

форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками, що її детермінують, використовується ціннісний метод [4].

Підсумовуючи, можна стверджувати: проблематика методологічного забезпечення дослідження функцій місцевого самоврядування виходить за межі суто конституційно-правової науки, однак саме її методологічний інструментарій є визначальним. Місцеве самоврядування – це елемент конституційного ладу держави, а тому його функціональне та організаційно-правове забезпечення відбувається в межах загальнодержавної системи реалізації владних повноважень та суверенітету, носієм яких є народ. Він є джерелом влади, а тому на місцевому рівні саме громади мають відігравати провідну роль в управлінні розвитком територій. Виходячи з цих позицій, методологічні пошуки необхідно спрямувати на визначення оптимального обсягу повноважень, що їх доцільно виконувати на місцевому рівні з урахуванням можливостей громади забезпечити їхню реалізацію належними ресурсами. Тому адміністративна реформа, яка отримала новий імпульс для розвитку, передбачає широкі ініціативи саме на рівні кожної громади стосовно можливостей забезпечити власний розвиток, але в загальнодержавному фарватері євроінтеграційної політики.

З цих позицій функції місцевого самоврядування є ключовим вихідним елементом для побудови загальнодержавної регіональної політики. Це пояснюється тим, що, розподіляючи державно-управлінські функції, центральна влада має чітко усвідомлювати межі того обсягу повноважень місцевого самоврядування, який дасть можливість максимально ефективно розвиватися тій чи іншій громаді,

мінімізуючи соціально-економічні, демографічні та, на решті, політичні ризики для держави загалом.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Баймуратов М. О. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Х. В. Приходько // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 2. – С. 3–8.
3. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [Текст]: монографія / О. В. Батанов; За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Ін Юре, 2003. – 511 с.
4. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії і практики [Текст]: монографія / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Юрид. думка, 2010. – 656 с.
5. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 476 с.
6. Муніципальне право України: Підручник / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
7. Шумовська К. Е. Методологія дослідження місцевого самоврядування / К. Е. Шумовська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 12.



Засади децентралізації публічної влади

Микола ПУХТИНСЬКИЙ,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України

Розглядаючи в державно-правовому аспекті децентралізацію як модель організації та процес функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях, автор вважає, що в конституційному вимірі через реалізацію принципу народного суверенітету вона вже частково об'єктивована в положеннях чинної Конституції України.

Автор також зазначає, що етимологія децентралізації як явища комплексного має своє вираження в самоврядуванні, котре за своєю суттю не можна звужувати лише до територіальної організації і владних повноважень. Аналізуючи підходи до визначення поняття «самоврядування» в європейській правничій літературі, він доходить висновку, що наявні категоріальні різнотлумачення призводять до деяких суперечностей під час об'єктивації в дійсність цього політико-правового явища.

Аби подолати спротив реформі й щоб процес децентралізації відбувався інтенсивніше та послідовніше, автор вважає обов'язковим не лише його комплексне конституційне й загалом

політико-правове забезпечення, а й здійснення відповідного контролю з боку громадянського суспільства. На його переконання, децентралізація має стати дієвим запобіжником і від сепаратизму та всіляких намагань штучної федералізації країни.

Ключові слова: децентралізація, самоврядування, принцип народного суверенітету, політико-правове забезпечення.

Основы децентрализации публичной власти

Николай ПУХТИНСКИЙ, старший научный сотрудник отдела конституционного права и местного самоуправления Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

Рассматривая в государственно-правовом аспекте децентрализацию как модель организации и процесс функционирования публичной власти на национальном, региональном и локальном уровнях, автор считает, что в конституционном измерении посредством реализации принципа народного суверенитета она уже частично объективирована в положениях действующей Конституции Украины.

Автор также отмечает, что этимология децентрализации как комплексного явления получает свое выражение в самоуправлении, которое по своей сути нельзя сужать лишь до территориальной организации и властных полномочий. Анализируя подходы к определению понятия «самоуправление» в европейской правовой литературе, он делает вывод, что существующие категориальные различные толкования приводят к некоторым противоречиям при объективации в действительность данного политико-правового явления.

