

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

РЕМЕНЯК ОЛЕСЯ ВАСИЛІВНА

УДК 340.1

ДИСЕРТАЦІЯ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В ПРАВОВІЙ ТЕОРІЇ ТА ДЕРЖАВОТВОРЧІЙ ПРАКТИЦІ

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О.В. Ременяк**

Науковий керівник **Ковальчук Віталій Богданович**

доктор юридичних наук, професор

Львів–2019

АНОТАЦІЯ

Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». – Національний університет «Львівська політехніка», Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2019.

Дисертація є комплексним теоретичним дослідженням децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці.

У роботі проаналізовано генезу ідеї децентралізації в світовій політико-правовій думці та державотворчій практиці. Досліджено сутність децентралізації та особливості її визначення в теорії держави та права. З'ясовано історіографію та методологію дослідження децентралізації публічної влади.

У дисертації, на основі досвіду європейських демократій, узагальнено основні сучасні концепції децентралізації влади. Визначено особливості та моделі децентралізації публічної влади в унітарній державі, а також співвідношення явищ децентралізації та федералізації. Проаналізовано вплив глобалізації як правового явища на децентралізацію публічної влади в державі.

Автором узагальнено особливості децентралізації влади в умовах демократичної трансформації. Комплексно проаналізовано нормативно-правову базу реформи децентралізації в Україні та процес реформування місцевого самоврядування як напрям децентралізації публічної влади. Вказано на проблеми проведення конституційної реформи щодо децентралізації влади в Україні та можливості удосконалення процесу передачі функцій і повноважень від центральних органів влади до місцевих.

Визначено, що принцип децентралізації як основоположний для конституційної держави було запроваджено у кілька етапів. Першим етапом було прийняття окремих законодавчих актів щодо децентралізації у кінці XIX

та в першій половині ХХ століття. Другим етапом можна вважати період з кінця Другої світової війни і до початку ХХІ ст., який ознаменувався рядом конституційних змін та закріпленням у конституціях та законодавстві багатьох держав поняття децентралізації. Третім етапом є початок ХХІ століття, який супроводжується продовженням реформ з децентралізації влади у багатьох країнах.

Встановлено, що децентралізація публічної влади є дієвим механізмом організації публічної влади в демократичній правовій державі, що реалізується в процесі проведення державою конституційної реформи, спрямованої на передачу владних повноважень (прав та обов'язків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів) від центральних органів влади до місцевих в межах встановлених законодавством, з урахуванням необхідності ефективної взаємодії між ними та інститутами громадянського суспільства. Децентралізація може здійснюватися в політичному, адміністративному та фінансовому напрямках.

Залежно від різновидів публічної влади, виокремлено основних суб'єктів децентралізації публічної влади. Ними є: по-перше, територіальні органи і державного, і регіонального, й локального рівнів. По-друге, територіальні органи муніципальної влади і регіонального, і локального рівня. По-третє, територіальні громади, що за своєю сутністю є об'єднаннями всіх громадян певної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), що можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів згідно з конституційними приписами вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної власності. По-четверте, органи самоорганізації населення, що є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення і за своєю суттю є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин. По-п'яте, громадські об'єднання або громадські організації, які з одного боку представляють інтереси своїх членів, а з іншого виконують публічні функції

незалежно від їх спрямування (релігійного, соціального, професійного). Пошосте, міжнародна спільнота, тобто міжнародні організації, спілки, об'єднання, що представляють наднаціональні інтереси, визначаючи у міжнародних договорах основні постулати децентралізації влади.

Підкреслено, що модель децентралізації публічної влади залежить від таких критеріїв: державний устрій країни, адміністративно-територіальний поділ країни, правова система, організація державної влади, нормативне забезпечення, розвиток громадянського суспільства, історія державності, народні традиції та звичаї та ін. Водночас, обрана модель децентралізації публічної влади є підґрунтям для становлення та розвитку ефективної системи місцевого врядування.

Залежно від особливостей децентралізації, її правових, організаційних засад та суб'єктів виокремлено п'ять типових моделей децентралізації публічної влади в унітарних державах. Це, зокрема, регіональна модель децентралізації публічної влади; муніципальна модель децентралізації публічної влади; кооперативна модель децентралізації публічної влади; деволюційна модель децентралізації публічної влади; децентралізаційна модель балансу публічної влади. Зауважено, що чітко визначених рис тієї чи іншої моделі децентралізації публічної влади визначити неможливо, вони можуть перебувати у синергійному поєднанні та взаємодоповненні.

З'ясовано, що федералізація ґрунтується на певній політико-правовій ідеології та є засадою переходу до федеративного національно-територіального устрою країни. При цьому, децентралізація стосується лише управлінських повноважень виконавчої влади, в той час як федералізація охоплює також і законодавчу владу в державі.

Визначено, що сьогодні децентралізація є найдієвішим принципом розвитку України в умовах глобалізму, враховуючи історичні, національно-етнічні, адміністративно-територіальні, політико-правові та праводержавотворчі чинники.

З'ясовано, що децентралізацію в умовах глобалізації слід розглядати в кількох аспектах: як один з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади; як стратегічний напрям сучасної державної політики; як вагомий критерій у здійсненні усіх галузевих реформ; як децентралізацію державного та місцевого законодавства.

Вказано, що децентралізація публічної влади в умовах глобалізму повинна охоплювати і формально-юридичний, і матеріальний аспекти. Формально-юридичний аспект наповнює децентралізацію публічної влади концептуальними, стратегічними, змістовними, засадницькими, легітимними та іншими компонентами. Водночас, матеріальний аспект характеризує способи, засоби та механізми реалізації процесу децентралізації публічної влади з урахуванням етнонаціональних, економічних, політичних та мультикультурних особливостей розвитку української державності та громадянського суспільства, зокрема.

Зауважено, що децентралізація публічної влади в умовах глобалізму здійснюється на основі міжнародно-правового й національно-правового чинників, які перебувають у тісному взаємозв'язку. При цьому, вивчення та аналіз практики застосування міжнародних документів у сфері децентралізації публічної влади в Україні вказує на їх опрацювання на теоретико-правовому рівні та відсутність дієвого механізму та порядку здійснення і реалізації основних засад децентралізації публічної влади в державотворчій практиці.

Залежно від юридичної сили встановлено та охарактеризовано систему нормативно-правових актів, що у своїй сукупності є базисом правового забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні. Виділено чотири групи нормативно-правових актів: 1) законодавчі акти, що включають в себе 3 підгрупи: конституційно-правова підгрупа, органічні закони та звичайні закони; 2) Укази Президента України; 3) постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; 4) накази та розпорядження міністерства та інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Проведено періодизацію реформ децентралізації публічної влади за часів незалежності України, де виокремлено: 1 етап (1991–1996 рр.) – період теоретико-правової розробки рекомендацій щодо запровадження засад децентралізації публічної влади; 2 етап (1996–2009 рр.) – період становлення та розвитку фундаментальних конституційно-правових засад децентралізації публічної влади; 3 етап (2009–2013 рр.) – запровадження міжнародних стандартів і сфері децентралізації публічної влади; 4 етап (2014 р. – до тепер) – період активного впровадження реформ децентралізації публічної влади.

З'ясовано, що чинна нормативно-правова база реформи децентралізації залишає невирішеними та неузгодженими багато важливих питань. Зокрема, щодо оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади, запровадження інституту префектів, Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» та інших. Це, в свою чергу, зумовлює виникнення низки проблем у ході запровадження реформ децентралізації публічної влади в Україні. В той же час, значна кількість нормативно-правових актів різних рівнів у сфері забезпечення реалізації публічної влади на місцях мають як наслідок нечітке розуміння процесу децентралізації і посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і звичайними громадянами.

Підкреслено, що розвиток інституту місцевого самоврядування у контексті децентралізації тісно пов'язаний з оптимізацією територіальної організації влади, що становить обґрунтовану територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатну забезпечити доступність та якість адміністративних і соціальних послуг, що надаються цими органами.

З'ясовано, що основою розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних процесів повинна бути дуалістична (державницько-громадівською) концепція, за якою місцеве самоврядування має самостійний характер з питань господарських справ місцевого значення і є частиною системи публічної влади.

Акцентовано на тому, що практика реалізації процесу децентралізації й формування спроможних територіальних громад виявила низку прогалин та колізій в чинному законодавстві України з приводу концептуальної синергії закріплених у Конституції України засад адміністративно-територіального устрою та здійснення місцевого самоврядування в Україні і реалізації територіальними громадами свого права на добровільне об'єднання. Доцільним є запровадження попередньої міжнародної експертизи поданих законопроектів у сфері реформування місцевого самоврядування. Це дозволить уніфікувати українське законодавство з європейськими стандартами розвитку місцевого самоврядування та становлення децентралізації влади.

Доведено, що проблемами реалізації реформи децентралізації публічної влади в Україні є: такі, що виникають під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що вже має місце на практиці у вигляді укрупнення територіальних громад; проблеми щодо послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані; проблеми бюджетної сфери з питань фінансування повноважень органів місцевого самоврядування; проблеми з приводу зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; проблеми щодо утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам; проблеми, що зумовлені відсутністю правового закріплення чіткого обсягу повноважень органів публічної влади.

Зазначено, що здійснюючи реформу децентралізації публічної влади, Україна стоїть перед проблемами проведення широкомасштабних адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Реальна децентралізація відбулася лише в контексті закріплення повноважень об'єднаних територіальних громад, але не у сфері підвищення такими громадами власної спроможності та фінансової і матеріальної незалежності від держави. У зв'язку з цим, необхідно запровадити нові прогресивні підходи до методологічного забезпечення самого процесу

перерозподілу та делегування повноважень із застосуванням функціонального та предметного підходів, синтезуючи елемент обох із них з метою отримання найбільш ефективної моделі розподілу державно-управлінських функцій між різними органами публічної влади.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, місцеве самоврядування, унітаризм, федералізація, глобалізація, демократична трансформація, конституційна реформа, об'єднана територіальна громада.

SUMMARY

Remeniak O. V. Decentralisation of the public authority in the legal theory and state-building practice. – Qualification scientific work on the rights of manuscripts.

Thesis for the Candidate of Law Degree in Specialty 12.00.01 «Theory and History of State and Law; History of Political and Legal scholars». – Lviv Polytechnic National University, Lviv Polytechnic National University, Lviv, 2019.

The dissertation is a complex theoretical study of the decentralization of public power in legal theory and state-building practice.

The paper analyzes the genesis of the idea of decentralization in world political-legal thought and state-making practice. The essence of decentralization and peculiarities of its definition in the theory of state and law are investigated. The historiography and methodology of the study of decentralization of public power have been clarified.

The thesis, based on the experience of European democracies, summarizes the basic modern concepts of decentralization of power. The peculiarities and models of decentralization of public power in a unitary state, as well as the correlation of the phenomena of decentralization and federalization are determined. The impact of globalization as a legal phenomenon on the decentralization of public power in the country is analyzed.

The author summarizes the features of decentralization of power in the conditions of democratic transformation. The legal framework of decentralization

reform in Ukraine and the process of reforming local self-government as a direction of decentralization of public power are comprehensively analyzed. The problems of constitutional reform concerning decentralization of power in Ukraine and the possibility of improving the process of transferring functions and powers from central authorities to local authorities are pointed out.

It was determined that the principle of decentralization as fundamental to the constitutional state was introduced in several stages. The first stage was the adoption of separate legislation on decentralization in the late XIX and the first half of the twentieth century. The second stage is the period from the end of the Second World War to the beginning of the 21st century, which was marked by a number of constitutional changes and the concept of decentralization enshrined in the constitutions and legislation of many states. The third stage is the beginning of the 21st century, which is accompanied by continued reforms to decentralize power in many countries.

It is established that decentralization of public power is an effective mechanism of organization of public power in a democratic rule of law, which is implemented in the process of the state constitutional reform aimed at the transfer of powers (rights and duties, material and intellectual resources) from central authorities to local authorities. within the limits set by the legislation, taking into account the need for effective interaction between them and civil society institutions. Decentralization can take place politically, administratively and financially.

