

УДК 342.53:342.553(477)

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2022-44-2-143-153>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ МОЛДОВА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Панов І. В., Татаренко Г. В.

DECENTRALIZATION IN UKRAINE AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA: COMPARATIVE ANALYSIS

Panov I. V., Tatarenko H. V.

Анотація. В роботі проведено дослідження основних етапів та векторів адміністративних реформ щодо децентралізації системи місцевого самоврядування в Україні та Республіці Молдова з урахуванням особливостей адміністративно-правового регулювання системи органів місцевого самоврядування в цих державах. Досліджено концептуальні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою, що базуються на європейських стандартах місцевого та регіонального самоврядування. Наведено позитивні аспекти реформ та виділено окремі проблеми, пов'язані з особливостями нормативного, соціально-економічного та політичного розвитку держав.

Ключові слова: децентралізація, державне управління, місцеве самоврядування, районна рада, обласна рада, адміністративно-територіальний устрій, розподіл влади

Реформи децентралізації влади наприкінці ХХ початку ХХІ століть пройшли чи реалізуються нині практично у всіх державах Європи. Збільшення кількості делегованих державою повноважень на рівні місцевого самоврядування, збільшення адміністративної та фінансової незалежності та самостійності, скорочення контрольно-наглядових повноважень є проявом принципів демократичного управління, розширюють можливість впливу представників населення на органи місцевого самоврядування. Вивчення досвіду країн, що пройшли через реформи децентралізації державного управління, дозволило виявити три основні проблеми, які характерні для держав, що розвиваються: обмежені адміністративні можливості місцевих управ-

лінь; відсутність механізмів, які гарантують відповідальність органів місцевого самоврядування; значні регіональні диспропорції можливостей розвитку регіонів [1]

Метою цієї роботи є проведення порівняльно-правового аналізу особливостей адміністративно-правового регулювання процесів децентралізації в Україні та Республіці Молдова.

Реформування системи державного управління в Україні перебуватиме на стадії завершення останнього етапу децентралізації. Конституцією України встановлено, що публічна влада представлена державною владою та місцевим самоврядуванням, місцеве самоврядування «визнається та гарантується» (стаття 7 Конституції України). Термін

«децентралізація» поки що Конституцією України не передбачено, але у світлі планованих змін Конституції, пов'язаних з реформою децентралізації, підготовлено основні акти законодавства. Базовими нормативними актами для проведення реформи децентралізації стали Закони України «О місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р. [2], «О місцеві державні адміністрації» 1999 р. [3], Розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про затвердження «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» 2014 р. (Концепція), на підставі якої було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції [4]. Метою Концепції стало визначення механізмів, напрямів та термінів формування ефективної системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності, узгодження інтересів держави та територіальних громад [5].

Положення Концепції та Плану її реалізації можуть бути втілені лише шляхом прийняття відповідних змін до Конституції України з подальшим формуванням пакету нового законодавства. Передбачувані зміни стосуються особливостей формування виконавчих органів обласних та районних рад, визначення адміністративно-територіальних одиниць – об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та реорганізації місцевих державних адміністрацій до органів контрольно-наглядового типу. У зв'язку зі складною політичною та економічною обстановкою, на даному етапі в Україні реформа децентралізації відбувається в рамках чинної Конституції.

Активна фаза реалізації цілей Концепції розпочалася з 2015 р. прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], завдяки якому збільшення та об'єднання громад здійснювалося шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян, визначення потенційних ресурсних можливостей території для економічного та соціального розвитку та можливості забезпечити надання якісних послуг мешканцям. З моменту ухвалення Закону в Україні 1070 ОТГ, із них 936 ОТГ відбулися перші місцеві вибори.

Згідно з ухваленим Законом України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» [7], Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та фактично сформувалася нова система адміністративно-територіального устрою та має два рівні: базовий та субрегіональний (районний) рівні на основі стандарту ЄС NUTS 3 (Номеклатура територіальних одиниць для цілей статистики).

