

## Особливості адміністративно-правового супроводження децентралізації в Україні

**Курінний Є. В.**

*доктор юридичних наук, професор  
Запорізький національний університет  
вул. Жуковського, 66, Запоріжжя, Україна  
Anastasiaeland@gmail.com*

**Ключові слова:**

*адміністративне право, децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві державні виконавчі органи, системна реформа, контрадміністративні ризики, адміністративне супроводження.*

Статтю присвячено актуальній проблемі – загальній характеристиці особливостей адміністративно-правового супроводження процесів децентралізації в Україні.

Зокрема, наголошується, що становлення місцевого самоврядування у пострадянських державах здебільшого це складний, довгий та суперечливий процес. Україна у цьому разі не є винятком, про що свідчать непослідовні заходи децентралізації, розпочатої у 2014 році зі схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. З часу прийняття цього програмного документа минуло більше ніж шість років, більшість запланованих його положеннями заходів залишаються нереалізованими, а набутий за цей період досвід здійснення української децентралізації спонукає до висновку, що проведення децентралізації супроводжується низкою явних та прихованих контрадміністративних ризиків – реальних загроз втрати керованості владно-управлінськими процесами не тільки на місцевому, а й на загальнодержавному (центральному) рівнях.

Наголошується, що для локалізації та усунення негативних тенденцій у проведенні децентралізації потрібно впровадити її адміністративно-правове супроводження. Порівняно з адміністративно-правовим регулюванням та адміністративно-правовим забезпеченням відповідне супроводження за своїм змістом є ширшим поняттям, бо не тільки акумулює у собі згадані регулювання та забезпечення, безпосередньо використовуючи той чи інший адміністративно-правовий інструментарій, а й постійно адмініструє конкретний процес у його динаміці, у разі необхідності застосовуючи відповідне корегування.

Зазначається, що основа адміністративно-правового супроводження має базуватися на моделі адміністративно-правового забезпечення об'єктивно існуючих суспільних потреб, яка порівняно зі схемами адміністративно-правового регулювання має більш складну конструкцію та фактично не суперечить згаданому регулюванню, а навпаки, розширює та деталізує його, прив'язуючи діяльність владного суб'єкта до алгоритму реалізації конкретних суспільних потреб, які мають чітко визначену кінцеву мету. Серед характерних особливостей адміністративно-правового супроводу децентралізації можна виокремити такі як: комплексність; системність; послідовність; оперативність; безперервність; постійна можливість здійснення різномасштабного аналізу (від окремої, локальної ситуації до загального процесу реалізації відповідного трансформаційного проекту). Констатується, що адміністративно-правове супроводження являє собою фактично посилений формат адміністративно-правового забезпечення об'єктивно існуючих суспільних потреб та використовується, коли існує велика ймовірність виникнення контрадміністративних ризиків – реальних загроз нормальному функціонуванню державно-владного апарату та його складникам – публічним адміністраціям. Важливою особливістю адміністративно-правового супроводу залишається необхідність його застосування під час здійснення системних реформ владно-управлінської спрямованості, однією з яких

є децентралізація та похідні від неї реформи місцевого самоврядування, та структур державної виконавчої влади місцевого рівня, що у перспективі має надати цим трансформаційним процесам такої необхідної комплексності, послідовності та безперервної динаміки.

## Features of the administrative support of decentralization in Ukraine

**Kurinnyi Ye. V.**

*Doctor of Law, Professor*

*Zaporizhzhia National University*

*Zhukovskoho str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine*

*Anastasiaeland@gmail.com*

**Key words:**

*administrative law, decentralization, local self-government, local state executive bodies, system reform, counter-administrative risks, administrative support.*

The article is devoted to the topical issue – general characteristics of the features of the administrative maintenance of the decentralization processes in Ukraine. In particular, it is stressed that the establishment of the local self-government in the post-Soviet states is mainly complex, long and contradicted process. Ukraine is not an exception in this context that is confirmed by the inconsistent actions of decentralization initiated in 2014 through approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 333 dated April 1, 2014. Since the adoption of this program document, more than six years have passed – most of the measures planned by its provisions are still not implemented, and the experience of realizing Ukrainian decentralization gained during that period stimulates to conclude that the decentralization is followed by a range of evident and implicit counter-administrative risks – real threats to the control of power and regulatory processes not only at local but also the national (central) levels.