Depending on the types of public authority, the main subjects of decentralization of public power are distinguished. They are: first, the territorial bodies of both the state, regional and local levels. Secondly, the territorial bodies of the municipal authorities both at regional and local level. Thirdly, territorial communities, which by their very nature are associations of all citizens of a certain administrative-territorial unit (villages, settlements, cities, districts in the city), who can, by simple majority of their composition, decide on the basis of a general assembly in accordance with constitutional regulations questions about their joint, indivisible property. Fourth, the self-organization bodies of the population, which is a

form of participation of members of territorial communities of villages, settlements, cities, districts in cities in resolving particular issues of local importance and, in their essence, are representative bodies created by residents who legally reside on the territory of a village, settlement, city or parts thereof. Fifth, public associations or non-governmental organizations that represent the interests of their members on the one hand and perform public functions, regardless of their orientation (religious, social, professional). Sixth, the international community, that is, international organizations, unions, associations representing supranational interests, defining in the international treaties the basic tenets of decentralization of power.

It is emphasized that the model of decentralization of public power depends on the following criteria: state structure of the country, administrative-territorial division of the country, legal system, organization of state power, regulatory support, development of civil society, history of statehood, national traditions and customs, etc. At the same time, the chosen model of decentralization of public power is the basis for the establishment and development of an effective system of local governance.

Depending on the specifics of decentralization, its legal, organizational principles and entities, five typical models of decentralization of public power in unitary states are distinguished. This is, in particular, the regional model of decentralization of public power; municipal model of decentralization of public power; a cooperative model of decentralization of public power; a devolution model of decentralization of public power; decentralization model of balance of public power. It is noted that clearly defined features of a particular model of decentralization of public power can not be determined, they can be synergistically combined and complementary.

It has been found out that federalization is based on a certain political and legal ideology and is the basis for the transition to a federal national-territorial structure of the country. At the same time, decentralization concerns only the administrative powers of the executive power, while federalization also covers the legislative power in the state.

It is determined that today decentralization is the most effective principle of Ukraine's development in the conditions of globalism, taking into account historical, national-ethnic, administrative-territorial, political-legal and law-making factors.

It is clear that decentralization in the context of globalization should be considered in several aspects: as one of the priority principles of organization and functioning of public power; as a strategic direction of modern state policy; as a significant criterion in the implementation of all sectoral reforms; as decentralization of state and local legislation.

It has been stated that decentralization of public power in the conditions of globalism should cover both formal and legal aspects. The formal legal aspect fills the decentralization of public power with conceptual, strategic, substantive, fundamental, legitimate and other components. At the same time, the material aspect characterizes the ways, means and mechanisms of implementing the process of decentralization of public power, taking into account the ethno-national, economic, political and multicultural features of the development of Ukrainian statehood and civil society, in particular.

It is noted that decentralization of public power in the context of globalism is carried out on the basis of international and national legal factors, which are closely interrelated. At the same time, the study and analysis of the practice of application of international documents in the field of decentralization of public power in Ukraine indicates their elaboration at the theoretical and legal level and the lack of an effective mechanism and procedure for the implementation and implementation of the basic principles of decentralization of public power in state-making practice.

Depending on the legal force, a system of legal acts has been established and characterized, which in its totality is the basis for legal support for the decentralization of public authority in Ukraine. There are four groups of normative legal acts: 1) legislative acts, which include 3 subgroups: constitutional legal subgroup, organic laws and customary laws; 2) Decrees of the President of Ukraine; 3) resolutions and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine; 4) orders and orders of the Ministry and other executive authorities, local self-government bodies.

The periodization of public power decentralization reforms was carried out during the independence of Ukraine, and the following were identified: stage 1 (1991–1996) – the period of theoretical and legal elaboration of recommendations on the implementation of the principles of public power decentralization; Stage 2 (1996–2009) – the period of formation and development of fundamental constitutional and legal foundations of decentralization of public power; Stage 3 (2009–2013) – introduction of international standards and decentralization of public power; Stage 4 (2014 – present) is a period of active implementation of public power decentralization reforms.

It is clear that the current legal framework for decentralization reform leaves many important issues unresolved and unresolved. In particular, the optimization of the powers of local executive authorities, the introduction of the prefect institute, the Law of Ukraine «On the administrative and territorial structure of Ukraine» and others. This, in turn, causes a number of problems in the course of implementing reforms of decentralization of public power in Ukraine. At the same time, a large number of regulations at different levels in the field of public administration at the local level result in a lack of understanding of the decentralization process by both executive and local government officials and ordinary citizens.

It is emphasized that the development of the institution of local self-government in the context of decentralization is closely connected with the optimization of the territorial organization of the government, which constitutes a justified territorial basis for the activity of local self-government bodies and the executive authorities, capable of ensuring the accessibility and quality of the administrative and social services provided by these bodies.

It has been established that the basis for the development of local self-government in the context of decentralization processes should be a dualistic (state-public) concept, according to which local self-government is independent in matters of local economic affairs and is part of the system of public authority.

It is emphasized that the practice of implementation of the process of decentralization and formation of capable territorial communities revealed a number

of gaps and conflicts in the current legislation of Ukraine regarding the conceptual synergy of the principles of administrative and territorial structure and implementation of local self-government in Ukraine and realization of territorial self-government in Ukraine association. It is advisable to introduce a preliminary international examination of the submitted bills in the field of local self-government reform. This will allow to harmonize Ukrainian legislation with European standards of local self-government development and decentralization of power.

It is proved that the problems of implementing the reform of decentralization of public power in Ukraine are: those that arise during the revision of the boundaries of administrative-territorial units, which already takes place in practice in the form of consolidation of territorial communities; problems with weakening the local government control over the exercise of the powers that will be delegated to them; problems of the budgetary sphere in matters of financing the powers of local self-government bodies; problems with reducing the quality of local government and the legitimacy of decisions made; problems of assertion in the field of ideas, claims in the field of political interests that are contrary to national interests; problems caused by the lack of legal fixing of a clear scope of powers of public authorities.

It is noted that in carrying out the decentralization reform of public power, Ukraine is facing the problems of large-scale administrative-territorial reform and reform of local self-government. Real decentralization took place only in the context of the consolidation of the powers of the united territorial communities, but not in the sphere of enhancing such communities' own capacity and financial and material independence from the state. In this regard, it is necessary to introduce new progressive approaches to the methodological support of the process of redistribution and delegation of authority with the use of functional and substantive approaches, synthesizing an element of both of them in order to obtain the most effective model of the distribution of public administration functions between different authorities.

Key words: decentralization, public power, local self-government, unitarism, federalization, globalization, democratic transformation, constitutional reform, united territorial community.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ременяк О.В. Між централізмом і федералізацією. Австрійська модель децентралізації публічної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 855 (5). С. 361–366 (*Index Copernicus*).

2. Ременяк О.В. Методологічні аспекти дослідження проблематики децентралізації публічної влади. *Науково-практичний господарсько-правовий журнал «Підприємництво, господарство і право»*. 2017. № 10. С. 196–200.

3. Ременяк О. Децентрализация публичной власти в украинской правовой мысли новейшего времени. *Leges si Viata*. 2017. № 11. Ч. 2. С. 134–137.

4. Ременяк О.В. До питання децентралізації та федералізації в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 47. С. 47–51.

5. Ременяк О.В. Перспективи реформи децентралізації публічної влади в Україні крізь призму державотворчої практики: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. №4. С. 34–39.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Ременяк О.В. Конституційні реформи в Австрійській імперії в другій половині XIX ст. *Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід*: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції (м. Львів, 29 квітня 2016 р.). Львів: ННПП НУ «Львівська політехніка». 2016. С. 169–173.

7. Ременяк О.В. Децентрализация публичной власти в правовой теории та державотворчій практиці. *Актуальні проблеми розвитку освіти і науки в умовах глобалізації*: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції (м. Дніпро, 28–29 жовтня 2016 р.). Дніпро: Роял Принт. 2016. С. 140–141.

8. Ременяк О.В. Реформа місцевого самоврядування як форма

децентралізації публічної влади. *Україна в гуманітарних і соціально-економічних вимірах*: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції (м. Дніпро, 24–25 березня 2017 р.). Дніпро: СПД «Охотнік». 2017. С. 205–206.

9. Ременяк О.В. Суб'єкти забезпечення децентралізації публічної влади. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія». 2017. С. 95–98.

10. Ременяк О.В. Правове забезпечення реформи децентралізації публічної влади в Україні. *Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2018 р.). Львів: ННПП НУ «Львівська політехніка». 2018. С. 133–137.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЦІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	28
1.1 Генеза ідеї децентралізації в політико-правовій думці та державотворчій практиці	28
1.2 Сутність децентралізації та її визначення в теорії держави та права	43
1.3 Історіографія та методологія дослідження	56
Висновки до розділу 1	71
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН	74
2.1 Децентралізація публічної влади в унітарній державі	74
2.2 Децентралізація та федералізація	91
2.3 Децентралізація в сучасних умовах глобалізації	102
Висновки до розділу 2	115
РОЗДІЛ 3 ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ	118
3.1 Основи нормативно-правового регулювання децентралізації в Україні	118
3.2 Місцеве самоврядування як форма децентралізації влади в період демократичної трансформації	134
3.3 Проблеми та перспективи проведення конституційної реформи щодо децентралізації влади в Україні	153

	17
Висновки до розділу 3	168
ВИСНОВКИ	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	175
ДОДАТКИ	205

ВСТУП

Актуальність теми. Розвиток суспільних відносин, становлення громадянського суспільства зумовлюють необхідність перегляду традицій вітчизняного державотворення та впровадження в Україні практики децентралізації влади, що заснована на аналізі національних особливостей розвитку правової системи та світового досвіду у цій сфері. Децентралізація влади є, безперечно, одним із найбільш дієвих способів оновлення системи державного управління, що веде до суттєвого збільшення її ефективності та стає основою для подальшого розвитку демократичних процесів у державі. З огляду на це, спостерігається підвищений інтерес до питання децентралізації з боку і вітчизняних, і зарубіжних науковців та експертів. Означене зумовило актуальність дослідження теоретико-методологічних аспектів децентралізації публічної влади, зокрема чіткого визначення її поняття, ознак і моделей. Різноманітність наукових підходів до дослідження децентралізації публічної влади як правового явища дала підстави для їх аналізу та систематизації в умовах глобалізму та сучасного державотворення в Україні.

Низка важливих для вітчизняного державотворення подій, пов'язаних з захистом Україною власного суверенітету та територіальної цілісності, економічна та соціальна криза, зменшення кредиту довіри населення до дій влади – стали першопричинами для кардинальної зміни векторів державного управління. Очевидною є необхідність максимального наближення влади до громадян та залучення їх до управління публічними справами, що, в свою чергу, слугуватиме засобом зміцнення народовладдя в Україні. Подолання кризових явищ у суспільстві можливе лише за умови підсилення значення органів місцевого самоврядування, їх реальної юридичної і політичної відповідальності за прийняті рішення.

Проблематика децентралізації публічної влади як політико-правового явища є чи не однією з найбільш актуальних у вітчизняному науковому дискурсі. При цьому висвітлюється вона під різними кутами та в різних

аспектах. Підтвердженням є наявність значної кількості фундаментальних досліджень, присвячених питанням децентралізації.

З-поміж таких досліджень окремої уваги заслуговують праці українських та зарубіжних вчених-правознавців у галузях теорії держави і права, конституційного та адміністративного права. Зокрема це дослідження таких зарубіжних вчених як: І. Альтузій, Д. Бахрах, Д. Бьолер, М. Варела, С. Кім, С. Махіна, А. Озмен, В. Протисов, В. Сміт, М. Сомерс, А. Шептулін та ін. З-поміж українських вчених якісно вирізняються праці М. Баймуратова, Ю. Барабаша, О. Батанова, В. Борденюка, О. Бориславської, К. Бриля, В. Брустінова, В. Величко, І. Грицяка, В. Гройсмана, І. Диниса, І. Жаровської, І. Заверухи, С. Квітки, Т. Карабін, А. Коваленка, В. Ковальчука, І. Коліушка, Я. Лазура, А. Лелеченка, В. Малиновського, А. Матвієнка, М. Менджули, В. Молдована, Р. Натуркач, А. Онупрієнка, Ю. Панейка, О. Петришина, В. Погорілка, Р. Покрови, О. Рогача, В. Романа, М. Савчина, О. Скакун, О. Скрипнюка, І. Сухана, П. Ткачука, І. Хохлова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін.

Не дивлячись на значну кількість досліджень питання децентралізації, воно потребує подальшого комплексного вивчення з урахуванням нових політико-правових реалій, в яких перебуває Україна, пов'язаних з особливостями проведення конституційної реформи.

Запропонована праця є комплексним монографічним дослідженням децентралізації публічної влади як політико-правового явища, що спирається на аналіз особливостей сучасної державотворчої практики в Україні з урахуванням досвіду децентралізації зарубіжних країн.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконане у відповідності до Законів України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11.07.2001 р. та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р., Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»» від 12.01.2015 р. № 5/2015, «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної

реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385, а також розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р. та ін.