Чтобы преодолеть сопротивление реформе и дабы процесс децентрализации проходил более интенсивно и последовательно, автор считает обязательным не только его комплексное конституционное и в целом политико-правовое обеспечение, но и осуществление соответствующего контроля со стороны гражданского общества. По его убеждению, децентрализация призвана стать действенной мерой против сепаратизма и всяческих попыток искусственной федерализации страны.

Ключевые слова: децентрализация, самоуправление, принцип народного суверенитета, политико-правовое обеспечение.

Principles of decentralization of public authority

Mykola PUKHTYNSKYI, Senior Research Officer of Constitutional Law and Local Self-Government Department of V. M. Koretskyi Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

While examining decentralization as a model of organization and a process of functioning of public authority at the national, regional and local levels in the state and legal aspect, the author considers that in the constitutional field through the realization of principle of national sovereignty it has already become partly true-to-life in the regulations of the acting Constitution of Ukraine.

The author also marks that etymology of decentralization as a complex phenomenon has its expression in self-government, which in actual fact cannot be reduced only to territorial organization and authoritative powers. While analyzing the approaches toward the definition of concept "self-government" in the European legislative literature, the author comes to the conclusion that existing category broad explanations results in some contradictions during objectivization of this political and legal phenomenon into the reality.

To overcome the resistance to reform and to make the process of decentralization happen more intensively and consistently, the author considers that its complex constitutional and overall political and legal regulations, as well as realization of the proper control from the side of the civil society are obligatory. The author is convinced that decentralization has to become an effective safety device against separatism and various attempts of artificial federalization of the country.

Key words: decentralization, self-government, principle of national sovereignty, political and legal regulation

Децентралізація – комплексне явище, що є предметом багатьох наукових досліджень: філософських, політологічних, економічних, управлінських, правових тощо. У цій статті акцентовано увагу на конституційному, державно-правовому аспектах децентралізації щодо організації та процесу функціонування публічної влади, системи врядування, які охоплюють взаємодію суб'єктів політико-правових відносин під час здійснення публічної влади на національному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях її організації в особі державних і недержавних інститутів – органів державної влади, місцевого самоврядування, громад і територіальних спільнот, інституцій громадянського суспільства, громадян.

У конституційному вимірі децентралізація публічної влади втілюється в реалізації принципу народного суверенітету: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); конституційного правопорядку, відповідно до якого «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19); конституційного визначення та розподілу повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого



самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції України); засад територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи).

Щодо стану організації публічної влади та її суб'єктів, то децентралізація присутня в елементах правового статусу кожного з них з огляду на раціональну структурування та ефективну діяльність. Це знаходить вираження в розподілі повноважень, їх деконцентрації. У процесі функціонування публічної влади децентралізація проявляється у своєрідних формах та вимірах: горизонтальному, вертикальному, а також у складових системи врядування, зокрема в місцевому самоврядуванні.

Залежно від предмета досліджень існують численні уявлення про аксіологію децентралізації публічної, державної, виконавчої влади, державного управління, її визначення, ознаки типології, класифікації. Так, в «Енциклопедії державного управління» децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї, є складним, комплексним явищем у правовій, демократичній державі, яке полягає в передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що мають необхідні права, обов'язки та ресурси. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [1, с. 167].

Слід зазначити, що децентралізацію не можна звужувати до територіальної організації прийняття рішень, виключати з неї структури виконавчої влади, адже вона притаманна всій системі демократично організованої публічної влади.

