися з ними і самостверджуватися. «Рівноправність» не означає однаковий вплив, або ресурси. Рівноправність є визнанням важливих ролей та можливостей сторін на всіх етапах співпраці.

Проаналізувавши стан реалізації секторальної децентралізації за напрямками реформи доходимо висновку про її несистемний характер. В окремих сферах робота проводилась доволі активно, отримані позитивні практичні результати, водночас за певними напрямками результати майже відсутні. Загальними проблемами для всіх напрямів секторальної

децентралізації є недостатнє законодавчо-нормативне забезпечення, неналежне кадрове забезпечення як на рівні центральних і місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, наявність протиріч між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо передачі управлінських повноважень та відповідних ресурсів громадам.



## ВИСНОВКИ

Проведений мною комплексний аналіз проблематики діяльності органів виконавчої влади в умовах децентралізації дозволяє констатувати наступні висновки.

1. Органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в якості місцевої публічної адміністрації є найбільш наближеними до своїх громадян. У зв'язку з цим в їх діяльності має домінувати принцип беззаперечного визнання прав людини, її свобод та інтересів. Гармонійне поєднання принципу захисту інтересів держави та інтересів територіальних громад є основою в реалізації будь-якої публічно-владної діяльності. Саме утвердження прав людини і громадянина, територіальних громад, народу України в цілому має стати точкою відліку для реформування всієї системи органів виконавчої влади, що набуло особливої актуальності за теперішніх умов, коли в Україні проводиться реформа децентралізації, адже кінцева мета цих масштабних змін – прагнення долучитися до європейської спільноти та утвердитись на міжнародній арені як справжня правова держава. Таке становлення видається можливим, насамперед, лише за умов зміни пріоритетів, що панували за радянських часів – людина з «гвинтика суспільства» має перетворитися на найвищу соціальну цінність, як того вимагає Основний Закон. Для досягнення даного результату необхідно звертати увагу на досвід провідних європейських країн.

2. Практика зарубіжних держав свідчить про важливу роль реформи децентралізації органів публічної влади, впровадження якої здійснює позитивний вплив на демократизацію та трансформацію суспільства. Як показує досвід багатьох іноземних країн, основними перевагами децентралізації органів публічної влади є:

- 1) сприяння економічному розвитку регіонів та стратегічному плануванню;
- 2) розширення прав територіальних громад щодо вирішення нагальних

потреб місцевого значення;

3) сприяння прозорості та гласності прийняття рішень на місцях;

4) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням за результати їх діяльності;

5) доступність та підвищення якості надання публічних послуг на найбільш наближеному до людей рівні;

6) сприяння соціально-економічному розвитку окремих територій та розширенню прав на місцевому рівні тощо.

При цьому підвищення ефективності та оперативності роботи органів публічної влади багато в чому залежить від успішності проведення децентралізації. А це вимагає пошуку та визначення нагально необхідних стратегічних цілей, оптимальних механізмів реформування та врахування досвіду зарубіжних держав щодо проведення децентралізації органів публічної влади, який видався позитивним для розвитку демократичної держави та громадянського суспільства.

3. Після проголошення незалежності України, поступово Кабінет Міністрів України став вищим органом у системі органів виконавчої влади, наділивши його конституційною автономією. Однак, перебіг політичних процесів доводить, що положення Кабінету Міністрів України загалом та органів виконавчої влади, зокрема – часто змінювалися, у зв'язку з внесенням змін до Конституції України, яка закріплює їх правовий статус.

4. Діюче законодавство України про реформування правового статусу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розпорошене на різноманітні правові акти. Це ускладнює розуміння учасників процесу децентралізації його змісту. Тобто державні службовці та службовців місцевого самоврядування в контексті реалізації покладених на них нових обов'язків поставлені перед питанням пошуку відповіді на практичні питання в численних правових актах та концепціях розвитку. Це не сприяє швидкій та якісній реалізації діючого законодавства України.

Аналіз системи органів виконавчої влади засвідчив не зовсім зрозумілі

підходи до їх формування. Власне, система лише центральних органів виконавчої влади (міністерства, служби, агентства, інспекції, колегіальні органи, спеціальні органи, інші органи виконавчої влади) збиває з пантелику пересічного громадянина, заплутуючи його в павутинні державновладної термінології. Необхідно розробити чіткіші і простіші для розуміння підходи до формування системи центральних органів виконавчої влади.

Варто убезпечити можливість створення органів виконавчої влади з метою надання «портфеля» для «своїх» людей. При цьому необхідно здійснювати державний та громадський контроль за співмірністю обґрунтованості та реальної необхідності в такому новоствореному органі.

5. З метою забезпечення права громадян України впливати на процес здійснення державного управління видається, на нашу думку, необхідним посилити роль громадських організацій щодо здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади. Наразі часто виникають ситуації, коли громадські організації звертають увагу керівників вищестоящих органів виконавчої влади на протиправну діяльність підлеглих їм керівників нижчестоящих органів виконавчої влади. Однак розгляд звернення громадських організацій вищестоящими органами виконавчої влади зводиться до формальних відписок. Формалізований підхід до виконання норм закону України про звернення громадян свідчить про недостатній рівень правосвідомості керівників органів публічної влади, а подекуди і покривання своїх підлеглих.

6. Напрямки підвищення ефективності та результативності проведення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні, що сьогодні перебуває на активній стадії її впровадження, вбачається доцільним визначити за наступними критеріями: 1) законодавчий – належне нормативно-правове забезпечення, тобто удосконалення правового механізму її здійснення; 2) організаційний – потреба удосконалення організаційного механізму здійснення децентралізації державної влади, а також формування кадрового складу, що є необхідним для забезпечення виконання органами

місцевого самоврядування делегованих повноважень; 3) фінансовий – удосконалення фінансового механізму реалізації процесу такого реформування, що, зокрема, викликано скороченням надходжень до місцевих бюджетів на розвиток громад, слабкою фінансовою самостійністю територіальних громад, надмірною централізацією фінансових ресурсів на вищому рівні, відсутністю законодавчого врегулювання встановлення умов закріплення фінансових ресурсів, що необхідні для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування тощо.