Тема дослідження відповідає загальному напрямку дослідницької роботи кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка», а саме: «Конституційна реформа в Україні: досвід країн Центрально-Східної Європи» (державний реєстраційний номер 0119U100037).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз правової природи децентралізації влади як механізму обмеження державної влади в умовах демократичної трансформації та надання практичних рекомендацій щодо подальшого проведення реформи децентралізації в Україні.

Для досягнення мети у дисертації вирішувалися такі наукові *завдання*:

- визначити основні етапи становлення концепції децентралізації в європейській та американській правовій думці;
- з'ясувати правову природу та запропонувати найбільш повне за своєю суттю визначення поняття «децентралізації» в контексті науки теорії держави та права;
- запропонувати авторський науково-методологічний підхід до дослідження явища децентралізації та здійснити аналіз історіографії цього питання;
- проаналізувати основні концепції децентралізації публічної влади з огляду на досвід європейських демократій;
- з'ясувати особливості проведення децентралізації публічної влади у федеративній та унітарній державі в умовах глобалізації;
- виокремити особливості проходження реформи децентралізації

публічної влади в умовах демократичної трансформації;

– запропонувати практичні рекомендації щодо оптимізації органів виконавчої влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування в процесі проведення конституційної реформи в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі розмежування функцій і повноважень між центральними та місцевими органами публічної влади, наслідком яких є таке правове явище як децентралізація.

Предмет дослідження – децентралізація публічної влади в правовій теорії та її практичне втілення в державотворчій та правотворчій практиці.

Методи дослідження. Теоретичним підґрунтям роботи стали наукові праці зарубіжних і вітчизняних фахівців у галузі теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність філософських, загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання.

Основу дослідження становлять філософські методи, зокрема: діалектичний, за допомогою якого досліджено розвиток інституту децентралізації публічної влади в Україні та світі; феноменологічний, який дозволив проаналізувати поняття децентралізації крізь призму правосвідомості; герменевтичний – застосовувався в контексті дослідження та тлумачення вітчизняних і зарубіжних нормативно-правових актів щодо децентралізації публічної влади.

В дисертаційному дослідженні застосовано такі загальнонаукові методи як: логічний метод, метод прогнозування, історичний метод та інші. Аналіз категорії «децентралізація влади» здійснювався також з використанням логічного методу, який дозволив виявити об'єктивні закономірності розвитку цього явища у правовій науці та державотворчій практиці, а також з'ясувати характерні ознаки децентралізації публічної влади. Метод прогнозування використаний для обґрунтування необхідних реформ органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади.

Історичний метод дав змогу виявити специфіку становлення та розвитку децентралізації публічної влади як правового явища.

Важливе значення для дослідження запропонованої теми мали спеціально-юридичні методи. Зокрема, формально-догматичний метод дав змогу сформулювати визначення основних понять дисертаційного дослідження. Структурно-функціональний метод дозволив системно виокремити та дослідити механізм обмеження публічної влади. Функціонально-правовий метод сприяв окресленню форм та способів децентралізації влади, розкриттю проблем реалізації конституційних реформ щодо децентралізації в Україні. Окрім того, дослідження особливостей децентралізації влади у контексті конституційної реформи в Україні стало можливим за рахунок використання логіко-юридичного та системно-структурного методів. Порівняльно-правовий метод сприяв пошуку шляхів вдосконалення чинного законодавства щодо децентралізації публічної влади в унітарній державі. В свою чергу, застосовуючи метод правового моделювання були запропоновані та обґрунтовані висновки і пропозиції спрямовані на вдосконалення чинного законодавства з питань децентралізації публічної влади, як основи становлення громадянського суспільства.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за змістом розглянутих питань дисертація є комплексним дослідженням сутності та природи децентралізації як ефективного механізму обмеження державної влади, шляхом її пропорційного розподілу на місцевому рівні, а також вироблення практичних рекомендацій щодо реформування органів публічної влади в умовах демократичної трансформації, з урахуванням державотворчих процесів в Україні.

У роботі висунуто й обґрунтовано низку нових концептуальних і важливих для юридичної науки та практики положень і висновків. До найбільш важливих віднесено такі:

уперше:

– запропоновано розуміння сутності та природи децентралізації як

дієвого механізму обмеження державної влади, що забезпечує передачу функцій і повноважень від центральних органів влади до місцевих. На основі цього сформульовано авторське визначення децентралізації, як дієвого механізму організації публічної влади в демократичній правовій державі, що передбачає процедуру передачі владних повноважень (прав та обов'язків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів) від центральних до місцевих органів, відповідно до встановленого законодавства, з урахуванням можливості ефективної взаємодії між цими органами та інститутами громадянського суспільства;

– доведено, що належна реалізація реформ децентралізації публічної влади можлива лише за умови відходу від ієрархічної системи управління й організації влади та при запровадженні повноцінного процесу перерозподілу повноважень із відповідним законодавчим закріпленням власних функцій за органами державної влади та місцевого самоврядування, що, в свою чергу, забезпечить високий рівень самостійності суб'єктів децентралізації та обмеження надмірного контролю за їх діяльністю;

– запропоновано виокремити п'ять типових моделей децентралізації публічної влади в унітарних державах: 1) регіональної, основою якої є розвиток регіонів; 2) муніципальної, що ґрунтується на наділенні місцевих органів певними завданнями державного значення; 3) кооперативної, що передбачає взаємодію та узгодженість спільної діяльності органів центральної, регіональної та місцевої влади; 4) деволюційної, сутність якої полягає у передачі влади законодавчими та виконавчими органами вищого рівня до нижчих рівнів; 5) децентралізаційної моделі балансу публічної влади, що забезпечує гармонізацію та оптимізацію взаємовідносин між органами центральної, регіональної та місцевої влади;

– обґрунтовано, що федералізація України як процес переходу до федеративного національно-територіального устрою, що охоплює виконавчу і законодавчу влади в державі, призведе до поглиблення бюрократизаційних явищ і процесів, ускладнення організації публічної влади, надмірного

адміністрування та формалізації системи права. Тому оптимальною формою державного устрою в Україні та способом організації публічної влади повинен бути децентралізований унітаризм з демократичним напрямом розвитку держави;

– визначено основні відмінності між децентралізацією та федералізацією як двома формами організації державної влади, сутність яких полягає в тому, що децентралізацію слід розглядати, насамперед, як процес передачі повноважень між рівнями виконавчої влади. Натомість, в основу федералізації покладено принцип організації державного устрою, який ставить за мету перерозподіл публічної влади та охоплює також і законодавчу владу в державі;

удосконалено:

– знання про вплив глобалізації на характер і сутність децентралізації як: одного з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади; стратегічного напрямку сучасної державної політики; вагомого критерію у здійсненні усіх галузевих реформ; аспекту децентралізації державного та місцевого законодавства;

– наукові уявлення про суб'єкти децентралізації публічної влади, якими є: територіальні органи і державного, і регіонального, й локального рівнів; територіальні органи муніципальної влади і регіонального, і локального рівнів; територіальні громади; органи самоорганізації населення; міжнародні організації, спілки, об'єднання, що є представниками наднаціональних інтересів, визначаючи у міжнародних договорах основні постулати децентралізації влади;

– теоретичне розуміння концептуальних засад територіальної організації влади, що базується на основних чотирьох формах децентралізації: адміністративній, політичній, економічній, фінансовій (бюджетній);

– знання щодо розуміння децентралізації в умовах глобалізації через формально-юридичний та матеріальний аспекти. Де формально-юридичний аспект наповнює децентралізацію публічної влади концептуальними, стратегічними, змістовними, засадницькими, легітимними та іншими

компонентами, а матеріальний аспект характеризує способи, засоби та механізми реалізації процесу децентралізації публічної влади з урахуванням етнонаціональних, економічних, політичних та мультикультурних особливостей розвитку української державності та громадянського суспільства зокрема;

набули подальшого розвитку:

– положення про те, що в основу розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних процесів повинна бути покладена дуалістична (державницько-громадівська) концепція, за якою місцеве самоврядування має самостійний характер з питань господарських справ місцевого значення і є частиною системи публічної влади;

– погляди щодо розуміння децентралізації як найбільш дієвого конституційного принципу подальшого державотворення в Україні в умовах глобалізації, у контексті якого ефективним способом побудови української держави та організації публічної влади є децентралізований унітаризм з демократичним напрямом розвитку держави;

– теоретичне обґрунтування моделі децентралізації публічної влади в державі, яка залежить від таких критеріїв як державний устрій країни, адміністративно-територіальний поділ країни, правова система, організація державної влади, нормативне забезпечення, розвиток громадянського суспільства, історія державності, народні традиції та звичаї.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані для удосконалення законодавства, що виникає в процесі децентралізації публічної влади, розробки концептуальних засад забезпечення демократичних та децентралізаційних процесів й розвитку громадянського суспільства; реалізація висновків і рекомендацій сприятиме впорядкуванню відносин, що виникають у ході децентралізації публічної влади, оптимізації механізму обмеження публічної влади тощо. Матеріали роботи можуть використовуватися в практичній діяльності.

Практична спрямованість результатів дослідження полягає в тому, що вони можуть бути використані:

– у *правотворчій сфері* – положення і висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані в процесі розробки пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання реформування органів публічної влади на засадах децентралізації;

– у *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність у царині публічного управління (*Довідка Львівської обласної ради від 24.10.2019 р. № 02-вих-1160; Довідка Городоцької районної ради Львівської області від 22.10.2019 р. № 871; Довідка Городоцької районної державної адміністрації Львівської області від 23.10.2019 р. № 52-902/0/2-19*);

– у *навчальному процесі* – під час викладання дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право України», «Адміністративне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування», «Державне управління» (*довідка Національного університету «Львівська політехніка» від 18.10.2019 р. № 67-01-2035*).

Також результати дослідження можуть використовуватися з метою гармонізації чинного законодавства при підготовці офіційних документів, наукових коментарів до законодавства з приводу інтеграційних процесів у рамках Європейського Союзу щодо цінності європейської інтеграції для України в межах демократичного виміру.

Особистий внесок здобувача. Положення, які викладені в дисертаційному дослідженні та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Висновки та положення дисертації мають самостійний характер, обґрунтовані автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні висновки, сформульовані за результатами дослідження, були оприлюднені на таких науково-практичних конференціях: II-й Всеукраїнській науково-практичній конференції «*Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід*» (м. Львів,

29 квітня 2016 р.); II-й Всеукраїнській науковій конференції *«Актуальні проблеми розвитку освіти і науки в умовах глобалізації»* (м. Дніпро, 28–29 жовтня 2016 р.); II-й Всеукраїнській науковій конференції *«Україна в гуманітарних і соціально-економічних вимірах»* (м. Дніпро, 24–25 березня 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи»* (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.); IV Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід»* (м. Львів, 27 квітня 2018 р.).

Публікації. Основні положення дослідження викладено в 10 наукових публікаціях, 4 з яких опубліковано у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 – у періодичному виданні іноземної держави та у 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять у собі дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (283 найменування) та додатків 6 сторінок. Повний обсяг дисертації становить 210 сторінок, з них основного тексту – 157 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Генеза ідеї децентралізації в політико-правовій думці та державотворчій практиці

Децентралізація публічної влади є невід'ємною частиною правової та політичної реальності сьогодення, запорукою ефективної демократії та підґрунтям дотримання принципу верховенства права. В той же час, гармонійний розвиток цього явища відповідно до потреб та вимог часу безпосередньо залежить від глибокого та всебічного дослідження його генези. Історія американської та європейської правової думки містить дві різні моделі децентралізації влади, які потребують осмислення в контексті сучасної державотворчої практики. Окрім того, ґрунтовного аналізу вимагає децентралізація як один з принципів демократичного врядування у процесі становлення конституційного типу держави. Не можна також оминати увагою розвиток ідеї децентралізації в українській політико-правовій думці та державотворчій практиці.

Як влучно зауважує П. Морґос, історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Кілька останніх десятиріч поняття «децентралізація» є основним у Європі, воно також стало об'єднуючим стосовно економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культуру й підходи до державного управління [169, с. 40].

