

АНОТАЦІЯ

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

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

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

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

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

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

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

З урахуванням положень чинного законодавства, а саме окремих норм

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

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

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

Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією зі специфічних форм децентралізації, класифіковано його ознаки на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, що притаманні будь-

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

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

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

Визначено, що серед основних моделей децентралізації публічної влади,

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

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

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

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

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

SUMMARY

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

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

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

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

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

phenomenon that can be considered through its impact on the system of government, powers and financial resources.

The issue of periodization of implementation of the idea of decentralization of executive bodies into the legislation of Ukraine is investigated and its corresponding stages are allocated.

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

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

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

Proposed author's definition: delegation of powers of executive bodies involves granting by the subject of delegation (executive body; local government; village, settlement, city council) normatively defined powers to the executor (respectively local government; local state administration; regional and district councils) while maintaining the right to monitor the implementation of delegated powers and the possibility of revoking such powers in order to effectively, fully and rationally

implement them, taking into account both state interests and legitimate interests of citizens of Ukraine and residents of the administrative-territorial unit.

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

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

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

formation of administrative-territorial units of the subregional level.

It is determined that among the main models of decentralization of public power that have developed during local government reforms in most European countries, there are Anglo-Saxon, continental (Romanesque) and mixed. Generalization of the experience of foreign countries, including the United Kingdom, the United States, Canada, India, Australia, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Belgium, Finland, Sweden, Latvia, Georgia, the Republic of Poland, in the decentralization of public authorities Local Government. The study of the experience of these countries allowed to determine the main advantages of decentralization of public authorities.

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

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

necessary for the exercise of powers by local governments, etc.

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