7. З метою продовження реалізації та забезпечення досягнення позитивних результатів секторальної децентралізації як невід’ємної складової реформи децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідно вжити передусім таких заходів щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Верховній Раді України, міністерствам, іншим ЦОВВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормування питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень; прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги та критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с. 89
2. Авер'янов В.Б., Коліушко І.Б. Визначальний напрямок реформування апарату державного управління. *Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування (наукове видання)*. Київ. УАДУ, 1999. С. 17–18.
3. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія /за ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Київ. Моноліт, 2009. 384 с.
4. Адміністративна реформа для людини / під заг. ред. І.Б. Коліушка. – К. : Факт, 2001. – 72с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник /В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
6. Адміністративне право України: підручник /В. Галунько, П. Діхтієвський та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Антинази А. Энциклопедия социологии. 2009. URL: <http://sociology.niv.ru/doc/encyclopedia/socio/index.htm>.
8. Аристотель. Сочинения : В 4 т. Т. 4. – М. : Мысль, 1983. – С. 376–644.
9. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4 (39). С. 7–15.
10. Асоціація об'єднаних територіальних громад. *Офіційний веб-сайт*.
11. Бабенко К.А. Принцип поділу державної влади та сучасні проблеми його реалізації в Україні (конституційно-правовий аналіз) : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – К., 2004.
12. Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. Нижний Новгород, 1999. С. 16.
13. Бібік Н. В., Шаповал Г. М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку

територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2 (8). С. 5–14. DOI: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>.

14. Большой Российский энциклопедический словарь. Москва: БРЭ. 2003. 879 с.

15. Бортник В. А. Організація місцевої влади у французькій республіці: досвід децентралізації. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. С. 9–22.

16. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. 200 с. 66

17. Виконавча влада: поняття та система органів. URL: [https://osvita.ua/vnz/reports/gov\\_reg/17818](https://osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/17818).

18. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 2804 від 24 січня 2020 року). URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).

19. Галаган Л.М. Вищі органи державної влади в Україні (1991-2012): формування та взаємодія: монографія / Л.М. Галаган. К., 2013. 176 с.

20. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.

21. Георгіця А.З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. – Чернівці : Рута, 1994. – 138 с.

22. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.

23. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. Ст. 429.

24. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [ Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 496 с.

25. Державне право зарубіжних країн: навч. посіб. / Б.В. Калиновський, О.Я. Лапка, Н.Я. Лапка, Т.О. Пікуля, Л.А. Івершенко, Л.М. Козодой, К.В. Тарасенко; за заг. ред. О.Я. Лапки. К. : КНТ, 2012. 528 с.
26. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право /В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ та ін. Київ: Юстиніан, 2007. 287 с.
27. Державне управління: навч. посібник /за ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
28. Державне управління: навч. посібник /О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
29. Державне управління: підручник у 2 т. /Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ-Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
30. Децентралізація в Україні: Законодавчі новації та суспільні сподівання. Переднє слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. К.: Інститут Законодавства Верховної Ради України. 2015. 413с.
31. Деякі питання реформування державного управління: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1034. URL: [zakon.rada.gov.ua.1034-2019-n](http://zakon.rada.gov.ua/1034-2019-n).
32. Доповідь П.А.Столипіна при відкритті 2-ї Державної думи 2 березня 1907 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.at.ua/URLITERATURA/konspravouadocfric.DOC>
33. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. *Державне будівництво*. 2010. № 2. С.40–46.
34. Журавель Я.В. Діяльність органів виконавчої влади в період встановлення або зміни адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2020. № 43. С. 52–55.
35. Журавель Я.В. Діяльність органів виконавчої влади в період трансформування адміністративно-територіального устрою України. *Правова система України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27-28*

березня 2020 р.). Запоріжжя: Істина, 2020. С. 73–77.

36. Журавель Я.В. До питання про сучасну систему та структуру органів виконавчої влади в Україні. Травневі правові читання: матеріали І Всеукр. наук.-практ. конф. здобув. та викл. закл. вищ. осв. (м. Черкаси, 7 травня 2020 р.). Черкаси: ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2020. С. 243–245.

37. Журавель Я.В. Концепт «виконавча влада» в сучасному політико-управлінському дискурсі. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11. Ч. 1. С. 281–286.

38. Журавель Я.В. Удосконалення правового регулювання системи органів виконавчої влади. Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21-22 травня 2020 р.). У 2 ч. Суми: Сумський державний університет, 2020. Ч. 2. С. 48–52.

39. За даними Держстату України станом на 01.01.2019 без урахування тимчасово окупованої території. URL: [database.ukrcensus.gov.ua ›publ\\_new1zb\\_chnn2019](http://database.ukrcensus.gov.ua/publ_new1zb_chnn2019).

40. Закони, принципи та основні поняття. URL: [https://studopedia.com.ua/1\\_125413\\_zakoni-printsipi-ta-osnovni-ponyattya.html](https://studopedia.com.ua/1_125413_zakoni-printsipi-ta-osnovni-ponyattya.html).

41. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 415–424.

42. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління: рішення рахункової палати від 23.10.2018 № 27-1. URL: [rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/27-1\\_2018/Zvit\\_27-1\\_2018.pdf](http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/27-1_2018/Zvit_27-1_2018.pdf).

43. Зеркин Д.П. Основы политологии. – Ростов на Дону : Феникс. – 1999. – 544 с.

44. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: дис. Канд.юрид.наук:12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016.184с.



45. Кальниш Ю.Г. Публічне управління та адміністрування: навч. посібник. Полтава: Полтавська державна аграрна академія, 2015. 279 с.
46. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 442 с.
47. Касич А. О., Петрушко А. С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 13. С. 71–77.
48. Класики політичної думки. Від Платона до Макса Вебера. Під ред. проф. Є. Причепія. – Київ : ВК ТОВ «Тандем», 2002. – 584 с.
49. Коваленко А.А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки межі. *Право України*. 1997. №2 с.3-5. 51
50. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. С. 38.
51. Конституція України. Науково-практичний коментар. Право, 2011. 1128 с. URL: <https://textbook.com.ua/pravo/1474610935/s-8>.
52. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII– XIX вв. Англия, США, Франция, Италия, Германия. – М. : Гос. изд-во юридической литературы, 1957. – 585 с.
53. Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, А.В. Малько; под общ. ред. д. ю. н., проф. А.В. Малько. М. : Норма, 2004. 320 с.
54. Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми / ШПА при НАУКМА, УНЦПД, КВУ; за заг. ред С. Конончук, С. Балана. К.: Лікей, 2010. 36 с.
55. Конституційне право зарубіжних країн: курс лекцій/ О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін.; за ред. О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
56. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року (втратив чинність) /

[Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80> Text (дата звернення: 02.10.2020).

57. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 27 грудня 2017 року № 1013. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2384568-kabmin-opriludniv>.

58. Кульчій І.О. Реформування органів виконавчої влади в Україні: теоретико-організаційні питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.01. Київ, 2012. 220 с.

59. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

60. Локк Дж. Два трактата о правлении. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://readr.ru/dgnon-lokk-dva-traktata-o-pravlenii>

61. Малиновський В.Я. Державне управління:[навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. Луцьк: Вежа., 2000. 415 с.

62. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 4 т. СПб., 1907-1909. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

63. Марцеляк О.В. Статус префектов Франции: законодательное регулирование та практика функционирования. Малый і середній бізнес (право, держава, економіка). 2015. №3-4 (62-63) С.56-69.

64. Місьцеве самоврядування в країнах східного партнерства / за заг. ред. д.-ра політ. наук, проф. К. Ващенко. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, 2017. 56 с.

65. Монтескье Шарль Луи. Избранные произведения / О духе законов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://briefly.ru/monteske/o\\_dune\\_zakonov](http://briefly.ru/monteske/o_dune_zakonov)

66. Назаренко С. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні. Університетські наукові записки. 2009. № 3 (31). С. 34–37.

67. Національний проект «Децентралізація». Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020 року. URL:<https://decentralization.gov.ua/uploads/526/10.01.2020.pdf>.

68. Негодченко О.В. Основи правознавства: навчальний посібник.

Київ: Центр учбової літератури, 2005. 416 с.

69. Нижник Н.Р. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи / Нижник Н.Р., Кульчій І.О., Муза О.В. Полтава: ПУЕТ, 2012. 676 с.

70. О. Крупчан. Принцип розподілу влади, демократія, парламентаризм і організація виконавчої влади // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Збірник наукових праць. – К. : Міленіум, 2004. – С. 92.

71. Овчар О. М., Сьомова Т. Ю. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 172–176.

72. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Около 53000 слов. Москва: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1963. 900 с.

73. Основи правознавства України: навчальний посібник. /С.В. Ківалов, П.П. Мизиченко та ін. Харків: Одісей, 2006. 358 с.

74. Основи правознавства: навчальний посібник /за ред. В.П. Пастухова. Київ: Школа, 2003. 380 с.

75. Петренко П.Д. Реформування органів виконавчої влади як один з аспектів забезпечення інтеграції в європейський простір в контексті розвитку критеріїв вступу до ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 4 С. 77–88.

76. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений* № 1(28). Частина 2, січень. 2016р. С.47-51.

77. Писаренко В.П. Система органів виконавчої влади в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ*, 2014. Вип. 3 (21). С. 91–96.

78. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Гроші, фінанси, кредит*. 2016. Випуск. 9 С.684-688.

79. План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2019–2021 роки:

розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-planu-etapu-reformuvannya>.

80. Політологія: курс лекцій. 2004. 236 с.

81. Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» від 22 лютого 2014 року № 750-VII (втратила чинність) / [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-18-Text> (дата звернення: 02.10.2020).

82. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 11. Ст. 143.

83. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України: проект Закону України від 2016 року. URL: [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt\\_ZU\\_Pro\\_derg\\_kontrol.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf).

84. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України (реєстр. № 2598 від 27 грудня 2019 року). URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644).

85. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (втратив чинність) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 2. Ст. 44.

86. Про внесення змін до Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2004-%D0%BF>.

87. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 14 лютого 1992 року (втратив чинність) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 20. Ст. 271.

88. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і

міських Рад: Указ Президента України від 30.12.1995 №1194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95>.

89. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

90. Про запровадження обмежень щодо проведення перевірок діяльності сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2009 № 549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-2009-%D0%BF>.

91. Про засади адміністративно-територіального устрою України: проект Закону. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).

92. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

93. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 року № 1293-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 33. Ст. 445.

94. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>.

95. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>.

96. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2007 № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2007-%D0%BF>.

97. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
98. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
99. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 20. – С. 190. 107
100. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.
101. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 n1065>.
102. Про Президента Української РСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 року № 1295-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 33. Ст. 446.
103. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 1013-р.
104. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
105. Про утворення комісій з проведення реорганізації та ліквідації деяких центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.09.2019 № 738-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-utvorennya-komisij-z-provedenny-a060919>.
106. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI (останні зміни: 29.05.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
107. Проблеми міжнародних відносин: зб. наук. праць / за ред. А.І. Некряч та ін. Київ: КиМУ, 2019. Вип. 16. 394 с.

108. Пянковський В. Іноземний досвід проведення децентралізації та пропозиції для України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 1(13). С. 102–106.

109. Реформа десяти міністерств завершиться до середини 2018 року. URL: <https://ua.censor.net.ua/n3043436>.

110. Реформа децентралізації в Україні – комплекс змін до існуючого станом на початок 2014 року законодавства, основною метою якого є передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

111. Рибка В.Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2(53). С. 4.

112. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 № 20-рп/2010 / [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10> Text (дата звернення: 02.10.2020).

113. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : посібник / В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук [та ін.] ; під ред. В. В. Толкованова. – Київ : Крамар, 2011. – 261 с.

114. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>.

115. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я.Гонцяж, Н.Гнидюк, В.Гуменюк, О.Куленкова. К.: Міленіум: Вид-во УАДУ, 2011. 184 с.

116. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385–390. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp\\_2013\\_42\\_64.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vetp_2013_42_64.pdf).

117. Семерак О.С. Основи правознавства: навч. посібник. К.: Знання, 2008. 480 с.

118. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков. Консум; Университет внутренних дел, 2000. 704 с.
119. Скороход Ж.Ш. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: Здобутки та Застереження для України. Стратегічні пріоритети. 2008. №4(9). С.159-164.
120. Соціологія: навчальний посібник /А.А. Герасимчук, Ю.І. Палеха, О.М Шиян. Київ: Вид-во Європейського університету. 2004. 246 с.
121. Студенников С. Депутати розповіли, що буде, якщо ухвалення закону про децентралізацію затягнеться. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/162009-deputati-rozpozvili-scho-bude-yakscho-ukhvalennya-zakonu-pro-detsentralizatsiyu-zatyagnetsya>.
122. Тацішин І. Б. Адміністративне право України : навч. посіб. / І. Б. Тацішин. – Львів: Новий світ-2011. – 308 с.
123. Управління в органах виконавчої влади України: навчальний посібник /В.Л. Ортинський, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.
124. Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення: збірник наукових праць Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Херсон, 05-06 березня 2019 р.). Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2019. 267 с.
125. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>.
126. Федорчак О.В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TEKNOLOGIYA/02-FEDORCHAK.pdf>.
127. Философия права / Пер. с нем. Б.Г. Столпнера; Вступ. ст. В.С. Соловьева; Примеч. В.С. Нерсесянца. – М. : Мир книги, Литература, 2007. – 464 с.
128. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010.
129. Цветков В.В. Демократія і державне управління : теорія, методологія, практика: Монографія. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 336 с.



130. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада / В.М. Шаповал. К. : Юрінком Інтер, 2004. 80 с.
131. Юридична енциклопедія: в 6 т. /Ю.С. Шемчушенко та ін. Київ: Українська енциклопедія, Т.1. 656 с.; Т. 2. 744 с.; Т. 4. 672 с.; Т. 5. 736 с.
132. Якуніна О. По досвід – у США. *Голос України*. 2018 № 231. URL: <http://www.golos.com.ua/article/310903>.
133. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (2014). URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=53> (In Georgian).
134. About the Australian Local Government Association (ALGA). *The official website of the Australian Local Government Association*. URL: <https://alga.asn.au/about-alga/>
135. City Manager Job Description (2020). URL: <https://www.villanovau.com/resources/public-administration/public-administration-city-manager-job-description/>
136. Code général des collectivités territoriales (1996). URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D1979B5AB977CCB567CF4CD99343F95E.tplgfr38s\\_2?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20200830](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D1979B5AB977CCB567CF4CD99343F95E.tplgfr38s_2?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20200830) (In French)
137. Costituzione della Repubblica Italiana (1947). URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (In Italian).
138. Decentralisation of Commonwealth Entities. *The official website of the Parliament of Australia*. URL: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House/Former\\_Committees/Regional\\_Development\\_and\\_Decentralisation/RDD/Final\\_Report/section?id=committees%2Freportrep%2F024136%2F25544](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Former_Committees/Regional_Development_and_Decentralisation/RDD/Final_Report/section?id=committees%2Freportrep%2F024136%2F25544)
139. Décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/12/29/INTA1731553D/jo/texte/> (In French).
140. Detailed information on the administrative structure within England. Office for National Statistics. URL: <https://www.ons.gov.uk/methodology/>

geography/ukgeographies/administrativegeography/england (In English).

141. Fakta om kommunal självstyrelse. URL: <https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/darforarsjalvstyrelsebra/faktaomkommunalsjalvstyrelse.1569.html>.

142. Fenn M., & Siegel D. (2017). The Evolving Role of City Managers and Chief Administrative Officers. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. № 31. URL: [https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/420/imfgpaper\\_no31\\_cao\\_fennsiegel\\_may\\_5\\_2017.pdf](https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/420/imfgpaper_no31_cao_fennsiegel_may_5_2017.pdf).

143. Fiche de synthèse n°11: L'organisation territoriale de la France. *The official website of the Assemblée nationale*. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/> (In French).

144. Ghani E. (2020). Will decentralisation help India? *Financial Express*. URL: <https://www.financialexpress.com/opinion/will-decentralisation-help-india/1901194/>.

145. Global Issues. Governance [Electronic resource] / United Nations. – Mode of access: <https://www.un.org/en/globalissues/governance>.

146. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (In German).

147. Husson, J.-F., Mahieu, C., & Sägesser, C. (2016). Federalism and Decentralisation in Belgium. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. P. 47–75. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_3).

148. L'agence nationale de la cohésion des territoires. *The official website of the Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales*. URL: [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-nationale-de-la-cohesion-des-territoires scroll-nav\\_\\_\\_2/](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-nationale-de-la-cohesion-des-territoires scroll-nav___2/).

149. Latvijas Piekrastes pašvaldību apvienība. URL: <https://www.lps.lv/lv/apvienibas/piekrastes-pasvaldibu-apvieniba>.

150. Legge Ordinamento delle autonomie locali (1990). URL: <http://www.comune.jesi.an.it/MV/leggi/1142-90.htm> (In Italian).

151. Local government structure and elections. 2019. URL: <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections structure/>

152. Local Government Act 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents> (In English).
153. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (1982). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039> (In French).
154. Petit P. (2020). Elections municipales : la France et ses 35 000 communes, 34999, 34998, 34997.2020. URL: <https://www.franceculture.fr/geographie/heurs-et-malheurs-de-la-fusion-de-communes>.
155. Pierīgas pašvaldību apvienība. URL: <https://www.lps.lv/lv/apvienibas/pierigas-pasvaldibu-apvieniba/>.
156. Pylyp Orlyk Constitution, European commission for democracy through law (Venice Commission) The Constitutional Heritage of Europe. Montpellier, 22-23 November 1996. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.venice.coe.int>
157. Quelle est la fonction d'un préfet? (2018). URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-role-du-prefet-departement>.
158. Sandford, M. (2020) Local government in England: structures. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07104/>.
159. Sheikh Y. A. (2014). Democratic decentralisation in India. *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*. Vol. 3(7). P. 196–203. URL: [http://knimbusstore.s3.amazonaws.com/journal\\_article/19\\_IJSSIR\\_VOL3\\_NO8\\_AUGUST2014.pdf](http://knimbusstore.s3.amazonaws.com/journal_article/19_IJSSIR_VOL3_NO8_AUGUST2014.pdf).
160. State & Local Government. *The official website of the White House*. URL: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/state-local-government/>.
161. The Belgian Constitution (1831). The constitutional revision of 22 April 2019. URL: [https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf) (In English).
162. The local government system in Australia. URL: [http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/Australia.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Australia.pdf).
163. Understanding decentralisation systems. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53013b71-en/index.html?itemId=/content/component/53013b71-en>.