Зокрема, з наявних раніше 490 районів, у яких проживало від 6 тис. до 180 тис. жителів, тепер сформовано 136 районів, у яких проживає від 150 тис. жителів [8]. Інтереси громадян, які мешкають на території ОТГ, представляють обрані глава, депутатський корпус та виконавчі органи ради виконавчі органи ради ОТГ. У населених пунктах, що увійшли до складу ОТГ, право мешканців місцевого самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Також було ухвалено зміни, які сприяли фінансовій децентралізації шляхом внесення змін до чинних Бюджетного та Податкового кодексів України, внаслідок яких у розпорядженні місцевих органів самоврядування отримано більше фінансів для підвищення економічної спроможності, зокрема

ОТГ отримали повноваження та ресурси, що мають міста обласного значення, наприклад – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку доходи фізичних осіб за власні повноваження. На місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Пріоритети реформування територіальної організації державної влади є частиною нової регіональної політики України та закріплені у стратегічних документах – Постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів щодо її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії та плану заходів», Указу Президента України «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», "Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки". Стратегія розвитку визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів, є основним документом планування для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах на користь людини. На розгляд Верховної Ради України передано проект «Стратегії сталого розвитку України на період до 2030 року» з урахуванням уже виконаних завдань та нових векторів реформування [9].

Усі перелічені вище нормативні акти з питань децентралізації в Україні прийняті з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікувавши яку держава взяла на себе відповідальність за побудову системи місцевого самоврядування як основи демократичної держави та най-

більш наближеної до громадян системи управління.

Як успішні складові проведених реформ в Україні можна закінчення процесу об'єднання громад, укрупнення районів та підвищення доходів місцевих бюджетів у результаті бюджетної децентралізації (наприклад: місцеві бюджети зросли з 68,6 млрд у 2014 до 275 млрд грн у 2019 р.), активізація економічної діяльності та розвиток співпраці між об'єднаними громадами, інтенсифікація суспільного життя та залучення мешканців до вирішення соціальних, управлінських питань.

Наразі активно триває процес створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне управління у сфері розвитку громад та територій України».

Проте, окрім позитивних змін, виникають і проблеми. Зокрема, основною територіальною одиницею є об'єднані громади, органами управління яких є Голова громади та виконавчий комітет, однак є такі територіальні одиниці, як область і район у яких також будуть виконавчі комітети. Питання ефективного розподілу повноважень, ресурсів та відповідальності до кінця між зазначеними органами не вирішено.

Також є деякі протиріччя між повноваженнями органом місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади загальної компетенції (місцевими державними адміністраціями) та спеціальної компетенції. Для вирішення питань встановлення та дотримання балансу повноважень між різними рівнями влади у системі місцевого самоврядування та органами управління центрального рівня пропонувалося запровадити інститут префектури.

Згідно із законопроектом від 13.12.2019 № 2598 «Про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації влади)» [10], префект має стати представником виконавчої влади у регіоні. Він частково здійснюватиме функції голови обласної державної адміністрації: координуватиме взаємодію центральної виконавчої влади та влади на місцях, стежитиме за виконанням державних програм тощо. Однак префект не повинен втручатися у зміст рішень місцевої влади, зберігаючи при цьому контрольно-наглядові функції. Префект здійснюватиме нагляд за дотриманням законів на місцях та матиме право припиняти рішення органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції чи іншим законам України та пропонуватимуть цим органам усунути недоліки. Суперечки між зазначеними суб'єктами вирішуватимуться у судовому порядку.

Дуже гострими є питання, пов'язані розподілом земель сільськогосподарського призначення, які перебувають поза об'єднаних територіальних громад і якими ці громади розпоряджатися немає права. На даний момент на розгляді Верховної Ради знаходиться законопроект №2194 про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у галузі земельних відносин. У грудні 2020 року Верховна Рада не змогла ухвалити цей документ і відправила його на друге читання. Крім земель громадам, законом має бути розроблений механізм встановлення меж громад у Державному земельному кадастрі України. Існує тенденція до політизації взаємовідносин між центральною та місцевою владою, яка проявляється як у перерозподілі бюджетних ресурсів, дотацій, так і в результатах місцевих виборів. У 2020 р. виявилася тенденція до участі у виборах великої кількості кандидатів від не парламентських широко відомих партій, а від непарламентських місцевих політичних сил. Є тенденція до так

званої «анклавізації» об'єднаних територіальних громад за етнічною та мовною ознакою, наприклад, у прикордонних районах Одеської, Чернівецької, закарпатської областей, що у світлі наявних політичних подій в Україні може бути використаним такими ОТГ для дестабілізації ситуації в окремих регіонах з залученням зацікавлених зовнішніх сил.