Погоджуючись із думкою дослідника вважаємо за потрібне розглянути ідею децентралізації в європейській політико-правовій традиції. Історія розвитку ідеї децентралізації в європейських країнах простежується дещо

пізніше ніж у США. Наприклад, у XVI ст. серед вчених європейських країн зароджувалася полеміка з питань наукового пошуку вдосконалення форми державного устрою шляхом вибудовування системи зв'язків між його елементами. Доцільність виникнення цієї проблематики обумовлена політико-правовими потребами, адже органи місцевої влади вирішували питання не лише місцевого значення, а й державного. Так, засновником теорії децентралізації державної влади вважають І. Альтузія, який у своїх наукових працях обґрунтував теорію федеральної державної організації [272, с. 69].

Питаннями децентралізації публічної влади цікавилася багато провідних європейських мислителів. Так, ідею справедливості та соціальної рівності під час становлення громадянського суспільства відстоювали у своїх наукових працях такі відомі європейські мислителі як І. Кант та Р. Моль, який увів у світову теорію держави і права поняття «правова держава». Французька модель демократичного суспільства, що базується на теорії розвитку парламентаризму обґрунтована в наукових працях А. де Токвіля, А. Есмена, Л. Дюгі, М. Оріу.

Як зазначає німецький державознавець Г. Єллінек, у зв'язку із зростанням сучасного державного порядку, оскільки він був покликаний звільнити державу від шкідливих наслідків абсолютизму, виникла вимога певної форми децентралізації, а саме самоврядування. Ця політична вимога мала дуже важливі правові наслідки [82, с. 316]. Основними формами децентралізації науковець називає два різко відмінних один від одного її види: децентралізація адміністративна і децентралізація в формі самоврядування [82, с. 318].

Отже, витоки ідеї децентралізації у Європі можна простежити ще в Середньовіччі і пов'язані вони, насамперед, з особливою системою міського самоврядування, передбаченою Магдебурзьким правом. Вже у XIX ст. вона перетворилася в ідею місцевого самоврядування європейських держав загалом. Становлення серйозної ролі місцевого самоврядування в більшості європейських країн пов'язують з діяльністю Ради Європи. Після Другої світової війни ця міжнародна організація почала розглядати ідею децентралізації як одну з провідних передумов становлення демократичного суспільства. Така

політика знайшла відображення у Європейській хартії місцевого самоврядування, прийнятій 15 жовтня 1985 року. Цим документом визначаються повноваження органів місцевого самоврядування щодо вирішення будь-яких питань, що стосуються сфери їхньої компетенції [84].

У більшості європейських держав ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування призвела до збільшення повноважень місцевих державних органів та установ у межах закону. Також цим документом забороняється надмірне втручання центральної влади у діяльність органів місцевого самоврядування, за виключенням випадків, передбачених законодавством. Отже, цей міжнародний акт став визначальним у процесі децентралізації влади у європейських державах, що призвело до збільшення ролі регіонів у вирішенні не лише локальних, а й загальнодержавних питань.

Цікавим з цього погляду для нашого дослідження є досвід розвитку ідеї децентралізації у Великобританії, яка стала однією з європейських країн, що є прикладом побудови «місцевого самоврядування в монархії» [281, с. 82]. Історичний розвиток політичних процесів цієї держави демонструє перехід від централізованої системи управління до децентралізованої, який здійснювався на основі прагнення народу до самостійності і незалежності.

У першій половині XX ст. місцеве самоврядування у Великобританії вступило в кращий період свого існування. Підвищилися його суспільне значення і престиж, значно розширилися повноваження, зростали фінансові ресурси. Уряд поступово передавав радам графств і міст повноваження інших місцевих властей. Якщо в 1888 р. вони отримали адміністративну владу мирових суддів, то в 1902 р. отримали повноваження ліквідованих шкільних рад, а в 1929 р. – медичних рад [281, с. 389].

Нині найбільш характерними особливостями системи місцевого самоврядування у Великобританії є: відсутність на місцях повноважних представників уряду, що здійснюють контроль за законністю дій місцевих виборних органів; самостійне рішення муніципальними органами в межах закону питань, що не входять до компетенції центральних державних органів та

інші [281, с. 387].

Дослідження генези децентралізації як форми організації державної влади дає змогу простежити витoki цієї ідеї в історії США. Визначальна роль громад та їхнє право на самоврядування при вирішенні ключових питань стали основою для американського законодавства. Основи конституційного ладу цієї держави, закладені за часів президентства Д. Вашингтона (1789–1797 рр.), полягали в тому, що владу та повноваження урядові делегував безпосередньо народ. Його наступник, третій президент США Т. Джефферсон у своїх політичних поглядах також відстоював ідею рівності громадян у політичних і виборчих правах, що і стала пізніше основою американської демократії.

Основоположником теорії рівномірного відокремлення і збалансованого перерозподілу повноважень між законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади вважають Д. Меддісона. Політичний діяч, якого називають «батьком американської конституції», закрвав у своїх працях фундаментальні положення організації державної влади, які лягли в основу конституційного права у США.

Теорію демократичного правління державою відстоював ще один американський мислитель, суспільний активіст і політичний діяч Т. Пейн. Його ідея делегування владних повноважень від народу до представників законодавчої та виконавчої влади мала досить революційний характер. Зокрема Т. Пейн висловив позицію про те, що влада повинна відстоювати, насамперед, інтереси широких мас населення. А в разі незадоволення народ має право знищувати, змінювати або усувати форми правління державою, використовуючи при цьому радикальні методи.

Протилежними за своєю суттю є політичні погляди ще одного відомого американського політичного діяча, О. Гамілтона, який вбачав головною умовою створення ефективної системи державного правління – становлення абсолютної президентської влади, подібної до монархічної системи правління.

Політичні погляди названих вище державних діячів лягли в основу Конституції США, а також стали основою для організації системи органів правління цієї держави. Окрім того, варто зауважити, що громадянам США

широко притаманна практика самоорганізації та вирішення значної кількості місцевих проблем самостійно, що також відображається на рівні децентралізації публічної влади.

Сьогодні, в США місцеві органи влади уповноважені вчиняти лише дії, прямо передбачені правовим актом, а сам спектр місцевих справ на законодавчому рівні повною мірою не визначено, у хартіях муніципалітети намагаються зафіксувати якомога ширший перелік власних повноважень. При цьому вони не можуть вносити до хартій положення, що суперечать Конституції та законам відповідного штату. Водночас, при прийнятті самоврядних хартій законодавство надає місцевим самоврядним органам можливість вибору з-поміж кількох передбачених у ньому альтернативних рішень. Так, наприклад, законодавство штату Массачусетс містить п'ять альтернативних варіантів структури місцевих органів влади, а штату Нью-Джерсі – 14 [69, с. 78-79].

Необхідно зауважити, що європейська модель розподілу влади між державними рівнями дещо відрізняється від тієї, яка діє у США тим, що територіальні одиниці найнижчого рівня отримують всі повноваження, які вони в змозі здійснювати, натомість у компетенцію вищих органів влади переходять ті обов'язки, які місцеві органи самоврядування з певних причин не в змозі реалізувати ефективно. Спосіб організації конституційної влади у США можна визначити за моделлю «знизу – догори»: громади – штати – федерація. В той час як континентальна модель, яка була сформована в європейських державах передбачає надання громадам права на самовизначення.

Отже, не зважаючи на те, що у політико-правовій думці ідеї децентралізації виникли ще у Середньовіччі, принцип децентралізації як основоположний для конституційної держави було запроваджено значно пізніше. У той же час, сьогодні більшість держав світу так чи інакше реалізує ідею децентралізації публічної влади. Процес законодавчого закріплення принципу децентралізації можна умовно розділити на кілька етапів.

Першим етапом на шляху до практичного впровадження принципу

децентралізації як основоположного в організації влади конституційної держави було прийняття окремих законодавчих актів щодо децентралізації у кінці XIX та в першій половині XX століття, зокрема у Франції. Так, закон від 10 серпня 1871 р. врегулював управління департаментом та запроваджував представницьку асамблею – Генеральну раду, яка обиралась прямим голосуванням на 6 років. Однак повноваження Генеральної ради були дуже обмеженими, а вся повнота виконавчої влади у департаменті належала префекту. Закон від 5 квітня 1884 р. закріплював принцип обрання мера комуни та муніципальної ради і визнавав автономію комуни. І департамент, і комуна набули статусу територіальної громади. Хоча Третя республіка, як зазначає О. Колодій, надавала комунам головні муніципальні свободи, їхні ресурси залишалися обмеженими, і комунальні структури часто виявлялися нездатними забезпечити мінімально необхідні громадські послуги [115, с. 195-196].

Другим етапом, на нашу думку, можна вважати період з кінця Другої світової війни і до початку XXI ст., який ознаменувався низкою конституційних змін, пов'язаних з реформою місцевого самоврядування та закріпленням у конституціях і законодавстві багатьох держав, поняття «децентралізація» як принципу державної влади. У Європі одними з перших держав, що почали на нормативно-правовому рівні проводити політику децентралізації були, до прикладу, Італія та Данія. Зокрема, в Конституції Італії 1947 р. знайшла відображення концепція «регіональної» держави як проміжної форми між федеративною державою та унітарною, яка була реалізована лише 1970 р. [265, с. 321]. У параграфі 82 чинної Конституції Данії прийнятої в 1953 р. йдеться про те, що за муніципалітетами закріплено право самостійно здійснювати під контролем держави відання місцевих справ [153, с. 97].

Загалом, на думку дослідників, протягом XX століття утвердилась форма державного устрою, яка забезпечує існування місцевої та регіональної автономії. Сьогодні можна сформулювати таку тезу: місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто такого конституційного права, яке є спільним для всіх країн Об'єднаної Європи

XXI століття [264, с. 180]. У 80-ті роки децентралізація вийшла на перший план з появою нових, глобальних підходів до управління, де особливий акцент робиться на гуманітарному розвитку [264, с. 182].

У країнах Східної Європи початок поширення децентралізації припав на початок 90-х років. Протягом XX сторіччя можна було спостерігати реформи організаційного типу. Їх втілення відбувалося під впливом центральної влади. Ці реформи мали на меті зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і включали такі елементи, як більш відкритий та публічний характер процесу прийняття рішень, а також участь громадськості у їх прийнятті. Багато в чому ці заходи сприяли активній участі органів місцевого самоврядування у політичних системах таких країн, як Італія, Велика Британія, а також перетворенню їх на провідників державної політики [105, с. 121].

Третім етапом в утвердженні принципу децентралізації як основоположного принципу публічного врядування є початок XXI століття. Цей етап, ми вважаємо, триває до сьогодні і характеризується продовженням реформ з децентралізації влади у багатьох країнах, в тому числі і в Україні. Відбувається постійний моніторинг ефективності політики децентралізації та аналіз перспектив її подальшого застосування.

Необхідно зазначити, що не зважаючи на складні обставини становлення власної державності, вітчизняна політико-правова думка не залишилась осторонь світової тенденції дослідження явища децентралізації. Дослідження проблеми генези ідеї децентралізації публічної влади в Україні є можливим саме завдяки історико-правовим та історичним витокам розвитку праводержавотворчого й правореалізаційного процесів на українських землях.

Вагомий внесок у реалізацію демократичних європейських традицій при становленні державної влади в Україні внесла діяльність Кирило-Мефодіївського товариства. Для більшості його учасників провідним напрямом діяльності було відстоювання ідеї федералізму. Вони відстоювали ідею децентралізації тогочасної Росії, побудованої за принципом федералізації державного устрою за моделлю управління «знизу-догори», яку можна було

досягнути шляхом повалення тогочасного устрою.

Концепцію федералізму відстоював у своїх працях історик та політичний діяч М. Костомаров, який був прихильником демократичних перетворень у Російській імперії. Він пропагував ідею вільнолюбного козацтва з його республікансько-демократичним ладом, котрий був, на його думку, взірцем суспільно-державницьких досягнень українського народу. При цьому, єдиним виходом з існуючого бездержав'я для українського народу М. Костомаров вбачав у створенні федерації рівноправних слов'янських республік [94, с. 29-33].

Ідеї М. Костомарова знайшли продовження і розвиток у поглядах ще одного видатного українського мислителя – М. Драгоманова. Він доповнив концепцію свого ідейного натхненника, запропонувавши самостійність обласних органів влади, формування місцевих органів управління на основі загального та рівного виборчого права [279].

Ідеальна форма устрою держави за М. Драгомановим повинна містити в собі дві головні складові: «громадівський соціалізм» та автономію земств і країв. Українці мають прагнути до створення «вільної спілки рівних громад» та «прямувати до волі краєвої і громадської в купі з усіма іншими країнами і громадами». От через це, писав М. Драгоманов, «українцям найліпше виступати з думками не стільки національними, скільки автономними». В умовах великої держави переваги децентралізації очевидні, особливо в таких справах, як управління на місцях, освіта, судочинність, муніципальне та обласне господарство [139, с. 44].