It is stressed that to bring under control and to eliminate the negative trends in conducting decentralization, it is essential to implement its administrative support. Compared to the administrative regulation and administrative groundwork, the relevant support in its content is a wider concept because it both accumulates the mentioned regulation and groundwork directly using a particular administrative tool and constantly runs a specific process in its dynamics by applying an adequate improving if necessary.

The research marks that administrative support should be based on the model of administrative groundwork of objectively available social needs, which in comparison with the arrangements of administrative regulation has a more complex construction and doesn't contradict with the mentioned regulation and, on the contrary, expands and specifies it by tying activities of authority to the algorithm of implementation of specific social needs, which have a well-defined ultimate goal. Among the special features of administrative support of decentralization, one can highlight the following: complexity; system-based nature; consistency; efficiency; continuousness; a constant option for carrying out an analysis of different scale (from an individual, local situation to the general process of the realization of the relevant transformation project). It is established that administrative support is an intensified format of administrative groundwork of objectively available social needs and used when there is a high probability of counter-administrative risks – real threats to the proper functioning of government machinery and its component – public administrations. An important feature of administrative support is still the need to apply it when conducting system reforms of government-managerial focus; one of them is decentralization and derived from it reforms of local self-government and the institutions of the state local executive power that should grant these transformation processes the necessary complexity, consistency and continuous dynamics in the long run.

Як свідчить досвід розвинутих демократій сучасності, їх визнана успішність ґрунтується на трьох засадничих складниках: більшості населення, яку становлять вільні, самодостатні та позитивно реалізовані громадяни; громадянському суспільстві; та правовій державі. Усі перелічені елементи мають значну обопільну залежність. Так, без соціально небайдужих громадян, які прагнуть саморозвитку та самореалізації, важко увявити дієве громадянське суспільство, а без останнього – потужну, справедливу державу, котра має не тільки внутрішній, а й зовнішній, міжнародний авторитет і повагу.

Належна та ефективна громадянська самоорганізація – одна з ключових умов створення та розвитку громадянського суспільства, саме від неї значною мірою залежать важливі процеси повного, всебічного та своєчасного втілення у життя ключових потреб-інтересів громадян, їх позитивного саморозвитку та самореалізації.

Самоорганізація громадян може мати найрізноманітніші форми: соціально-політичну (політичні партії та рухи); професійно-трудова (профспілки); за окремою соціальною приналежністю (молодіжні, ветеранські організації тощо). Тобто наведені різновиди громадянської самоорганізації носять локальний, обмежений окремими сферами, інтересами та поглядами характер, що у сукупності становлять локальний блок відповідної самоорганізації.

Другий – загальний блок самоорганізації громадян утворюється насамперед з органів місцевого самоврядування. За масштабами його складники мають забезпечувати інтереси всіх громадян у межах окремих громад на всій території нашої країни. Саме постійно функціонуючі самоврядні інститути є первинними структурами влади на місцевому рівні, вони безпосередньо наближені до населення, повинні знати та реалізовувати його інтереси, здійснюючи покладені на них повноваження, повинні підтримувати постійний зворотний зв'язок з мешканцями відповідних сіл, селищ, міст.

Для сучасної здебільшого централізованої української держави, що характеризується власною атиповістю (нездатністю належним чином реалізувати покладені на неї функції та об'єктивно існуючі суспільні потреби) та неприхованим домінуванням кланово-олігархічної системи, що здійснює негативний, домінуючий вплив на дві ключові сфери країни – політику та економіку, існування розвинених та самодостатніх інститутів місцевого самоврядування навряд чи входить до групи першочергових пріоритетів згаданої системи.

Тому й задекларована більш ніж шість років тому реформа децентралізації не носить системного характеру, а має лише локальні, одноразові прояви, що можуть породжувати значні контрад-

міністративні ризики (наприклад, заходи щодо укрупнення районів в Україні у липні 2020 року).

Реформа місцевого самоврядування не може відбуватися окремо від інших важливих системних реформ, насамперед адміністративної, податкової, бюджетної, судової, реформи правоохоронних органів та ін. Зазначені трансформації, зважаючи на їх обопільну залежність, повинні проводитися комплексно та послідовно без явних та прихованих суперечностей між ними.