Реформи в Україні продовжуються, відкритим залишився важливий момент – внесення змін до Конституції України щодо закріплення системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Передбачувані зміни повинні враховувати європейські стандарти місцевої та регіональної демократії, спрямовані на реалізацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Досягненню визначених у Угоді про асоціацію між Україною та ЄС цілей сприяє затверджений «План дій Ради Європи для України на 2018–2021 рр.», загальний бюджет якого становить 29,5 млн євро [11]. Наразі Офіс Ради Європи в Україні координує низку тематичних проєктів, серед яких проєкти, спрямовані на вдосконалення місцевої та регіональної демократії та сприяння реформі децентралізації.

Повномасштабне вторгнення РФ на територію України у 2022 р. дало змогу оцінити як переваги так і недоліки реформи децентралізації в Україні та визначити основні вектори подальших кроків реформи державного управління та регіональної політики. Зокрема формується нова типологія територій на критеріях безпеки і віддаленості від активних збройних зіткнень. Безумовно, адміністративно-територіальний устрій України, базується на Конституції України та залишається не змінним, але сучасні реалії призвели до виникнення категорій з новим статусом та трансформованими повноваженнями органів місцевого самоврядування і новою моделлю взаємовідносин між ними та

органами центральної влади. Так, Міністерством розвитку громад та територій України, у співпраці з Асоціацією Міст України, запропоновано 4 типи територій: тимчасово окуповані території; території, де відбуваються бойові дії; опорні території – там, де спокійно, але при цьому вони надають першу допомогу тим територіям, де є бойові дії (наприклад, Одеса, Миколаїв, Житомирська, Дніпропетровська області); території глибокого тилу – найбезпечніші області, куди переселилося найбільше населення, куди відбувається релокація підприємств [12].

9 липня 2022 року було прийнято Закон України № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», яким були внесені зміни до Закону України "Про засади державної регіональної політики", що визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України, встановлює особливості відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. [13]. Стаття 11⁻² Закону України "Про засади державної регіональної політики" дає визначення та функціональних типів територій. Зокрема, для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій, а також з метою запровадження органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів визначаються такі функціональні типи територій:

- 1) території відновлення;
- 2) регіональні полюси зростання;
- 3) території з особливими умовами для розвитку;
- 4) території сталого розвитку.

Перелік функціональних типів територій, а також вимоги щодо показників для

віднесення територій до різних функціональних типів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Зазначений Закон надає можливості для регіонального розвитку та визначає повноваження сільських, селищних, міських, районних рад у сфері державної регіональної політики та визначає шляхи координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики. Головними новелами Закону стало закріплення «стратегічної тріади» – надання обов'язкового статусу стратегіям розвитку територіальних громад на рівні з державною та обласними стратегіями розвитку та відновлення роботи інституту агенцій регіонального розвитку.

У 2022 р. було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на підтримку децентралізаційних процесів з урахуванням викликів воєнного часу. Так 27 липня 2022 року набрав чинності Закон України №2390 «Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень. Від тепер органи місцевого самоврядування отримали право:

- передавати кошти із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету;
- здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії, навіть якщо у процесі здійснення платежів з погашення та обслуговування місцевого боргу порушено графік платежів, нараховано штрафні санкції, виникла прострочена заборгованість;
- здійснювати, видатки, не віднесені до відповідних місцевих бюджетів і видатки на утримання бюджетних уста-

нов одночасно з різних бюджетів та інші повноваження.

Обласним та міським радам надано право здійснювати нові місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії, навіть якщо у процесі здійснення платежів з погашення та обслуговування місцевого боргу порушено графік платежів, нараховано штрафні санкцій, виникла прострочена заборгованість.