Проблема децентралізації публічної влади знайшла своє відображення в ідеях відомого громадського і політичного діяча М. Грушевського. Так, його погляди на децентралізацію та федералізм були продовженням народоправних традицій політичних мислителів України XIX ст. М. Грушевський довгий час виступав поборником федерації як форми державного устрою Росії і децентралізації як механізму організації влади в умовах розвиненої локальної самоорганізації на українських землях. Проте, після революції 1917 р. і

утворення Української Народної Республіки, науковець переосмислив свою точку зору щодо української автономії, що супроводжувалось практичною діяльністю з розбудови суверенної держави на принципах децентралізації [90].

Проблеми державного устрою та особливостей організації публічної влади хвилювали і українського правознавця Б. Кістяківського. На його думку, головна проблема державної влади – це публічно-правові відносини між державою та особою. Питання сутності державної влади переростає у Б. Кістяківського в питання обґрунтування прав людини і громадянина у правовій державі. Саме права і недоторканість особи вимагають обмеження і суворості підзаконності державної влади. Б. Кістяківський обґрунтовує необхідність правової федеративної соціалістичної держави як перехідної форми до бездержавного етичного соціалізму [88, с. 18-20].

Правник та відомий український громадсько-політичний діяч В. Старосольський розглядав такий історичний тип держави як «конституційна держава», що у свій час за певних обставин логічно прийшов на зміну «державі абсолютиській». Основу, серцевину такої держави складають, насамперед, права та свободи людини, демократія та народний суверенітет, розподіл влади. Цю державу вчений називає «...дитиною раціоналізму XVII та XVIII століть, дитиною віри в людський розум, абсолютний та незмінний, незалежний від будь-яких «історичних», себто мінливих обставин» [76, с. 125]. Український вчений-правник С. Дністрянський, одним із перших у вітчизняній науці, сформулював зміст і сутність національної держави як фундаментальної політико-правової категорії. Національну державу він розглядав як: державу, утворену нацією (народом) внаслідок реалізації свого невід'ємного, природного права на самовизначення в межах власної національної (етнографічної) території; як державу, у якій ця нація (народ) має всю повноту влади, має гарантовані законом найширші права розвитку своєї культури, мови тощо. При цьому, національним меншинам має бути надана якнайширша національно-культурна автономія, а також право здійснення державної влади на усіх рівнях [198, с. 44].

Окремо необхідно звернути увагу на погляди стосовно питань децентралізації відомого українського правника, дослідника місцевого самоврядування Ю. Панейка. Він є яскравим прихильником державницької теорії місцевого самоврядування та підтримує позицію, що локальні органи є по суті органами держави, оскільки ці органи покликає до життя закон. На його думку «самоврядування є спертою на приписи закону з децентралізованою державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правного порядку» [163, с. 15].

Аналіз наукових праць цього періоду дає підстави для формування висновку про те, що тогочасні дослідження децентралізації публічної влади були присвячені, в основному, практиці функціонування органів місцевого самоврядування і доцільності їх існування, без розроблення рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення основних засад діяльності органів місцевого самоврядування й делегування їм більш ширших повноважень від органів центральної влади. Отже, означений період історії політико-правової думки характеризується домінуючим виокремленням органів місцевого самоврядування серед суб'єктів державного управління, детальним дослідженням специфіки їх діяльності та взаємовідносин з іншими органами державної (публічної) влади.

Хоча термін «децентралізація влади» не був вживаний у той час, однак перші системні висновки та науково-практичні рекомендації вчених цього історичного періоду стали базисом для наступних доктринальних досліджень проблематики децентралізації публічної влади. Фактично, територіальна децентралізація у сучасному її розумінні бере свої витoki з цього періоду і її сутність полягає у створенні органів місцевого самоврядування, що здійснюють урядування в окремих територіальних одиницях самостійно, вирішуючи питання громади на місцях [69, с. 197].

Якщо мовити про практичне впровадження принципу децентралізації в українське державотворення, то слід зауважити таку головну особливість цього

процесу, як тривала відсутність української державності, що супроводжувалась значною економічною та політичною залежністю українців, а також іншими несприятливими чинниками. Тим не менше, у цьому тривалому процесі можна виділити декілька етапів, які дозволять проаналізувати ідею децентралізації у вітчизняній державотворчій практиці.

Перший етап становлення і розвитку інституту децентралізації влади бере свій початок від Київської Русі і триває аж до початку утворення Української козацької держави. Хоча основним інститутом державної влади у період існування Київської Русі була князівська влада, однак історичні трансформаційні зміни зумовили зміну системи публічної влади. Так, на початку IX ст. влада будувалася на принципах монархізму. Децентралізація публічної влади характеризується поділом влади між різними державними інституціями як-от: княжа влада, боярська рада, що була постійним дорадчим органом при князеві, князеві з'їзди (снеми), що наділені повноваженнями вирішувати питання зміни територіального устрою, ухвалення законодавчих актів, вирішення військових і політичних питань.

Історичні процеси, в основі яких була децентралізація князевої влади, сприяли розпаду Київської Русі на окремі князівства, однак українська державність продовжила своє існування з політичним і культурним центром – Галицько-Волинським князівством. Слід погодитися з думкою І. Крип'якевича про те, що Галицько-Волинське князівство продовжувало традиції державного будівництва Київської Русі, водночас, розвиваючи їх під впливом соціально-політичних відносин, що існували на той час в Європі [126, с. 20-23].

Окремі вчені, зокрема М. Пасічник, вважають, що період IX–XIV ст. варто іменувати княжою добою, оскільки княжий двір був уособленням політичної влади, публічного управління, суду, економічної стабільності [190, с. 166]. Водночас, однією з першопричин становлення процесу децентралізації публічної влади варто вважати значні державні територіальні межі, що й зумовило зростання впливу місцевих органів управління. Відбувався також поділ влади і між родичами князя, військовими. Судову владу було

розмежовано на світську і церковну, що зменшувало централізацію публічної влади.

Велике Князівство Литовське після захоплення українських земель й занепаду Галицько-Волинського Князівства у XV ст., а згодом і Річ Посполита продовжили монархічну форму правління, запровадивши новий вид децентралізації влади у вигляді Магдебурзького права. Слід погодитися з позицією О. Петришина про те, що поява Магдебурзького права тісно пов'язана з перебігом державотворчого процесу в Європі XIII ст. Боротьба жителів міста за здобуття певної автономії завдяки Магдебурзькому праву від держави надавала їм правові засади для захисту від феодалних поборів та податків [194].

Другий етап у формуванні національних ідеалів та державного правління в українському суспільстві відіграв період козацької доби, що тривав з XV ст. до кінця XVIII ст. У демократичному устрої Запорізької Січі теж мала місце децентралізація публічної влади, адже козацька держава поділялася на військову та територіальну. За військовим поділом існували курені, а за територіальним – паланки. Хоча законодавчу і виконавчу владу реалізовували козацька рада й кошовий отаман, проте правління на місцях здійснювали старшини.

На думку Л. Стельмащук, козацька держава є першою державою на території сучасної України, де проявилися риси демократії і децентралізації, оскільки було відмінене кріпосне право та феодална власність на землю [247]. З цим твердженням слід погодитися лише частково, адже перші риси децентралізації влади прослідковуються ще за часів Київської Русі.

Третім етапом децентралізації публічної влади на українських землях слід вважати період з кінця XVIII ст. до 20-х рр. XX ст., коли українські землі перебували у складі Австро-Угорщини і Російської імперії, та який охоплює події національно-визвольних змагань українського народу 1917–1921 рр. Його характерними особливостями необхідно вважати відділення від центральних органів державної влади органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу,

були наділені повноваженнями з питань здійснення управлінської діяльності на місцях [81].

Четвертим етапом впровадження принципу децентралізації в українське державотворення є період з 20-х по 90-ті рр. ХХ ст., який називають радянським. Ідеологія децентралізації влади суттєво відрізняється від її розуміння в європейських країнах, де панівною була ідея Ш. Монтеск'є щодо поділу влади на три гілки: законодавчу, виконавчу, судову [259, с. 432]. У радянський період державна (публічна) влада базувалася на демократичному централізмі, де усі органи влади були прямо підпорядкованими Радам народних депутатів.

Водночас, необхідно звернути увагу на спроби запровадження на території українських земель європейського типу децентралізації публічної влади Центральною Радою, яка з 1917 по 1919 рр. була вищим представницьким органом українського народу. Так, у ст. 5 Конституції УНР від 29.04.1918 р. було закріплено положення про те, що конституційний лад України повинен базуватися на засадах принципу децентралізації шляхом надання права широкого самоврядування землям, волостям і громадам [86, с. 41]. Аналіз цих конституційних норм дає підстави для підтримання думки М. Багметова, В. Ємельянова про те, що реалізація цих конституційних приписів у життя створило б в Україні демократичну модель місцевої влади [16, с. 34]. Натомість, рішення Центральної Ради на території українських земель визнавалися радянською владою недійсними.

Захоплення більшовиками України і створення Союзу Радянських Соціалістичних Республік значно відкинуло українців від створення власної демократичної децентралізованої держави. У всіх чинних на той час Конституціях УРСР вказувалося на належність державної влади трудящим у формі Рад депутатів [136, с. 192]. Однак констатувати зародження децентралізації публічної влади не є можливим, оскільки призначення Рад як органів публічної влади було двояким. По-перше, вони були представницькою установою із чіткою підпорядкованістю нижчих органів вищим. По-друге, Ради

поєднували функції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наведене дає підстави для формування висновку про те, що у радянський період існування самостійних органів місцевого самоврядування як окремої функціональної системи було неможливим [230, с. 136].

П'ятий етап становлення і розвитку феномена децентралізації публічної влади в Україні розпочинається з 1991 р. – з часу проголошення Акта про незалежність України [221]. Хоча до 1996 р. організація державної влади в Україні базувалася на засадах централізації з причин законодавчого правонаступництва України за колишньою УРСР.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України вперше на конституційному рівні у статті 132 було закріплено принцип децентралізації у процесі здійснення державної влади. Водночас, як влучно зауважив І. Коліушко, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а її поєднання з централізацією у здійсненні державної влади [114]. З цією позицією слід погодитися, оскільки закріплення законодавцем не лише засади децентралізації, а й централізації як залишку радянського періоду у ході здійснення державної влади є підставою для гальмування демократичного розвитку суспільства та держави.

Спроби до розширення процесів децентралізації державної влади за часи незалежної України здійснювалися неодноразово. Так, у 2000–2001 рр. було запропоновано впровадити бюджетну реформу, за якою голови державних адміністрацій втрачали значну частину своїх повноважень, у тому числі й усувалися від участі у формуванні місцевих бюджетів. Переважна більшість вчених обґрунтовували твердження про необхідність проведення фіскальної децентралізації влади, оскільки така децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами завдяки злагодженому узгодженню витратів органів влади з місцевими потребами [269]. У період з 2010–2014 рр. управління державою реалізовувалося за жорстким принципом централізації, причому повноваження органів місцевого і регіонального рівня було значно звужено. Досліджуючи процес децентралізації системи влади у цей період

Л. Лисенко та А. Карасевич наголошують на тому, що з наближенням президентських виборів у 2013 р. уряд М. Азарова підготував проєкт указу президента «Про затвердження «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». В проєкті указу констатовалася нездатність більшості територіальних громад до забезпечення ефективного управління економічним розвитком міста чи регіону. Наголошувалось, що у переважній більшості територіальних громад відсутні виконавчі органи місцевих рад, бюджетні установи, комунальні підприємства тощо [137, с. 29]. Необхідно констатувати той факт, що постійно тривала робота різних органів влади над розробленням концептуальних засад реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади, однак такі розробки залишалися лише на рівні проєктів і не знаходили підтримки у парламентарів для їх прийняття.

Шостий етап у розвитку феномена децентралізації публічної влади в Україні бере свій початок після Революції гідності, тобто з 2014 р. Адже українське суспільство вимагає якісних, глибинних та системних змін до Конституції України, що мають сприяти досягненню визначеної у ній мети, пов'язаної, зокрема з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу. Водночас, реформу децентралізації у теоретико-правовому аспекті слід розглядати різнобічно, за різними її формами, як-от: адміністративну, економічну, політичну, фіскальну (бюджетну) і їх синергійне комбінування з одночасним практичним втіленням її за цими напрямками.