Також значну увагу при цьому необхідно приділяти нормативно-правовому забезпеченню, дотримуючись визнаної ієрархії між фундаментальними та комплексними (спеціальними) галузями права України.

Не можна під час децентралізації у ролі домінуючих використовувати лише норми так званого муніципального права – комплексної галузі вітчизняного права, яка складається з норм різноманітних галузей права (насамперед, конструкційного, адміністративного, фінансового та ін.) та остаточно не завершила власне становлення (зокрема, це стосується формування змісту її предмета [1, с. 6; 2, с. 7] та назви, яка не має свого відповідного конституційного підґрунтя).

На мій погляд, профілюючими галузями права, норми яких повинні становити основу системних перетворень організаційно-управлінського, публічно-адміністративного характеру є конституційне та адміністративне право. Останнє, зважаючи на динамізм та здорову гнучкість своїх норм, виглядає навіть дещо пріоритетнішим, бо потенційно може не тільки забезпечувати вчасну та повну реалізацію груп відповідних суспільних потреб, а й здійснювати ефективне супроводження різноманітних реформаторських процесів (зокрема, децентралізації), гарантуючи їх комплексність, системність та вчасне виправлення допущених помилок.

Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності та реформування органів місцевого самоврядування ніколи не залишалися поза увагою вітчизняних учених-адміністративістів, серед котрих насамперед хотілося відзначити наукові нароби В.Б. Авер'янова, Н.О. Армаш, Д.С. Батракової, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, М.Ю. Віхляєва, Р.К. Давидова, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, М.І. Козюбри, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, П.М. Любченка, В.Ф. Мелашенка, Н.В. Мішиної, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, І.М. Пахомова, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, Є.А. Тихонові, О.Ф. Фрицького та ін.

Однак, враховуючи певне затягнення та неоднозначність сприйняття окремих кроків, що безпосередньо стосуються змін в організації та функціонуванні органів місцевого самоврядування, стає актуальним та затребуваним вироблення

нових наукових поглядів та підходів до вирішення проблеми результативності триваючих змін у цій важливій сфері соціального життя. Тому розгляд особливостей адміністративно-правового супроводження децентралізації в Україні, як важливої та затребуваної системної реформи, є головною метою цієї роботи.

На початку викладу **основного матеріалу** хотілось би зазначити, що становлення місцевого самоврядування у пострадянських державах здебільшого це складний, довгий та суперечливий процес. Україна у цьому разі не є винятком, про що свідчать непослідовні заходи децентралізації, розпочатої у 2014 році зі схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Мету цього програмного документа становили такі кроки: визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян; надання високоякісних та доступних публічних послуг; становлення інститутів прямого народовладдя; задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території; узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Завданнями цієї реформи визначалися: забезпечення доступності та якості публічних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованості територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Також передбачалося, що реалізація Концепції здійснюється двома етапами. На першому підготовчому етапі (2014 рік) планувалося: у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення; створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами

місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою; визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування; провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог такої Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 роки) передбачалося: уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів, та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами [3].

На жаль, з часу прийняття наведеної вище Концепції минуло більше ніж шість років, більшість запланованих її положеннями заходів залишаються нереалізованими, а набутий за цей період досвід здійснення української децентралізації спонукає до не дуже втішних попередніх висновків. По-перше, незважаючи на прийняття низки законодавчих та інших нормативно-правових

актів (наприклад, законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015), «Про засади державної регіональної політики» (05.02.2015), змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» (23.01.2019) та ін.) реформування місцевого самоврядування у форматі децентралізації не набуло системного та наступального характеру. По-друге, внаслідок недовіри до основних інститутів влади (як центральних, так і місцевих) серед більшості українських громадян не спостерігаються прояви беззаперечної підтримки децентралізації. По-третє, проведення децентралізації супроводжується низкою явних та прихованих контрадміністративних ризиків – реальних загроз втрати керованості владно-управлінськими процесами не тільки на місцевому, а й на загальнодержавному (центральному) рівнях, що в умовах воєнної агресії з боку північно-східного сусіда цілком реально може призвести до чергової втрати Україною своєї державності.

Для локалізації та усунення наведених вище негативних тенденцій, для виправлення ситуації на краще, на мою думку, потрібно впровадити належне адміністративно-правове супроводження триваючих системних трансформацій, зокрема й децентралізації.