164. Vereniging van Belgische steden en gemeenten (1995). URL: <http://www.uvcb-vbsg.be/assets/files/statutes-en.pdf>.

165. Zapysnyy D. Decentralisation and local self-government development as key issues of public administration reform in Ukraine: current state and new objectives to be attended / D. Zapysnyy // *Baltic Journal of Economic Studies*. – 2016. – № 3. – Vol. 2. – P. 69–76.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## Перелік міністерств України та підпорядкованих їм органів

1	Міністерство аграрної політики та продовольства (підпорядкованих органів – 2: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство рибного господарства України);
2	Міністерство енергетики України (підпорядкованих органів – 2: Державна інспекція енергетичного нагляду України; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України);
3	Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій;
4	Міністерство молоді та спорту України;
5	Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (підпорядкованих органів – 1: Державне космічне агентство України);
6	Міністерство цифрової трансформації України (підпорядкованих органів – 1: Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України);
7	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (підпорядкованих органів – 4: Державна служба експортного контролю України; Державне агентство резерву України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань праці);
8	Міністерство внутрішніх справ України (підпорядкованих органів – 4: Національна поліція України; Адміністрація Державної прикордонної служби України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій);
9	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (підпорядкованих органів – 5: Державне агентство лісових ресурсів України; Державна екологічна інспекція України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України);
10	Міністерство закордонних справ України; Міністерство інфраструктури України (підпорядкованих органів – 5: Державна авіаційна служба України; Державна служба морського та річкового транспорту України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державне агентство автомобільних доріг України; Державне агентство інфраструктурних проектів України);
11	Міністерство освіти і науки України (підпорядкованих органів – 2: Національна комісія зі стандартів державної мови; Державна служба якості освіти України);
12	Міністерство культури та інформаційної політики України (підпорядкованих органів – 8: Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Державне агентство України з питань

	мистецтв та мистецької освіти; Державна інспекція культурної спадщини України; Державна служба охорони культурної спадщини України; Державна служба України з етнополітики та свободи совісті; Державне агентство розвитку туризму України; Державне агентство України з питань кіно; Український інститут національної пам'яті УІНП );
13	Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки України (підпорядкованих органів – 2: Національна комісія зі стандартів державної мови; Державна служба якості освіти України);
14	Міністерство охорони здоров'я України (підпорядкованих органів – 2: Національна служба здоров'я України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками);
15	Міністерство розвитку громад та територій України (підпорядкованих органів – 1: Державна інспекція архітектури та містобудування);
16	Міністерство соціальної політики України (підпорядкованих органів – 1: Національна соціальна сервісна служба України; Пенсійний фонд України); Міністерство у справах ветеранів України;
17	Міністерство фінансів України (підпорядкованих органів – 8: Бюро економічної безпеки України; Державна митна служба України; Державна податкова служба України; Державна аудиторська служба України; Агентство з управління державним боргом України; Державна казначейська служба України; Державна фіскальна служба України; Державна служба фінансового моніторингу України);
18	Міністерство юстиції України (підпорядкованих органів – 1: Державна архівна служба України);
19	Міністерство у справах ветеранів України
20	Міністерство інфраструктури України (підпорядкованих органів – 8 : Державна авіаційна служба України; Державна служба морського та річкового транспорту України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державне агентство автомобільних доріг України; Державне агентство інфраструктурних проєктів України ).