Отож, принцип децентралізації, як основоположний для конституційної держави, було остаточно запроваджено на початку XXI століття. При цьому варто зауважити, що продовження реформ з децентралізації влади у багатьох державах відбувається і до нині.

1.2 Сутність децентралізації та її визначення в теорії держави та права

Виходячи із семантики терміну «децентралізація» можемо розуміти його як певний процес або сукупність процесів, що здійснюють вплив на суспільні відносини. Отже, сутність та поняття децентралізації публічної влади вимагає визначення особливостей цього явища виходячи із специфіки сфери його застосування, тобто владних відносин всередині держави.

Поняття «децентралізація» (від лат. «de» – заперечення, «centralize» – середній, центральний) означає знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління [244, с. 164]. Термін «децентралізація» у світовій правовій теорії був сформований під назвою «decentralization» і, як зазначає Ю. Панейко, передбачає поділ усіх адміністративних прав на ті, що належать до компетенції держави, і такі, що делегуються безпосередньо громаді [188, с. 90].

Спроби визначення сутності децентралізації влади неодноразово наводились у працях вітчизняних вчених. Зокрема, В. Борденюк висловив позицію, що суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження зі здійснення єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень зі здійснення єдиної державної влади, насамперед, вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління [39, с. 24].

На думку А. Коваленко, сутність децентралізації зводиться до політико-правових елементів взаємовідносин громади і держави, що утворюють особливий правовий режим і це надає місцевим органам самостійність й

ієрархічну незалежність від органів і державного управління, і самоврядування [104, с. 374].

Погоджуючись з наведеними позиціями, додамо, що водночас децентралізація є важливим правовим механізмом обмеження публічної влади. Ефективна система децентралізації влади є передумовою становлення правової держави, адже перешкоджає центральним органам влади зайняти домінуюче положення у невластивих їм сферах діяльності. Окрім того, децентралізація публічної влади є підґрунтям для реалізації інших важелів обмеження публічної влади, зокрема прав та свобод людини і громадянина, верховенства права і Конституції, взаємного контролю як прояву системи стримувань і противаг та інших.

Серед науковців не існує єдиної позиції щодо розуміння децентралізації влади. Так, А. Озмен дотримується позиції про те, що децентралізація є антонімом до централізації влади, завданням якої є концентрація влади в одному центрі. Відповідно, децентралізація влади, в сучасному розумінні, є передачею управлінських функцій щодо планування, прийняття рішень, фінансових ресурсів, від центрального уряду місцевим органам влади, а також функціонування професійних організацій та громадських організацій за межами публічного адміністрування [1, с. 417].

На думку І. Грицяка, децентралізація є процесом розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [62, с. 66]. Цієї позиції притримуються й інші сучасні науковці, зокрема Р. Покрова. Однак у своїх дослідженнях вчена значно розширила розуміння поняття децентралізації, доповнивши його таким змістом: «децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або органів нижчого рівня, водночас зі зменшенням компетенції відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими питаннями, найповнішої реалізації регіональних та місцевих інтересів» [200, с. 124].

Цікавою є позиція О. Бабича щодо розуміння поняття децентралізації як одного з принципів реалізації державної влади [2, с. 109]. Децентралізацію влади розуміють як діяльність незалежного місцевого самоврядування внаслідок передачі (не шляхом делегування, а шляхом перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень державою [6, с. 7].

У свою чергу, С. Махіна під децентралізацією державної влади розуміє передачу певного обсягу владних повноважень компетентних суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Причому, науковцем наголошується й на меті здійснення такої децентралізації, що полягає у перерозподілі управлінських функцій з метою прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [157, с. 23].

З цією позицією важко погодитися, оскільки в умовах сьогодення спостерігається перехід управлінських функцій щодо розподілу і реалізації від ієрархічної системи управління до організації влади на засадах самостійності суб'єктів влади з одночасним обмеженням нагляду за їх діяльністю. У сучасній правовій теорії децентралізація розглядається не лише у вузькому розумінні як принцип публічного управління, а й як спосіб організації державної влади. Особливість такого підходу вбачаємо у самостійному вирішенні питань місцевого значення окремими адміністративно-територіальними одиницями, а не центральними органами державної влади. Власні завдання місцеві органи влади повинні реалізовувати в межах встановлених чинним законодавством повноважень. Доречними, в цьому аспекті, будуть думки зарубіжних вчених щодо можливості втручання у діяльність уповноважених органів і посадових осіб лише з метою здійснення нагляду за законністю, у передбачених законом випадках [5, с. 24].

Децо інший підхід до розуміння поняття децентралізації має В. Роман, зазначаючи, що децентралізація є своєрідним вертикальним перерозподілом відповідальності між певними рівнями одного і того ж органу влади. Вчений також підкреслює й певні демократичні переваги, оскільки децентралізація

передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників [234, с. 96].

Обґрунтоване визначення децентралізації з позиції політико-правових засад децентралізації влади сформоване А. Матвієнко та підтримане Т. Карабін. Відповідно до цього визначення децентралізація є не одноразовою передачею владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексним процесом, що включає в себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [156, с. 3; 98, с. 440].

Вітчизняний дослідник, Р. Колишко, під децентралізацією публічної влади розуміє процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральними та місцевими рівнями децентралізації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [112, с. 203].

В той же час, І. Ляпін, обґрунтував доцільність розуміння децентралізації влади у вузькому, широкому та традиційному значеннях. Під децентралізацією публічної влади у вузькому значенні, на думку вченого, слід розуміти спосіб перерозподілу влади в межах, обсягах та формах, визначених у встановленому порядку, від центральних органів влади на нижні рівні влади. Децентралізація публічної влади у широкому значенні полягає у різних формах розподілу публічної влади. У традиційному значенні децентралізацію публічної влади слід розуміти як спосіб перерозподілу державної влади шляхом передачі повноважень органів центральної влади на виконавчі органи влади на місцях та здійснення контролю за їх діяльністю в межах наданих їм повноважень [146, с. 152]. Означена позиція потребує доповнення в тому аспекті, що при розгляді децентралізації публічної влади в широкому розумінні спостерігається синергія між децентралізацією та системою поділу влади. При цьому, розподіл влади по

«горизонталі» чи «вертикалі» є притаманним лише державній владі, а децентралізація є характерною для усієї публічної влади.

Дослідження поняття децентралізації влади буде неповним без виокремлення характерних ознак цього явища. Це дасть підстави для розуміння сутності децентралізації в теорії держави і права. Так, зокрема, А. Онупрієнко виділяє такі основні риси децентралізаційної системи влади як: міжрівнева розмежованість компетенції та фінансів, реальне функціонування самоврядування, різноманітні зв'язки по горизонталі та вертикалі, багатократний поділ влади [181, с. 225].

Окрім того, варто виокремити загальні ознаки, притаманні децентралізації влади. По-перше, це визначений обсяг повноважень, що є предметом децентралізації. Причому, цей обсяг повноважень не може бути сталим, а повинен здійснюватися з урахуванням процесів публічного управління та розвитку потреб громадянського суспільства. По-друге, це механізм передачі повноважень від вищих органів влади до органів влади нижчого рівня, що забезпечить порядок та умови дієвої й успішної передачі цих прав і обов'язків. Механізм передачі повноважень повинен бути розроблений та затверджений у нормативно-правових приписах, може містити в собі вказівки щодо строку виконання, виконавця, звітності тощо. По-третє, способи взаємозв'язків між суб'єктами децентралізації та іншими органами влади, громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями. Взаємозв'язки вибудовуються шляхом взаємодії, узгодженості та координації дій. Так, під взаємодією необхідно розуміти співробітництво органів публічної влади, підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань з метою досягнення наперед визначеного результату. Реалізація поставленої мети є неможливою без спільних дій вказаних органів [266, с. 85; 199, с. 338; 189, с. 38]. Координація, в свою чергу, (від лат. *coordinatio* – спільно з *ordinatio* – упорядкування) розуміється як узгодження, поєднання, приведення до ладу, відповідність дій [266, с. 247]. Тому, фактично, децентралізаційні процеси зводяться до налагодження діяльності органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, що взаємодіють між собою. По-четверте, відповідальність уповноважених осіб або органів влади перед громадськістю за прийняття і виконання рішення. По-п'яте, прозорість та відкритість діяльності органів публічної влади. По-шосте, наявність державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом. По-сьоме, відсутність суттєвого розриву між суб'єктами та об'єктами управління державою.

Проведений аналіз визначень децентралізації, наведених у спеціальній юридичній та політико-правовій літературі, низка сформованих нами ознак, що є характерними для децентралізації публічної влади, а також розглянуті принципи і підходи до розуміння її сутності дають підстави для формулювання власного визначення сутності децентралізації влади. Так, децентралізація за своєю сутністю є дієвим механізмом організації публічної влади в демократичній правовій державі, що реалізується в процесі проведення державою конституційної реформи, спрямованої на передачу владних повноважень (прав та обов'язків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів) від центральних органів влади до місцевих в межах встановлених законодавством, з урахуванням необхідності ефективної взаємодії між ними та інститутами громадянського суспільства.

У спеціальній вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі розрізняють три напрями децентралізації, а саме: політичний, адміністративний і фінансовий. Сутність політичної децентралізації полягає у передачі громадянам та обраним ними представникам повноважень щодо прийняття рішень і державного управління. Політична децентралізація, здебільшого, має тенденцію до демократизації завдяки наданню значних повноважень громадянам і їх представникам з метою впливу на політичні процеси в державі.

Адміністративна децентралізація має на меті здійснення перерозподілу влади, відповідальності та фінансових ресурсів з метою надання публічних послуг на різних рівнях управління. Адміністративна децентралізація, у свою чергу, може мати три форми: деконцентрація, делегування та передача

повноважень.

Деконцентрація як форма децентралізації полягає у передачі центральними органами влади частини своїх повноважень щодо прийняття та виконання певних рішень на місця. В цей час, органи центральної влади зберігають владу над регіональними. Деконцентрація влади, фактично, є перерозподілом повноважень з питань прийняття рішень, фінансових та управлінських зобов'язань між різними рівнями центральної виконавчої влади [9, с. 5]. Тож деконцентрація означає передачу права приймати ті чи інші рішення органу, який не перебуває у підпорядкуванні центральних органів влади і обирається зацікавленими громадянами.

Деконцентрацію та децентралізацію як два окремих явища порівнює В. Роман, виокремлюючи їх спільні і відмінні риси. На думку вченого, спільною для деконцентрації та децентралізації є та ознака, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються з органів центральної влади та реалізуються владою на місцях. Деконцентрація влади сприяє розвитку народовладдя і створює умови для залучення громадян до вирішення суспільних справ [234, с. 96]. З цією позицією варто погодитися лише частково в тому аспекті, що деконцентрація, сприяючи народовладдю, є передумовою для становлення громадянського суспільства. Однак, порівняння децентралізації та деконцентрації немає належного правового та наукового підґрунтя, оскільки деконцентрація є одним зі способів децентралізації, тобто її низхідним явищем. Окрім того, деконцентрація є найслабшою формою децентралізації влади і переважно використовується в унітарних державах, в тому числі й в Україні.

Як зазначають О. Бориславська, І. Заверуха та А. Школик, децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [69, с. 158]. Тобто дослідники пропонують сутність децентралізації розглядати через призму моделі розподілу повноважень, які або делегуються

або передаються, закріплюючи, при цьому, новий обсяг повноважень для кожного рівня органів державної влади. Таке розуміння пов'язує децентралізацію із деконцентрацією публічної влади.

З приводу останнього, В. Роман, зазначає, що «спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральній владі і здійснюються на місцях. Деконцентрація влади сприяє прогресу і розвитку народовладдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення суспільних справ. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників» [234, с. 95]. З цією позицією доцільно погодитися з тієї причини, що таке «вилучення» є надзвичайно точним описом процесів, які повинні відбуватися в сфері перерозподілу повноважень у контексті децентралізації. Але таке «вилучення» повинно закріплюватися на законодавчому рівні.

Делегування влади є найбільш розповсюдженою у світовій практиці формою децентралізації влади. Її сутність зводиться до наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень з окремих питань, віднесених до повноважень делегуючого органу. Тож основними характерними ознаками делегування як форми децентралізації влади є:

- 1) виконання повноважень та реалізація публічних функцій з чітко визначеними строками, виконавцями, завданнями;
- 2) підвищення рівня відповідальності, самостійності, кваліфікації;
- 3) застосування на різних рівнях адміністрування.