Наразі триває робота над законопроектом «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 6504, метою якого є встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності, удосконалення механізму реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, уточнення класифікації посад в органах місцевого самоврядування, що дозволить покращити умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, а також приведення у відповідність до вимог бюджетного законодавства та нової системи адміністративно-територіального устрою. [14]

Центром експертизи доброго врядування Департаменту демократії і врядування Генерального директорату з питань демократії – II розроблені Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. Рекомендації були підготовлені в рамках Програми «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» та з внеском проекту «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні – Фаза III» та переслідують досягнення чотирьох стратегічних цілей [15]

1) Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади;

2) Закріпити розподіл повноважень місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади;

3) Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників/-ць органів місцевого самоврядування і таким чином сформувати привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі;

4) Удосконалити виборчу систему місцевих виборів.

Планується, що зазначені Рекомендації будуть реалізовані в рамках спільної ініціативи «Добре демократичне врядування в Україні: рух вперед у повоєнний період», що була започаткована у червні 2022 р. Радою Європи, профільним Комітетом Верховної Ради України з питань місцевого самоврядування, Міністерством розвитку громад та територій України та Центральною виборчою комісією.

Таким чином, мета політики децентралізації влади в Україні полягає у визначенні та конституційному закріпленні основ адміністративно-територіального устрою держави, порядку створення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів відповідно до європейських стандартів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

У Республіці Молдові, що сусідить з Україною, починаючи з 1991 р. було проведено низку реформ у сфері місцевого самоврядування. Республіка Молдова підписала Європейську хартію місцевого самоврядування 2 травня 1996 року та ратифікувала її, без застережень, 2 жовтня 1997 року. Хартія набула чинності щодо Молдови 1 лютого 1998 року. У 2012 р. на Конгресі місцевої та регіональної влади Ради Європи було прийнято Рекомендацію 322 (2012) «Місцева та регіональна демократія в Республіці Молдова», яка дала старт реформам децентралізації

в республіці [16]. 26 січня 2012 року Урядом Молдови затверджено Національну стратегію децентралізації та Плану дій щодо впровадження Національної стратегії децентралізації на 2012-2018 рр. [17].

Раніше в Республіці Молдова було прийнято Закон «Про адміністративну децентралізацію» (2006 р.), предметом якого є встановлення загальних засад регулювання адміністративної децентралізації на основі принципів розподілу повноважень між органами публічної влади.

У Республіці Молдова, починаючи з 1991 року, було проведено низку реформ у сфері місцевого самоврядування. Г. Костакі, А. Борщевського, В. Мазур виділяють такі етапи реформування сфери місцевого самоврядування [18]:

1) 1991-1994 рр.: прийняття Конституції РМ, Закону про місцеве самоврядування, Закону про адміністративно-територіальний устрій, Закону про особливий правовий статус Гагаузії;

2) 1995-1997 рр.: прийняття Кодексу про вибори, поправок до законів про адміністративно-територіальний поділ та місцеве публічне управління. У 1997 році Молдова ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування;

3) 1998-2001 рр.: ухвалення Закону про місцеве публічне управління; Закону про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова (поділив Молдову на 9 повітів)

4) 2001-2002 рр.: прийняття нового Закону про адміністративно-територіальний поділ РМ, який відновив поділ Молдови на райони, міста та села;

5) 2003-2005 рр.: прийняття Закону про місцеве публічне управління та проведення загальних місцевих виборів;

6) 2006-2011 рр.: прийняття Закону про місцеве публічне управління та Закону про адміністративну децентралізацію.

У 2012 р. в РМ було прийнято Закон «Про затвердження Національної децентралізації та Плану дій щодо впровадження Національної стратегії децентралізації на 2012-2018 рр.» [19].

Стратегія передбачала п'ять етапів реалізації: 1) децентралізація послуг та повноважень; 2) фінансова децентралізація; 3) майнова децентралізація та місцевий розвиток; 4) адміністративний потенціал органів місцевого управління; 5) демократія, етика, права людини та рівність статей.