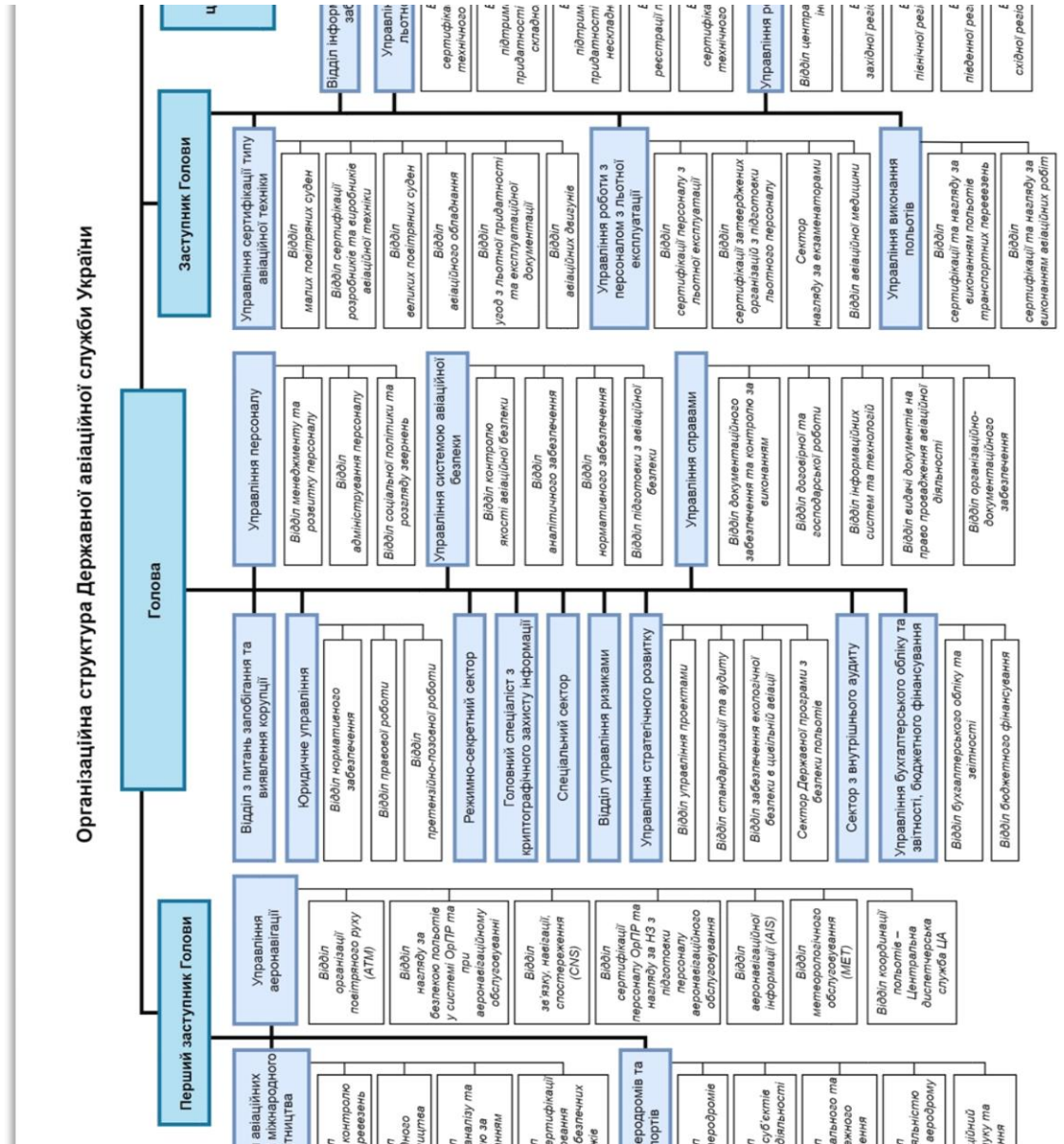


## Перелік державних служб

1.	Державна служба фінансового моніторингу України
2.	Державна служба експортного контролю України
3.	Державна регуляторна служба України
4.	Державна служба України з етнополітики та свободи совісті
5.	Національна служба здоров'я України
6.	Державна митна служба України
7.	Державна податкова служба України
8.	Державна служба охорони культурної спадщини України
9.	Державна аудиторська служба України
10.	Національна соціальна сервісна служба України
11.	Державна авіаційна служба України
12.	Державна архівна служба України
13.	Державна казначейська служба України
14.	Державна міграційна служба України
15.	Державна служба морського та річкового транспорту України
16.	Державна служба України з безпеки на транспорті
17.	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів
18.	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру
19.	Державна служба геології та надр України
20.	Державна служба України з питань праці
21.	Державна служба статистики України
22.	Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками
23.	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
24.	Державна фіскальна служба України
25.	Державна служба якості освіти України



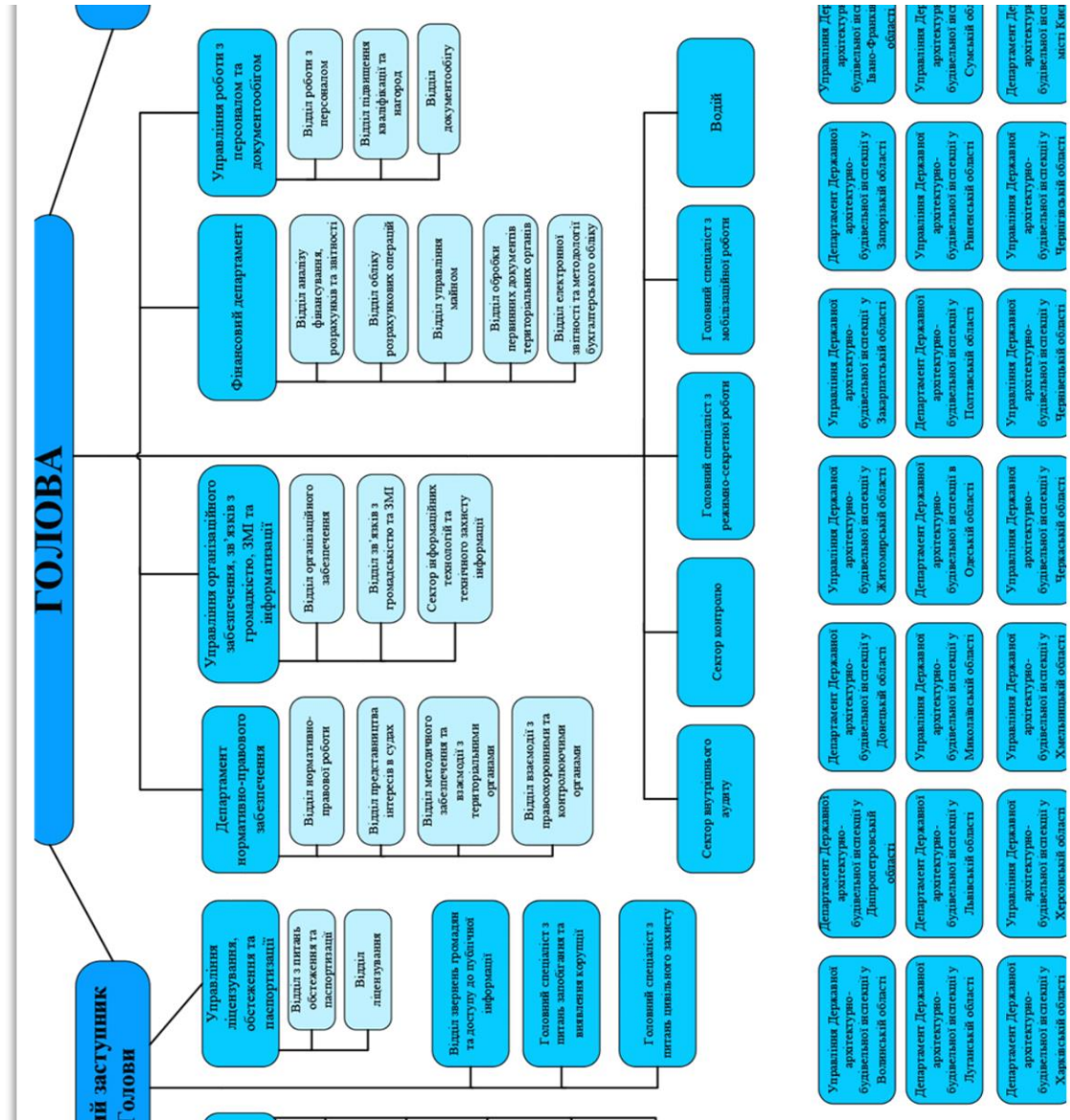
Структура Державної авіаційної служби України



## Перелік державних інспекцій

1.	Державна інспекція культурної спадщини України
2.	Державна інспекція архітектури та містобудування
3.	Державна екологічна інспекція України
4.	Державна інспекція ядерного регулювання України
5.	Державна інспекція енергетичного нагляду України