Порівняно з адміністративно-правовим регулюванням та адміністративно-правовим забезпеченням відповідне супроводження за своїм змістом є ширшим поняттям, бо не тільки акумулює у собі згадані регулювання та забезпечення, безпосередньо використовуючи той чи інший адміністративно-правовий інструментарій, а й постійно адмініструє конкретний процес у його динаміці, у разі необхідності застосовуючи відповідне корегування, розглядає ту чи іншу ситуацію комплексно, з огляду на ті чи інші тенденції як усередині безпосередньої сфери супроводження, так і у паралельних, суміжних до неї галузях адміністративно-правового забезпечення, що лише опосередковано пов'язані у нашому разі з місцевим самоврядуванням (наприклад, медична, освітня, судова реформи та ін.). Також адміністративно-правове супроводження дає змогу забезпечити той чи інший процес реформування усвідомленою, цілеспрямованою динамікою.

Основою адміністративно-правового супроводження повинна стати не застаріла, спрощена та малоприматна у сучасних українських реаліях схема адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, а більш ефективна для вті-

лення у життя різноманітних суспільних інтересів модель адміністративно-правового забезпечення об'єктивно існуючих суспільних потреб, що має більш складну конструкцію та фактично не суперечить згаданому регулюванню, а навпаки, розширює та деталізує його, прив'язуючи діяльність владного суб'єкта до алгоритму реалізації конкретних суспільних потреб, які мають чітко визначену кінцеву мету.

Порівняно з нормами конституційного права, що закріплюють загальні положення організації та функціонування інститутів місцевої влади (державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), адміністративно-правові норми деталізують їх та під час децентралізації мають дуже широку сферу застосування, зокрема це адміністративно-правове забезпечення: функціонування виконавчих структур та їх посадових осіб у державних та самоврядних органах; проходження публічної служби у вказаних структурах; надання різноманітних публічних послуг; виконання власних та делегованих повноважень; здійснення владно-управлінських процедур щодо реалізації матеріальних норм адміністративного права та інших спеціальних (комплексних) галузей права (фінансового, земельного тощо); дотримання громадського порядку у межах території громад; розгляду публічно-правових спорів, що пов'язані з діяльністю самоврядних структур, державних виконавчих органів та їх посадових осіб; реалізації законодавчо визначених адміністративно-деліктних повноважень місцевих інститутів влади; здійснення покладених владно-управлінських функцій в особливих умовах (зокрема, після деокупації раніш захоплених ворогом територій).

Наведений перелік адміністративно-правового забезпечення діяльності не слід вважати вичерпним, бо динаміка життя може вносити власні корегування, розширюючи тим сферу застосування адміністративно-правового інструментарію під час безпосереднього функціонування місцевих органів влади.

В умовах здійснення децентралізації змінюється не тільки самоврядна модель, а й мають відбуватися помітні трансформації у системі місцевих органів державної виконавчої влади, які теж знаходяться у паралельних процесах децентралізації та мають дуже важливі управлінські зв'язки з відповідними територіальними громадами. Це стосуються місцевих держадміністрацій (насамперед районних), відповідних районних відділів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, державної виконавчої служби, пенсійного фонду тощо.

Одним з головних недоліків триваючої децентралізації залишається її епізодичність, половинчастість та непродуманість здійснення тих чи інших реформаторських заходів, характерним

прикладом підтвердження цієї тези є поспішне, не до кінця обґрунтоване майже чотириразове скорочення кількості районів в Україні, що фактично було здійснене під місцеві вибори 25 жовтня 2020 року.

Так, Постановою Верховної Ради «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-ІХ від 17 липня 2020 року замість ліквідованих 490 районів було створено 136 нових районів. Також цим нормативно-правовим актом перебачено, що межі районів встановлюються за зовнішньою межею територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району [4].

Після набрання чинності положень зазначеної Постанови виникла певна невизначеність щодо функціонування численних місцевих органів державної виконавчої влади (насамперед 490 райдержадміністрацій). Для об'єктивності слід наголосити, що ще 15 червня 2020 року до апарату українського парламенту від уряду надійшов проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів, який був включений до порядку денного засідань Верховної Ради України 1 вересня 2020 року. Однак перспектива позитивного голосування цього законопроекту залишається невизначеною, як і діяльність згаданих райдержадміністрацій, значна частина яких має бути скорочена.