Відповідно до Національної стратегії децентралізації, реформа в Молдові мала завершитися в 2015 році, за результатами моніторингу місії Конгресу місцевої та регіональної влади Ради Європи, на даному етапі вона реалізована лише на 50%.

У теперішній час в процесі реалізації знаходиться «Стратегія реформи публічного управління на 2016-2020 роки», яка не була повністю реалізована у зазначений період часу. Стратегія передбачає низку заходів, які стосуються укріплення місцевої автономії шляхом скорочення розроблення адміністративно-територіальних структур та зміни відносин між органами центральної влади та місцевого самоврядування. Зокрема серед актуальних питань таких відносин – перегляд форм та методів взаємодії на підставі принципів демократичного врядування та децентралізації.

Сьогодні адміністративно-територіальний поділ Молдови визначається Конституцією та Законом Республіки Молдова «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова». Конституція Республіки Молдова встановлює, що територія країни поділяється на села, міста, райони та автономно-територіального утворення Гагаузії. Відповідно до закону, окремі міста можуть бути визнані муніципалітетами. Місцева автономія у селах та містах представлена виборними місцевими радами та прима-

рами, які виконують функції виконавчої влади. Районні ради виступають координаторами діяльності сільських та міських рад з управління громадськими справами районного значення. Закон «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» передбачає два рівні адміністративно-територіального устрою.

Перший рівень представлений 32 районами та 5 муніципіям (наприклад, Кишинів, Бельці), автономна територіальна освіта Гагаузія та адміністративно-територіальні одиниці лівобережжя Дністра, яким може бути надано особливий статус. На другому рівні адміністративно-територіального поділу знаходяться міста, села та комуни [20].

16 серпня 2022 р. Президент Республіки Молдова Майя Санду зазначила, що уряд працює над концепцією адміністративно-територіальної реформи, але її не буде проведено до місцевих виборів 2023 року і увага реформи буде акцентовано на реформуванні територіальних одиниць другого рівня – місцевої публічної влади. Реформа передбачає не відмову від територіально-адміністративного поділу країни на райони, а передачу прерогатив районних рад приєднаним

Перш за все реформа торкнеться фінансової децентралізації та децентралізації власності, як основоположних факторів формування місцевих бюджетів, які формуються за рахунок податків і зборів. На сьогоднішній день фінанси йдуть безпосередньо до місцевої влади першого рівня, але процес реформи у Молдові не був доведений до кінця і тому деякі органи місцевої влади не можуть здійснювати свою діяльність у повному обсязі, тому дуже важливими є саме фінансові аспекти децентралізації.

Реформа децентралізації у Молдові на сучасному етапі потребує проведення реформи державного управління та законодавчого забезпечення можливості передання повно-

важень районних рад та ресурсів до інших структур без відмови від закріпленого Конституцією Молдови територіального поділу держави. Але, слід зазначити, що певні проблеми обумовлені саме сучасним статусом адміністративних суб'єктів в Молдові вже даються взнаки. Наприклад, Органи місцевої публічної влади з Гагаузії висунули низку пропозицій для майбутнього уряду щодо децентралізації та консолідації місцевої автономії. У рамках законодавчої ініціативи пояснюється, що, незважаючи на численні труднощі у функціонуванні адміністративно-територіального утворення Гагаузія, насамперед через вразливість його правового статусу — Закон про особливий правовий статус Гагаузії 344/1994 має статус органічного, а не конституційного закону, як у європейських автономіях, це робить його залежним та підлеглим іншим законам, прийнятим після 23 грудня 1994 року. Насамперед це торкається фінансового аспекту, зокрема, Закон про місцеві публічні фінанси №397/2003 дає автономії право отримувати 100% податків до бюджету Гагаузії (прибутковий податок, ПДВ, акцизи). Проблема полягає у тому, що Гагаузія практично реалізує стратегію фінансової децентралізації на рівні автономії по відношенню до примарій.