Структура Державної інспекції архітектури та містобудування



## Перелік державних агенств

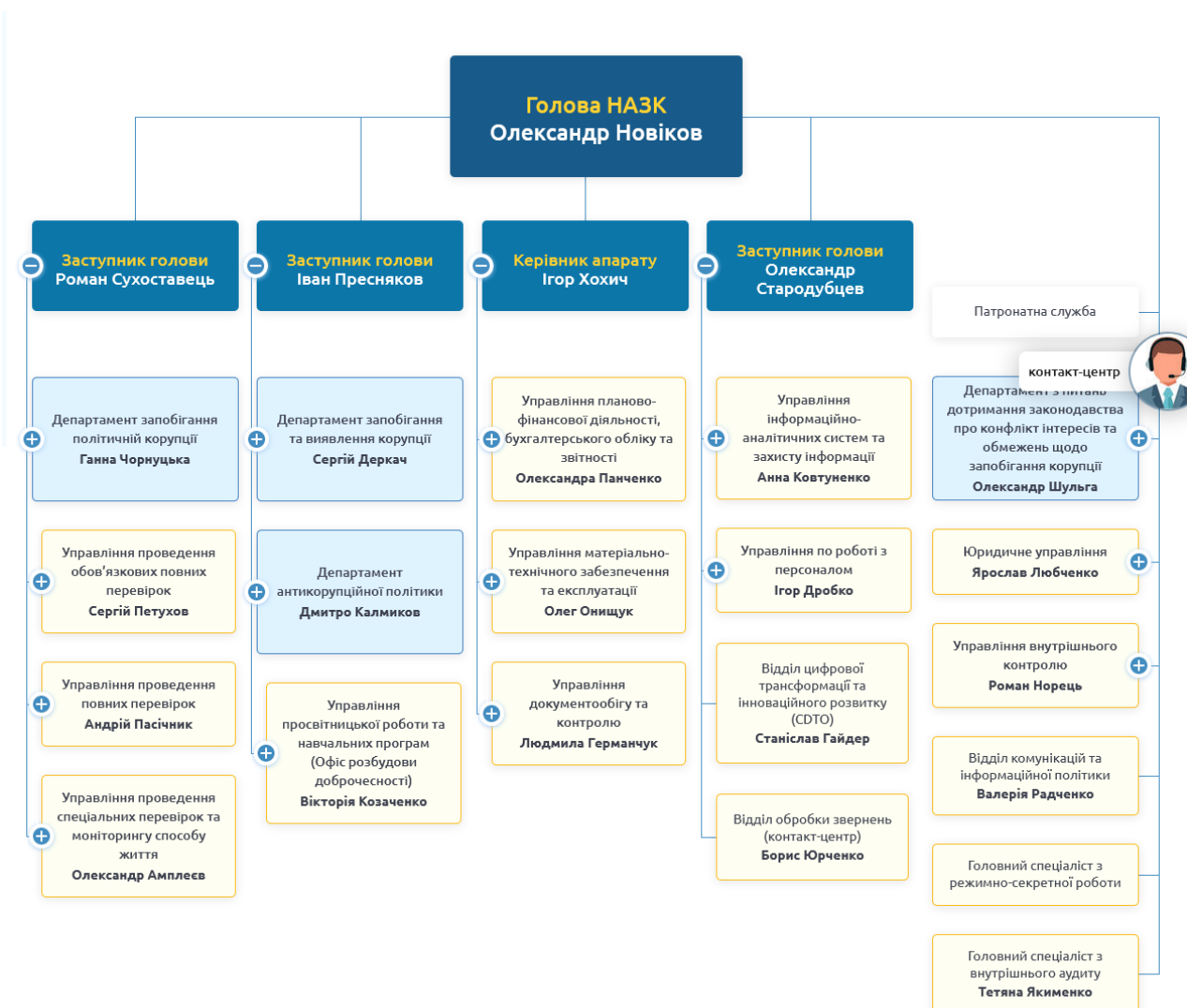
1.	Державне агентство розвитку туризму України
2.	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
3.	Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти
4.	Агентство з управління державним боргом України
5.	Державне агентство автомобільних доріг України
6.	Державне агентство водних ресурсів України
7.	Державне агентство лісових ресурсів України
8.	Державне агентство резерву України
9.	Державне агентство рибного господарства України
10.	Державне агентство України з питань кіно
11.	Державне агентство України з управління зоною відчуження
12.	Державне космічне агентство України
13.	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
14.	Державне агентство інфраструктурних проєктів України
15.	Національне агентство України з питань державної служби
16.	Національне агентство з питань запобігання корупції



## Перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом

1.	Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей
2.	Державний комітет телебачення і радіомовлення України
3.	Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України
4.	Національна комісія зі стандартів державної мови
5.	Антимонопольний комітет України
6.	Фонд державного майна України
7.	Національне агентство України з питань запобігання корупції
8.	Національне агентство України з питань виявлення , розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

## Структура Національного агентства України з питань запобігання корупції



## Перелік колегіальних органів ЦОВВ

1.	Національна комісія , що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації
2.	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
3.	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку



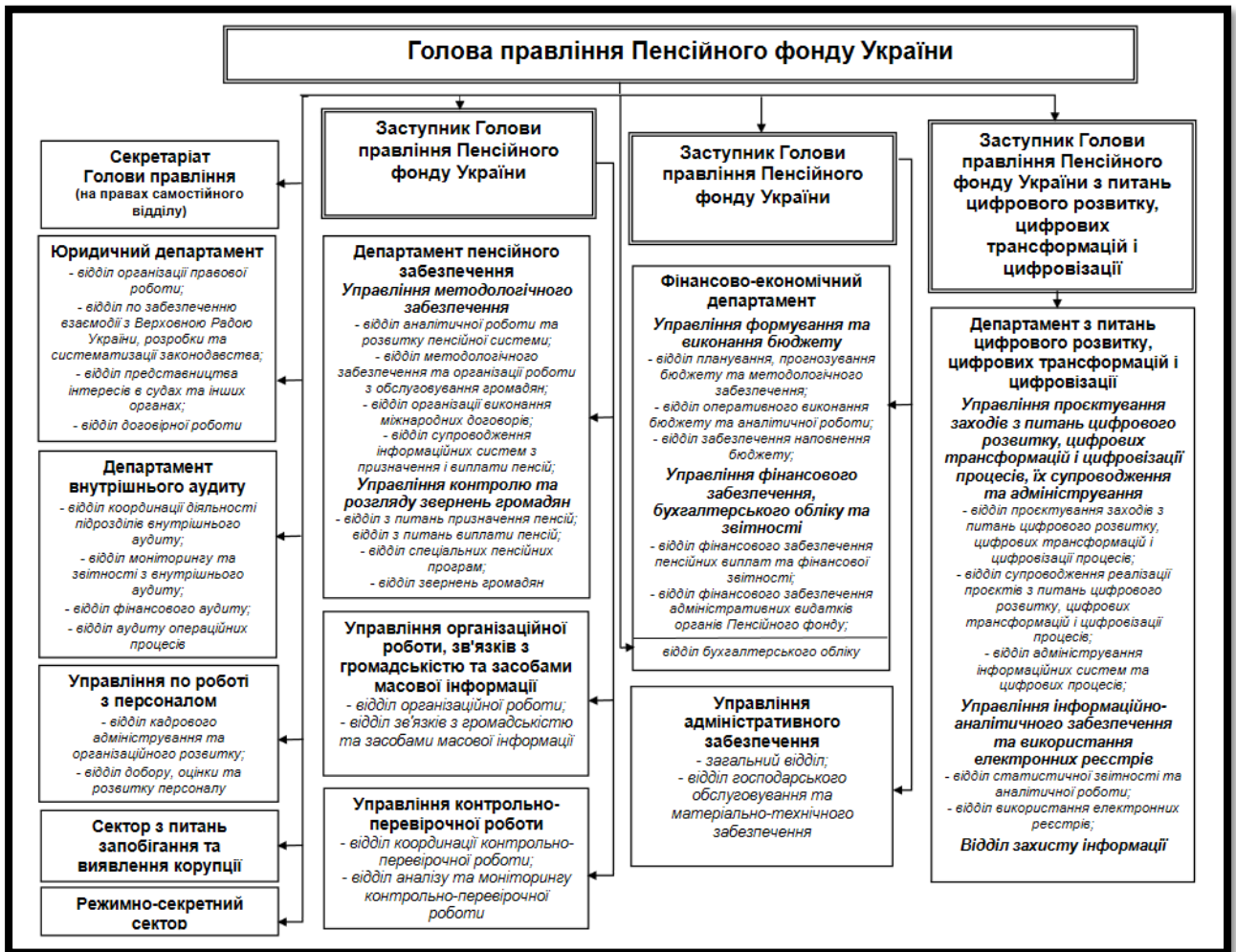
## Структура Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку



## Інші ЦОВВ

1.	Адміністрація Державної прикордонної служби України
2.	Бюро економічної безпеки України
3.	Національна поліція України
4.	Український інститут національної пам'яті
5.	Пенсійний фонд України

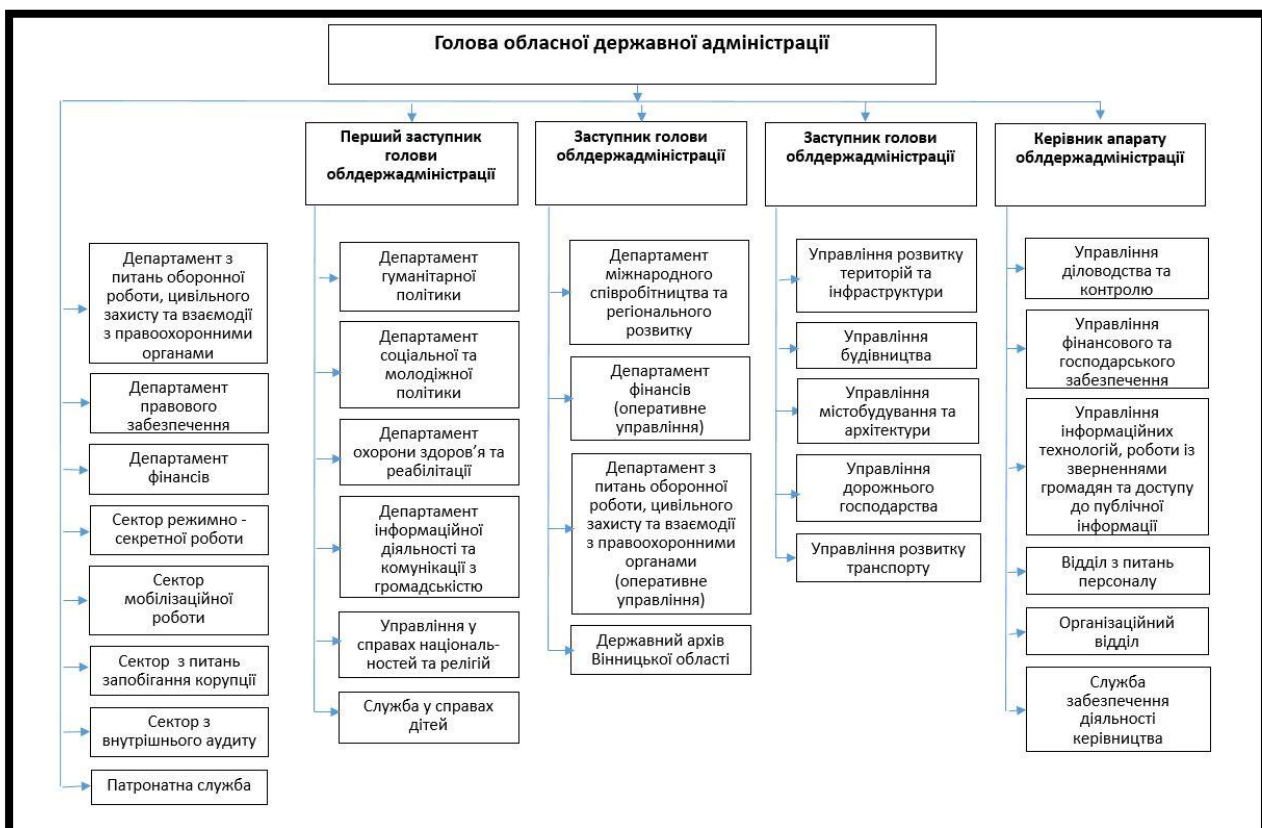
## Структура Пенсійного фонду України



## Перелік обласних державних адміністрацій

1.	Вінницька обласна державна адміністрація;
2.	Волинська обласна державна адміністрація;
3.	Дніпропетровська обласна державна адміністрація;
4.	Донецька обласна державна адміністрація ;
5.	Житомирська обласна державна адміністрація;
6.	Закарпатська обласна державна адміністрація;
7.	Запорізька обласна державна адміністрація;
8.	Івано-Франківська обласна державна адміністрація;
9.	Київська обласна державна адміністрація ;
10.	Кіровоградська обласна державна адміністрація;
11.	Луганська обласна державна адміністрація;
12.	Львівська обласна державна адміністрація;
13.	Миколаївська обласна державна адміністрація;
14.	Одеська обласна державна адміністрація;
15.	Полтавська обласна державна адміністрація;
16.	Рівненська обласна державна адміністрація ;
17.	Сумська обласна державна адміністрація;
18.	Тернопільська обласна державна адміністрація;
19.	Харківська обласна державна адміністрація;
20.	Херсонська обласна державна адміністрація;
21.	Хмельницька обласна державна адміністрація;
22.	Черкаська обласна державна адміністрація;
23.	Чернівецька обласна державна адміністрація ;
24.	Чернігівська обласна державна адміністрація;

## Структура обласної державної адміністрації



## Структура Семенівської РДА