Децентралізація має своє безпосереднє вираження в самоврядуванні. Етимологією терміна «самоврядування», його визначенням свого часу переймався Ю. Панейко. Досліджуючи це поняття в німецькій, англійській, французькій правничій літературі (нім.: *selbstverwaltung*; англ.: *selfgovernment*; франц.: *decentralization*), він зазначав, що найвідповіднішим терміном для самоврядних інституцій є французький вираз *decentralization*, який найбільше відповідає внутрішньому змістові самоврядування. Натомість вираз *selbstverwaltung* і введений із німецької мови український вираз «самоврядування» чи польський *samorząd* і російський «самоуправление» можуть спричинити невідповідне їхньому внутрішньому змісту розуміння [3, с. 18–19].

Це стосується й поняття «врядування» (англ.: *governance*). Як слушно зауважує В. Стрельцов, поява терміна *governance* викликала певні труднощі як для управлінців, так і для філологів, бо його важко однозначно перекласти, особливо на мови країн Центральної та Східної Європи. Основна проблема полягає в тому, що його часто перекладають як управління (*administration, management*), зазвичай не приділяючи належної уваги різним концепціям, що закладені в цих термінах» [4]. Принаймні термін «врядування» як багатоаспектне явище, що не збігається з поняттям «управління», знайшов «прописку» в українській політико-правовій, управлінській літературі.

Децентралізацію можна розуміти й досліджувати в теоретичному та прикладному, «інструментальному» вимірах.

У теоретико-пізнавальному розумінні децентралізація є формою реалізації, здійснення врядування й самоврядування на локальному рівні організації публічної влади.

У прикладному, «інструментальному» прояві це процес і водночас механізм передачі адміністративних та фінансових повноважень з центрального на місцевий рівень організації публічної влади. Метою є раціоналізація та

підвищення ефективності державного управління, запобігання узурпації публічної влади, залучення громадянського суспільства до вирішення питань територіального розвитку, дієвої реалізації принципу субсидіарності щодо надання публічних послуг.

У прикладному вимірі децентралізація супроводжується адміністративно-територіальною реформою – процесом раціоналізації територіальної організації публічної влади. Моделі такої раціоналізації можуть бути різними й відповідають особливостям розвитку національних державно-правових систем.

Наприклад, у Франції децентралізація з 1982 року супроводжувалася трансформацією субнаціонального рівня публічної влади на рівні комун, департаментів і регіонів без укрупнення комунального рівня самоврядування, шляхом розвитку й посилення міжмуниципального співробітництва.

З 1990 року у Польщі, на відміну від Франції, процес децентралізації на гмінному, повітовому, воєводському рівнях супроводжується значним укрупненням гмінного самоврядування з метою акумуляції на ньому фінансових ресурсів.

В Україні процес децентралізації розвивається досить непослідовно, «стрибками» в бік централізації і навіть узурпації публічної влади, а також супроводжується елементарною безграмотністю щодо сутності децентралізації з боку владної еліти, необхідності врахування думки експертного середовища. Лише у 2014 році вдалося вивести процес децентралізації на рівень відповідного законодавчого забезпечення для поєднання співробітництва та об'єднання територіальних громад [2]. Проте це не означає його усвідомлення, сприйняття місцевою бюрократією. Навпаки, спротив децентралізації посилюється, бо відчувається загроза «совковій» організації влади, поширюються міфи щодо децентралізації, адміністративної та територіальної реформ.

Для реальної децентралізації публічної влади необхідні комплексне конституційне, законодавче, політико-правове забезпечення, підтримка, а також контроль за її здійсненням з боку громадянського суспільства.

Нагальність проведення децентралізації знаходить відображення в політико-правових документах, законодавчих актах, практичній діяльності органів публічної влади, державних діячів. До цього слід додати: децентралізація є дієвим запобіжником сепаратизму, намагань штучної федералізації країни.



Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. колегія: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.; Львівський регіональний інститут державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011.
2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 34. – Ст. 1167; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Голос України. – 2015. – 4 березня; Закон України «Про засади державної регіональної політики» // Голос України. – 2015. – 4 березня.
3. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002.
4. Стрельцов В. Ю. Формування та розвиток концепції європейського врядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://referatu.net.au/new/referats>