Надмірна концентрація фінансів у регіональному бюджеті призводить до того, що фінанси Гагаузії розподіляються за політичними критеріями, часто залежно від лояльності місцевих лідерів. У 2021 відбулася ситуація бюджетної кризи, коли ухвалення Закону про бюджет на 2021 рік відбулося лише 7 травня 2021 року, що призвело до призупинення важливих програм децентралізації на відповідний бюджетний рік. З метою подолання проблеми Конгрес місцевої влади Молдови (CALM) висунув пропозиції для вирішення цієї кризи, акцентуючи увагу на тому, що пропозиції для Автономії мають стосуватися не лише автономної політики, а й місце-

вих громад по всій Молдові, що створить атмосферу солідарності між Гагаузією та всіма суб'єктами місцевого публічного управління. Зокрема було запропоновано наступні кроки:

- передати повноваження щодо встановлення ставок податку на нерухомість місцевій владі.
- створення справедливого та прозорого механізму розподілу державних фінансів та міжнародної допомоги місцевим спільнотам:
- використання гнучкої системи мотивації роботи місцевих виборців.

• реалізація проектів прямих інвестицій та грантів Європейського Союзу для місцевих громад. У Гагаузії запроваджено великі європейські субсидії на суму понад 10 мільйонів євро «SARD», «SPLA» та інші. Проте реалізації проектів відбувається через Виконавчий комітет, що зробило процедуру допомоги непрозорою та неефективною

Конгрес місцевої влади Молдови (CALM) вважає, що реалізація даних пропозицій призведе до: ефективного процесу реалізації національної стратегії децентралізації, зміцнення та розширення міжмуніципального співробітництва, підвищення потенціалу, управління людськими ресурсами та фінансами на місцевому рівні тощо. Гагаузія стає ефективною та функціональною автономією на європейському рівні, встановлюючи стандарти місцевої автономії для майбутньої реінтеграції країни.

Проводячи порівняння законодавства про місцеве самоврядування України та Молдови, можна зробити висновок про те, що в цілому система місцевого самоврядування в цих країнах схожа. В Україні право населення на участь у місцевому самоврядуванні реалізується за територіальною ознакою – за належністю до відповідних територіальних громад. У Республіки Молдова право на участь у місцевому управлінні реалізується

через місцеву раду як орган представницької та правомірної влади населення адміністративно-територіальної одиниці першого чи другого рівня.

Значна увага урядів цих держав при проведенні реформ приділялася таким компонентам, як: законодавча, конституційна база та структура місцевих органів влади; місцева політика, методи прийняття рішень та внутрішня організація; управління місцевими органами влади та механізми надання послуг; фінансові питання та управління фінансами; ринково-орієнтований економічний розвиток. У державах діють конституції «четвертого покоління», які зумовлюють політичну децентралізацію та ухвалено відповідні акти з питань організації місцевого самоврядування, що зумовлюють адміністративну децентралізацію. Схожими є й проблеми, з якими стикаються Україна та Молдова під час проведення реформ, обидві країни не завершили реформ з причин неповного законодавчого забезпечення децентралізації, труднощів економічного та політичного характеру.

Література:

1. Ma J. Decentralization From the “Top Down”: The Japanese Case, available at. C.135: URL: www.worldbank.org/nidf/nidf/topdown.html. (дата звернення: 12 грудня 2022 р.)
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10 листопада 2022 р.)
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 15 листопада 2022 р.)

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 10 грудня 2022 р.)

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 13 грудня 2022 р.)

7. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

8. Реформа децентралізації. Урядовий портал: URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vyaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

9. Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року: проект Закону від 07.08.2018 № 9015: URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 № 2598: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

11. План дій для України на 2018-2021 рр. Рада Європи: URL: <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563> (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

12. Через війну в Україні створять 4 типи територій: URL: <https://landlord.ua/news/cherez-viynu-v-ukraini-stvoriat-4-typy-terytorii/>

13. Закон України "Про засади державної регіональної політики" URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

14. Проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563

15. Програма «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»: URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf

16. Местная и региональная демократия в Республике Молдова: Рекомендация 322 (2012)

URL: <https://rm.coe.int/-/1680718d64> (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

17. Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы: Закон Республики Молдова от 5.05.2012 г. №68. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

18. Костаки Г., Боршевський А, Мазур В. Местное самоуправление в Молдове URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2011/5/01.pdf> (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

19. Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы: Закон Республики Молдова от 5.05.2012 г. №68. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

20. Республика Молдова. Официальная страница. Административно-территориальное деление Молдовы. URL: <http://www.moldova.md/ru/content/administrativno-territorialnoe-delenie-moldavii> (дата звернення: 12 листопада 2022 р.)