Отже, за допомогою делегування органи центральної влади передаються відповідальність за прийняття рішень і адміністрування державних функцій органам на місцях, що в кінцевому результаті є підзвітними з цих питань центральному органу влади. Однак, органи на місцях, яким повноваження делеговано, як правило, мають більшу свободу дій у прийнятті рішень. Ці повноваження, залежно від специфіки та значущості питання можуть бути

делеговані й органам місцевого самоврядування, і державним адміністраціям, державним підприємствам, корпораціям, спеціальним підрозділам з реалізації проєкту та ін.

Деволуція є третім підтипом адміністративної децентралізації, що становить основу для політичної децентралізації. Її сутність полягає у передачі повноважень і функцій, що належать центральним органам влади до компетенції органів місцевого самоврядування. Це означає, що прийняття рішень, управління ресурсами та джерелами доходів повністю переходять до місцевих органів влади. Так влада на місцях отримує самостійність та повну незалежність від центральних органів влади. У делегованій системі як формі децентралізації влади, місцеві органи влади мають чіткі і юридично визнані географічні межі, на території яких вони здійснюють владу і в рамках якої вони виконують громадські функції. Варто зауважити, що саме такий тип адміністративної децентралізації є основою для політичної децентралізації.

Аналіз спеціальної літератури дає підстави стверджувати, що окремі автори виділяють, окрім зазначених трьох форм адміністративної децентралізації влади ще й дивестування. Дивестування, як форма децентралізації влади, розуміється як передача у волонтерські та громадські організації планування, адміністративної влади або інших функцій органів публічної влади. При цьому дивестування доволі часто здійснюється з частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з частковою приватизацією [134, с. 8; 70, с. 7].

Фінансова або податкова децентралізація полягає у передачі права розпоряджатися джерелами доходів від органів центральної влади владі на місцях. Така форма децентралізації влади забезпечить: самостійне формування місцевих бюджетів; затвердження місцевих бюджетів незалежно від строків прийняття державного бюджету; здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій завдяки принципу «мовчазної згоди» при погодженні цих операцій з Міністерством фінансів України; встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків; формування

єдиного кошика доходів загального фонду.

У контексті нашого дослідження необхідно зауважити, що вивчення будь-якого правового явища є неможливим без дослідження його суб'єктів. З огляду на те, що децентралізація за своєю сутністю є певним процесом, тобто системою правовідносин, то як юридичне явище вона має свій склад, а отже і суб'єктів. Цікавою, у цьому аспекті, є позиція К. Бриля щодо розуміння суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади, якими, на думку вченого, є: «індивідуальні або колективні суб'єкти забезпечення розосередження владних управлінських функцій і повноважень як усередині ієрархічної системи державного апарату виконавчої влади, так і між іншими суб'єктами, зокрема органами місцевого самоврядування, з метою найбільш ефективного прийняття й виконання управлінських рішень» [42, с. 128].

Отже, суб'єктами децентралізації є конкретні учасники, між якими виникають відповідні зв'язки, врегульовані нормами права. Зважаючи на те, що децентралізація є своєрідною формою організації публічної влади, то й коло її суб'єктів, що здійснюють реалізацію завдань та функцій публічного характеру є широким.

Так, Ю. Шемшученко та В. Горбатенко стверджують, що суб'єктами децентралізації необхідно вважати окремі адміністративно-територіальні одиниці, а також автономні утворення, що є притаманним для унітарних держав, в тому числі й для України [60, с. 169]. З цією позицією не можна погодитися повністю, оскільки має місце сутнісне обмеження процесу децентралізації влади, не враховуючи динамічних децентралізаційних процесів. На сучасному етапі децентралізації публічної влади, відповідно до пропонованих Президентом України змін до Конституції України, первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою є громада. Декілька громад становлять район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами України. Означене не охоплює змістовного розуміння децентралізації в наш час, адже децентралізація публічної влади є ширшим поняттям і не зводиться лише до розуміння його як засади побудови

адміністративно-територіального устрою.

Вітчизняна дослідниця Н. Камінська розрізняє суб'єкти первинні, тобто народ, і безпосередні, а саме державні органи, органи місцевого чи регіонального рівня [96]. З цією позицією важко погодитися, оскільки у пропонованому розмежуванні суб'єктів децентралізації публічної влади немає єдиного критерію для такої класифікації. Публічна влада завжди є формою народовладдя. Згідно зі ст. 5 Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ. З цих причин, державну владу, у контексті теми дослідження, варто розуміти як публічну владу. Тож, фактично, народ бере участь у децентралізаційних процесах через свої представницькі органи і місцевого, і регіонального чи державного рівня, а також шляхом участі у самоорганізаційних утвореннях, добровільних об'єднаннях, територіальних громадах, громадських організаціях, спілках та ін.

В свою чергу, А. Матвієнко, суб'єктів публічної влади поділяє на три види: народ, державна влада та місцеве самоврядування. Взаємодія цих суб'єктів зумовить уникнення зайвої концентрації влади на центральному рівні, усуне перезавантаження центрального уряду суто місцевими справами, забезпечить участь громадян у здійсненні владних повноважень, сприятиме розбудові громадського суспільства й ефективної взаємодії з ним державних інституцій, а також сприятиме раціоналізації й оптимізації муніципального управління загалом [155, с. 29].

Окрема група вчених, а саме М. Баймуратов, О. Батанов та Ю. Наврузов, дотримуються позиції про те, що первинним суб'єктом децентралізації влади є територіальні громади. Вони розглядають забезпечення динамічного переходу від централізованого до децентралізованого публічного управління завдяки передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень, матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв'язання ними проблемних питань та завдань, що мають відношення до місцевого населення, з метою зміцнення основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як одну з підвалин демократичного ладу [18, с. 369; 26, с. 13; 174, с. 286].

Інша група вчених, а саме О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик, О. Батанов, пропонують виокремлювати суб'єктів децентралізації влади залежно від сфери впливу, виділяючи самостійні та незалежні спеціалізовані громадські організації, в тому числі й різні об'єднання та спілки, з делегуванням їм владних повноважень і прав щодо вирішення певного обсягу завдань публічного характеру, включаючи й питання урядування. Зокрема, О. Батанов общини, комуни називає муніципіями, поряд з якими також і територіальні громади, трудові та виробничі колективи вважає первинними суб'єктами децентралізації влади [31, с. 414].

Досліджуючи міжнародні аспекти децентралізації влади, окремі науковці, а саме Л. Козлова, К. Герасимюк зауважили, що взаємодія між органами публічної влади з питань прийняття управлінських рішень і стратегії реалізації державної політики здійснюється не лише між ними, а й з іншими суб'єктами, що зацікавлені у співпраці з органами місцевого самоврядування, тобто громадським і приватним сектором [110; 58, с. 18]. Такий підхід дає підстави для виокремлення нових суб'єктів децентралізації публічної влади, таких як громадські організації, незалежно від сфери спрямування їх діяльності, а також підприємства, установи, організації приватного сектора економіки. Для України в умовах державотворчої практики такі суб'єкти децентралізації публічної влади є якісно новими.

Принагідним у контексті дослідження обраної проблематики є досвід Республіки Чехія, у чинному законодавстві якої визначено коло суб'єктів публічної влади. Законодавцем Чехії до компетенції цих суб'єктів у різних обсягах віднесено питання реалізації завдань і функцій публічного характеру. Такими органами є не лише органи місцевого самоврядування, а й професійні, ремісничі, учнівські, студентські, сільськогосподарські спілки й товариства, комунальні підприємства, адміністративні установи, незалежно від форми власності, в тому числі й освітні заклади та заклади охорони здоров'я. При цьому перелік суб'єктів публічної влади не є вичерпним, оскільки законодавець передбачив норму, відповідно до якої суб'єктами можуть бути й інші

підприємства, установи, організації, що самостійно здійснюють урядування [4, с. 29, с. 120].

У контексті євроінтеграційних процесів в Україні на одне з перших місць у сфері урядування варто віднести міжнародне співробітництво. З цих причин, міжнародні організації та міжнародну спільноту також можливо віднести до суб'єктів децентралізації публічної влади.

Хоча за роки незалежності України у правовій теорії та державотворчій практиці поняття децентралізації значно розширилося і, відповідно, розширилося також коло суб'єктів децентралізації публічної влади, однак українське суспільство ще є не готовим до сприйняття на належному рівні новітніх суб'єктів децентралізації. На підтвердження висловленого доречно звернутися до думки К. Бриля про те, що в нашій державі такі ключові суб'єкти забезпечення децентралізації державної влади, як територіальні громади, органи самоорганізації населення та органи місцевого самоврядування, не набули того чіткого правового статусу, яким би вони повинні були володіти для повноцінного здійснення децентралізаційних процесів [42, с. 130].

Такий правовий статус суб'єктів децентралізації, на нашу думку, має бути визначений не лише на нормативно-правовому рівні, але й у свідомості суспільства та у правозастосовній практиці. Лише комплексний підхід до визначення місця суб'єктів децентралізації в усіх сферах публічних правовідносин може забезпечити їх ефективну роботу.

Отже, децентралізація публічної влади є дієвим механізмом організації публічної влади в демократичній правовій державі, який передбачає процедуру передачі владних повноважень (прав та обов'язків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів) від центральних до місцевих органів, відповідно до встановленого законодавства, з урахуванням можливості ефективної взаємодії між цими органами та інститутами громадянського суспільства. Децентралізація може здійснюватися в політичному, адміністративному та фінансовому напрямках.

Залежно від різновидів публічної влади, слід виокремити основних

суб'єктів децентралізації публічної влади. Ними є: по-перше, територіальні органи і державного, і регіонального, й локального рівнів. По-друге, територіальні органи муніципальної влади і регіонального, і локального рівнів. По-третє, територіальні громади, що за своєю сутністю є об'єднаннями всіх громадян певної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), що можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів згідно з конституційними приписами вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної власності. По-четверте, органи самоорганізації населення, що є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення і за своєю суттю є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин. По-п'яте, громадські об'єднання або громадські організації, які з одного боку представляють інтереси своїх членів, а з іншого виконують публічні функції незалежно від їх спрямування (релігійного, соціального, професійного). По-шосте, міжнародна спільнота, тобто міжнародні організації, спілки, об'єднання, що представляють наднаціональні інтереси, визначаючи у міжнародних договорах основні постулати децентралізації влади.

1.3 Історіографія та методологія дослідження

Науково-теоретичне визначення поняття «децентралізація публічної влади» вимагає формування у сучасній правовій науці системи теоретичних висновків і рекомендацій, що, в свою чергу, можуть бути виробленими лише на певних категоріях і поняттях, які слугуватимуть методологічним базисом під час дослідження особливостей децентралізації влади. Це вимагає певної методології, що є не тільки підґрунтям для правильного сприйняття, розуміння феномена децентралізації публічної влади, а й визначає шлях пізнання тих специфічних закономірностей, особливостей, парадигм, що складають основу децентралізаційних процесів у державі. Так, феномен децентралізації публічної

влади був предметом вивчення багатьох вітчизняних вчених, з-поміж яких: В. Авер'янов, В. Борденюк, В. Брустінов, В. Галуцько, О. Бориславська, М. Будник, В. Гройсман, О. Євтушенко, М. Іщенко, Т. Карабін, І. Коліушко, Я. Лазур, А. Лелеченко, В. Малиновський, А. Манджула, А. Матвієнко, П. Музиченко, О. Рогач, М. Савчин, Ю. Тихомиров, С. Хамініч, І. Хохлова, Г. Чапала, Ю. Шемшученко та ін.

Зазначимо, що в сучасній вітчизняній правовій думці існує тенденція аналізу перешкод на шляху децентралізації публічної влади в Україні. Зокрема, окрема група вчених, серед яких В. Брустінов [43, с. 9], В. Галуцько [55, с. 126], В. Малиновський [150, с. 17], Ю. Шемшученко [277, с. 126] вбачають успішне проведення децентралізації публічної влади в Україні після усунення низки перепон для поставленої мети. Вчені виділяють перешкоди засадничого, ідеологічного характеру та правового забезпечення цього процесу. Сутність перепон засадничого (принципового) характеру полягає у необхідності визначення основоположних ідей, основних принципів децентралізації публічної влади. У свою чергу, Т. Карабін, М. Савчин, Я. Лазур, І. Хохлова, М. Менджул, О. Рогач дотримуються позиції про те, що такими принципами децентралізації публічної влади необхідно вважати принцип субсидіарності, поєднання централізації та децентралізації публічної влади, повсюдності громад, фінансової рівності громад і регіонів та ін. [264, с. 98]. Причому, аналіз спеціальної літератури з означеної проблематики дає підстави для доповнення принципу поєднання централізації та децентралізації публічної влади думкою про необхідність закріплення пріоритетності саме засади децентралізації.