На мій погляд, наведений приклад свідчить про половинчастість, невідповідність цього чергового заходу децентралізації та фактичного початку адміністративно-територіальної реформи в Україні. Скорочення кількості районів у 3,6 раза та визначення районних центрів переважно у містах обласного значення із середнім числом мешканців понад 100 тисяч осіб (особливо це проглядається у південно-східних регіонах країни) може призвести не тільки до півтора або двохразового збільшення відстані від віддалених поселень до нових райцентрів, а й до інтенсифікації процесів вимирання українського села, з огляду на наявну кількаразову чисельну перевагу міського населення над сільським (останнє містянами здебільшого буде сприйматися утриманнями, що сприятиме виникненню конфліктних ситуацій не тільки на побутовому, а й на соціальному підґрунті). Крім цього, не слід забувати про критичний стан інфраструктури (особливо доріг у сільській місцевості), коли на подолання відстані у 60–70 км замість півтори години витрачається не менше трьох-чотирьох годин.

Децентралізацію та розвиток місцевого самоврядування, на мій погляд, потрібно починати не з блискавичного поглинання одних районів іншими, що практично не вирішує накопичені

роками проблеми, а тільки ускладнює їх та породжує нові. Серйозні, виважені зміни, зокрема на місцевому рівні, мають розпочинатися з пошуків реальних джерел фінансування для низових територіальних утворень. Наприклад, щоб елементарно покращити бюджет громад (як сільських, так і міських) давно існує об'єктивна потреба щодо зобов'язання реєстрації суб'єктів господарювання на території їх фактичного функціонування, а не в офшорах чи у столиці, як це часто практикується в Україні.

Іноді здається, що черговий малообґрунтований реформаторський захід (зокрема, скорочення районів) для центральної влади – це суто технічне питання, своєрідний одноразовий піар-крок демонстрації своєї прихильності до так необхідних системних трансформацій у країні, а що це може породити серйозні ризики для суспільства, держави, негативно позначитись на долі сотень тисяч громадян, – це інша справа, інша проблема, яку можна черговий раз забалакати або перевести фокус уваги населення на нову, свіжу контрверсійну ситуацію, тим паче подібні проблеми наші керманічі створювати навчилися наразі.

Завершуючи розгляд порушеного питання щодо зменшення районів, слід зазначити, що за результатами дослідження громадської думки з цього питання, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва з 14 до 19 серпня 2020 року, в Україні майже 30% респондентів не підтримують укрупнення районів, а 36% ще не визначилися і спостерігатимуть за втіленням цього рішення на практиці [5]. Крім того, серед заходів, передбачених урядовим Розпорядженням «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» від 23 січня 2019 року, такий захід як скорочення районів є відсутнім.

Наведений критичний приклад свідчить про те, що домінуючий зараз у нашій країні формат правового (адміністративно-правового) регулювання вичерпав себе з причин не тільки архаїки свого механізму, а й вразливості перед існуючою кланово-олігархічною кумівсько-сімейною системою (КОКССом), яка легко адаптувала його під себе, вибірково використовуючи цей застарілий механізм у власних приватно-корпоративних інтересах. Щоб виправити цю ситуацію, необхідно перейти до більш складної моделі – правового (адміністративно-правового) забезпечення об'єктивно існуючих суспільних потреб. А під час здійснення заходів системного реформування, коли суттєво зростає настання контрадміністративних ризиків, слід використовувати ще більш складний варіант адміністративно-правового забезпечення – адміністративно-правове супроводження, головними

особливостями якого є: точне прогнозування реальності настання позитивних результатів, що досягається шляхом виявлення сумісності між чинною соціально-політичною (економічною) парадигмою та наміченими заходами реформування з метою унеможливлення їх відторгнення з боку такої парадигми; використання під час втілення у життя найбільш важливих груп правових потреб, матеріальних, процесуальних, регулятивних, охоронних норм адміністративного права або матеріальних і регулятивних норм інших галузей публічного права владно-управлінської спрямованості (фінансового, податкового, земельного права тощо); обов'язковий супровід системних трансформацій, пов'язаних з удосконаленням функціонування ключових складників державно-владного апарату та публічних адміністрацій (зокрема, адміністративної, податкової, земельної, судової реформи, реформи правоохоронних органів, місцевого самоврядування, медичної реформи тощо); можливість у разі потреби використання контрольно-наглядового та адміністративно-охоронного правового інструментарію.