References:

1. Ma J. Decentralization From the "Top Down": The Japanese Case, available at. S.135: URL: www.worldbank.org/nidf/nidfl/topdown.html. (data zvernennia: 12 hrudnia 2022 r.)

2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennia: 10 lystopada 2022 r.)

3. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnia 1999 roku № 586-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

4. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (data zvernennia: 15 lystopada 2022 r.)

5. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333->

2014-%D1%80#Text (data zvernennia: 10 hrudnia 2022 r.)

6. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 157-VIII: URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (data zvernennia: 13 hrudnia 2022 r.)

7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsentriv terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 16 kvitnia 2020 roku № 562-IX: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

8. Reforma detsentralizatsii. Uriadovyi portal: URL:

<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

9. Pro Stratehiu staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku: proiekt Zakonu vid 07.08.2018 № 9015: URL:

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

10. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) vid 13.12.2019 № 2598: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

11. Plan dii dlia Ukrainy na 2018-2021 rr. Rada Yevropy: URL: <https://rm.coe.int/ap-ukraine-2018-2021-ukr-local-lang-official-non-web/16809e4563> (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

12. Cherez viinu v Ukraini stvoriat 4 typy terytorii: URL: <https://landlord.ua/news/cherez-viinu-v-ukraini-stvoriat-4-typy-terytorii/>

13. Zakon Ukrainy "Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky" URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

14. Proekt Zakonu pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73563

15. Prohrama «Detsentralizatsiia i reforma publichnoi administratsii v Ukraini: URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf

16. Mestnaia y rehyonalnaia demokratyia v Respublyke Moldova: Rekomendatsyia 322 (2012) URL: <https://rm.coe.int/-/1680718d64> (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

17. Ob utverzhdenyy Natsyonalnoi stratehyy detsentralyzatsyy y Plana deistviy po vnedreniyu Natsyonalnoi stratehyy detsentralyzatsyy na 2012-

2018 hody: Zakon Respublyky Moldova ot 5.05.2012 h. №68. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

18. Kostaky H., Borshevskiy A., Mazur V. Mestnoe samoupravlenye v Moldove URL: <http://www.legeasivata.in.ua/archive/2011/5/01.pdf> (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

19. Ob utverzhdenyy Natsyonalnoi stratehyy detsentralyzatsyy y Plana deistviy po vnedreniyu Natsyonalnoi stratehyy detsentralyzatsyy na 2012-2018 hody: Zakon Respublyky Moldova ot 5.05.2012 h. №68. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54348 (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

20. Respublyka Moldova. Ofytsyalnaia stranytsa. Admynystratyvno-terytoryalnoe delenie Moldovy. URL:

<http://www.moldova.md/ru/content/administrativno-territorialnoe-delenie-moldavii> (data zvernennia: 12 lystopada 2022 r.)

Panov I. V., Tatarenko H. V. Decentralization in ukraine and the republic of moldova: comparative analysis. – Article.

The article researches the main stages and vectors of administrative reforms regarding the decentralization of the system of local self-government in Ukraine and the Republic of Moldova, taking into account the peculiarities of the administrative and legal regulation of the system of local self-government bodies in these states. Conceptual approaches to reforming the administrative-territorial system, based on European standards of local and regional self-government, have been studied. The positive aspects of the reforms are given and some problems associated with the peculiarities of the regulatory, socio-economic and political development of the states are highlighted.

Keywords: decentralization, state administration, local self-government, district council, regional council, administrative-territorial system, distribution of power

Авторська довідка:

Панов Ігор Вікторович—аспірант кафедри правознавства Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Татаренко Галина Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права ЧНУ ім. В. Даля. <https://orcid.org/0000-0001-6291-4455>

Стаття надійшла до редакції 15 грудня 2022р.