Також особливостями відповідного супроводу можна вважати: комплексність; системність; послідовність; оперативність; безперервність; постійну можливість здійснення різномасштабного аналізу (від окремої, локальної ситуації до загального процесу реалізації відповідного трансформаційного проекту).

Крім того, до особливостей адміністративно-правового супроводження децентралізації можна віднести всі перераховані вище ознаки, а також характерні особливості та обставини, що, по-перше, визначають специфіку структури сфери місцевої влади, на яку спрямована децентралізація, а саме її фактичний дуалізм (одну частину становлять органи місцевого самоврядування,

іншу – місцеві (низові) структури державної виконавчої влади). По-друге, сутність децентралізації в Україні зводиться до перерозподілу повноважень та бюджетних ресурсів на користь органів місцевого самоврядування. По-третє, спостерігається значна нерівномірність інтенсивності реформування на користь самоврядних структур, яка може привести до вакууму державної влади на місцевому рівні та має бути усунута під час подальших заходів відповідного супроводу. По-четверте, така системна реформа (як усі інші) відбувається «з гори», без належної інформаційної та роз'яснювальної роботи, що призводить до відсутності її фактичної підтримки з боку значного загалу громадян. По-п'яте, широка децентралізація в Україні розглядається як дієва альтернатива федералізації, що тривалий час нав'язується нам РФ та свідчить про серйозний зовнішній тиск з боку цієї «країни-доброзичливиці».

На підставі викладеного слід **констатувати**, що адміністративно-правове супроводження являє собою фактично посилений формат адміністративно-правового забезпечення об'єктивно існуючих суспільних потреб та використовуються, коли існує велика ймовірність виникнення контрадміністративних ризиків – реальних загроз нормальному функціонуванню державно-владного апарату та його складникам – публічним адміністраціям.

Важливою особливістю адміністративно-правового супроводу залишається необхідність його застосування під час здійснення системних реформ владно-управлінської спрямованості, однією з яких є децентралізація та похідні від неї реформи місцевого самоврядування та структур державної виконавчої влади місцевого рівня, що у перспективі має надати цим трансформаційним процесам такої необхідної комплексності, послідовності та безперервної динаміки.

### Література

1. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф. Муніципальне право України : підручник. 1-ше вид. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 350 с.
2. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф. Муніципальне право України : підручник. 2-ге вид. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
3. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
4. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова ВРУ від 17.07.2020. № 897-ІХ. *Голос України*. 18 липня 2020.
5. Близько 30% українців не підтримують рішення про укрупнення районів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3109664-blizko-30-ukrainsiv-ne-pidtrimuut-risenna-pro-ukrupnenna-rajoniv.html>.

### References

1. Pohorilko, V.F., Frytskyi, O.F. (2001). *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk. 1-she vyd.* [Municipal law of Ukraine: a textbook. 1st ed.]. Kyiv: Iurinkom Inter [in Ukrainian].
2. Pohorilko, V.F., Frytskyi, O.F. (2006). *Munitsypalne pravo Ukrainy: pidruchnyk. 2-he vyd.* [Municipal law of Ukraine: a textbook. 2nd ed.]. Kyiv: Iurinkom Inter [in Ukrainian].

3. Cabinet of Minister of Ukraine (2014). Pro skhvalennia Kontseptsii reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia KМУ vid 01.04.2014. No. 333-r [On the Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine by the Order of the CMU No 333-p dated 01.04.2014]. Ofitsiyni visnyk Ukrainy, No. 30. Art. 831.
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2020). Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova VRU vid 17.07.2020. No. 897-IX [On the Formation and Liquidation of districts: Decision of the VRU dated 17.07.2020. No. 897-IX]. Holos Ukrainy.
5. Blyzko 30% ukraintyv ne pidtrymuiut rishennia pro ukрупnennia raioniv [Almost 30% of Ukrainians don't support the decision on districts enlargement]. Retrieved from: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3109664-blizko-30-ukraintyv-ne-pidtrimuiut-risenna-pro-ukрупnenna-raioniv.html>.