Наступну групу проблем, з точки зору вітчизняних дослідників, становлять перепони ідеологічного характеру. Так, на думку М. Михальченко державна ідеологія повинна чітко відповідати закладеній в Конституції та законодавчих актах моделі держави. Державна ідеологія України в часи сьогодення має бути сформована на основі трансформації суспільного розвитку і ґрунтуватися на ліберально-демократичних засадах [161, с. 58].

Перепони юридичного забезпечення процесу децентралізації влади в

України Ю. Шемшученко вбачає у: 1) впорядкуванні та розвитку положень юридичних норм, що регулюють певний суспільний інститут; 2) розвитку положень правових приписів взаємопов'язаних між собою галузей законодавства з метою формування міжгалузевих комплексів; 3) загальній систематизації законодавства, що передбачає системне упорядкування та розвиток положень чинних правових приписів з метою підвищення ефективності правового забезпечення життєдіяльності суспільства загалом [278, с. 69]. Цю позицію підтримують й інші вчені, доповнюючи її певними правовими чинниками, наголошуючи на доцільності активізації політичної участі громадян [54, с. 98], забезпеченні легітимності демократичної підзвітності влади суспільству, що формує впевненість громадян у роботі органів державної та місцевої влад і в загальнонаціональних, і в регіональних інтересах [46, с. 136], захисті демократичних прав і свобод індивіда [63, с. 16].

Варто наголосити, що сьогодні існує значна кількість праць зарубіжних вчених щодо децентралізації державної влади. Як наголошує Х. Приходько, західні фахівці інтерпретуючи явище децентралізації, в її сутність і зміст вкладають два основних аспекти. По-перше, децентралізація передбачає розмежування відповідальності між центральним, регіональним і муніципальним управлінням. По-друге, децентралізація є внеском у ключові елементи ефективного управління, а також у розширення можливостей участі людей в економічних, соціальних і політичних рішеннях. Такий підхід, на погляд дослідниці, принципово відрізняється від наведеного у вітчизняних джерелах [206, с. 73].

Згідно аналізу В. Козака, децентралізацію як механізм з передачі повноважень і відповідальності за спільні функції від уряду до органів місцевого самоврядування розглядають британські дослідники Х. фон Браун та У. Гроте. В свою чергу, французький науковець Ж.-Б. Альбертіні визнає в ній політику, що спрямована на створення таких відносин між центральними службами та їх територіальними підрозділами, які характеризуються передачею на місця досить значних повноважень. Б. Гурне визначає децентралізацію як

спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. Ж.-М. Бесе визначає децентралізацію як просту, неподільну систему управління, за якої нецентральні (виборні) органи мають відносно справ, що розглядаються як місцеві, право ухвалення рішень без підпорядкування у своїх взаємовідносинах із центральною владою. Натомість, Г. Бребан вказує на децентралізацію як на механізм делегування владних повноважень, що здійснюється від однієї юридичної особи до іншої, від держави до місцевого колективу або громадської установи [109, с. 3-4].

На думку В. Козака, найбільш широке трактування децентралізації серед зарубіжних науковців можна знайти в американського дослідника А. Розенбаума, який наголошує на тому, що децентралізація – це зміцнення владних одиниць, що не належать до центральної влади; організація процесу ефективного управління і органів місцевого самоврядування, і органів влади проміжного рівня; дієвий механізм стримувань і противаг у середині влади; інструмент заохочення до урядування громадян та громадських організацій; полігони для розвитку демократичних навичок і практики [109, с. 3-4].

Що ж до методології дослідження децентралізації публічної влади, то відомо, що жоден з існуючих наукових методів не діє ізольовано від інших, оскільки розкриває лише певну сторону, рису досліджуваного об'єкта. Новизна і вироблення теоретичних висновків і практичних рекомендацій, пов'язаних з проведеним дослідженням децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці не може вибудовуватися виключно на одному методі пізнання чи науковому підході. Лише завдяки комплексному поєднанню методологічних підходів, принципів та методів можливо отримати бажаний результат, тобто наукову новизну дослідження. Плюралізм підходів, методів, що використовуються юриспруденцією, зокрема у теорії права, забезпечить усебічність аналізу предмета дослідження, удосконалення та появу нових категорій, понять та суджень, надасть змогу обґрунтувати концептуальні засади

нових теорій.

В контексті дослідження сутності проблем децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці слушною є позиція О. Петришина та М. Цвіка про те, що методологія правової науки зумовлена особливостями правової реальності і становить цілісну та узгоджену систему способів пізнання, що включає такі складові: 1) загальний (філософський) підхід; 2) загальнонаукові методи; 3) спеціальні методи; 4) власні правові методи [273, с. 26]. Іншого підходу до розуміння сутності методології дотримується М. Кельман, який розглядає її як певну систему внутрішнього осмислення, що здійснюється за законами зворотної логіки. Невпинний процес вдосконалення підходів і методів пізнання, а також дослідницького процесу є запорукою вдосконалення самої ж методології [108, с. 5].

На нашу думку, методологію дослідження проблем децентралізації публічної влади необхідно розуміти як цілісне, інтегральне явище, що поєднує в собі низку елементів, таких як: система теоретичних принципів, філософсько-світоглядні підходи, методи (загальноправові, групові, спеціальні), що зумовлюють всебічне та об'єктивне дослідження децентралізації публічної влади в теорії права та державотворчій практиці.

При цьому, не менш важливим є оволодіння методологічними засадами дослідження проблем децентралізації публічної влади, що створить підстави для здійснення методологічної та світоглядної переоцінки правил та цінностей суспільного життя щодо різноманітних форм пізнання та людської діяльності, в тому числі й особливостей децентралізації публічної влади в умовах сучасного державотворення в Україні.

Означене дає підстави стверджувати, що дослідження процесу децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці повинно здійснюватися за допомогою методологічних принципів (основоположних засад), науково-методологічних підходів і наукових методів.

У ході дослідження доцільно застосовувати такі науково-методологічні принципи (основоположні засади) як науковість, всебічність, об'єктивність,

комплексність, історизм, конкретність. Кожен з цих принципів потребує певного тлумачення. Зокрема, принцип науковості за своєю сутністю полягає у застосуванні наукових досягнень у сфері новітніх технологій й, відповідно, застосування наукової методології. Науковість як основоположний принцип дає підстави для розуміння децентралізації влади в контексті висновків вчених про універсальність цієї юридичної категорії, цінність децентралізації публічної влади в унітарній державі, в умовах глобалізму, а також для побудови громадянського суспільства. Пріоритетним у цьому принципі варто вважати визначення перспектив децентралізації публічної влади в умовах сучасного державотворення, враховуючи особливості проведення конституційної реформи в Україні.

Важливе значення має принцип всебічності, він передбачає різноаспектність у пізнанні децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці, надає змогу охарактеризувати цей процес у взаємозв'язку з іншими категоріями, процесами та явищами. Чим більше критеріїв аналізу застосовується у дослідженні, тим більш точними і вірогідними є висновки. Тому, видається неможливим зробити загальний висновок про феномен децентралізації влади на підставі лише однорідних показників чи опираючись на досвід лише однієї держави. З цих причин принцип всебічності дасть підстави для дослідження причинно-наслідкових зв'язків між децентралізацією публічної влади та іншими правовими явищами, такими як: централізація, федералізація, деконцентрація, делегування та ін. Лише на основі принципу всебічності вбачається можливим дослідження основних моделей децентралізації влади.

З принципом всебічності тісно пов'язаний принцип об'єктивності. Принцип об'єктивності означає істинне відображення державно-правової дійсності у науковому пізнанні, відтворення її такою, якою вона існує реально [253, с. 48]. Об'єктивність у вивченні проблематики децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці передбачає поєднання наукового і ціннісного підходів, надання пріоритету демократичним цінностям.

Основним завданням принципу об'єктивності є забезпечення відтворення реального стану децентралізації публічної влади в Україні. За своєю сутністю принцип об'єктивності виражає необхідність неупередженого наукового осягнення дійсності, відображення об'єкта таким, яким він є сам по собі, в його різноманітних відношеннях і розвитку.

Наступною важливою основоположною засадою в ході дослідження феномена децентралізації публічної влади є принцип комплексності. Його сутність полягає у певному поєднанні окремих процесів і властивостей в одне ціле. Передусім, це стосується синергійного поєднання наукових досягнень і юриспруденції, й інших галузевих наук, зокрема політології, державного управління, державного будівництва та місцевого самоврядування тощо. Синергія методів пізнання різних галузевих наук забезпечує комплексне бачення проблем, пов'язаних із особливостями децентралізації публічної влади в умовах сучасного державотворення в Україні.

Принцип комплексності має особливо важливе значення для висвітлення децентралізації публічної влади за допомогою інтегративної юриспруденції. Так, наприклад, з метою розуміння сутності й змісту децентралізації влади необхідно звернутися до державно-управлінських, політичних, філософських, світоглядних засад. Наукові досягнення державного управління як галузевої науки дасть змогу визначити значення децентралізації публічної влади в умовах сучасного державотворення в Україні.

Взаємодоповнюючим принципом до засади комплексності є принцип органічного поєднання теорії та практики, що передбачає вивчення на теоретичному рівні процесів децентралізації. І на основі існуючого наукового доробку та практичного досвіду здійснити осмислення зазначеного явища на емпіричному рівні, тобто державотворчій практиці. Крім того, аналіз практики дає змогу усунути негативні моменти, які заважають проведенню децентралізації публічної влади на належному рівні, дозволяє краще зрозуміти необхідність децентралізації влади в умовах глобалізму. Узагальнюючи наведене, варто погодитися з думкою О. Копиленка, який вважає, що саме

практика у кінцевому підсумку підтверджує істинність чи неістинність наукового знання. Істинність знання, яке продукується наукою, може бути доведена повною мірою лише тоді, коли їй вдасться знайти, змоделювати явище, яке відповідає цьому знанню [118, с. 48].

Ще одним з основоположних засад дослідження проблематики децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці є принцип історизму. За його сприяння можливо з'ясувати питання генези децентралізації влади як явища, шляхом вивчення та аналізу історичних першоджерел розвитку право-державотворчого, а, відповідно, й право-реалізаційного процесів на території сучасної України. Застосування принципу історизму сприятиме дослідженню поглядів вчених на проблеми децентралізації, та виявленню причин формування концептуальних ідей децентралізації публічної влади в той чи інший період, оцінити їх значення для формування поняття «децентралізація публічної влади» в правовій теорії та державотворчій практиці з погляду сучасності та майбутнього.

До методологічних принципів дослідження децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці відносимо також і принцип конкретності. Використання цього принципу дасть змогу: 1) здійснити детальний аналіз всіх умов, у яких перебуває процес децентралізації публічної влади в Україні; 2) виокремити основні ознаки (властивості), тенденції розвитку та становлення децентралізації влади в різні історичні періоди; 3) визначити основні моделі децентралізації влади; 4) дослідити чинники, що впливають на процес децентралізації в умовах сучасного державотворення в Україні. Дійсно, наукове пізнання феномена децентралізації публічної влади можливе лише тоді, коли будуть вивчені не лише особливості її сучасного стану, але й історичний розвиток проблеми, порядок виникнення, ефективність і її результативність у впливі на суспільне життя, в тому числі й формування громадянського суспільства. Так, децентралізація влади на території українських земель зазнала з моменту її становлення значних змін у бік гуманізації, демократизації, відповідно до європейських правових стандартів.

Методологія дослідження проблематики децентралізації публічної влади у правовій системі України безпосередньо бере свої витoki з методології сучасної юридичної науки в Україні. Оскільки теорія права є складовою правової науки, то загальна тенденція змін методологічних акцентів у юриспруденції має пряме відношення й до поняття децентралізації публічної влади. У цьому контексті, доцільно навести позицію А. Тихомирова, який у своїх працях наголошує на тому, що методологічний підхід охоплює низку різноманітних наукових знань і методів, пов'язаних між собою. Вчений їх розділяє на предметні (змістовні) і безпосередньо методологічні [258, с. 256].

Загалом, методологічні підходи за своєю сутністю є узагальненою характеристикою методу й забезпечують можливість вивчення правових явищ та процесів як системної сукупності взаємопов'язаних між собою елементів. Як наслідок, це забезпечує комплексність будь-якого дослідження і дає підстави для виявлення різноманітних зв'язків об'єкта у єдиній системі.

Наведене зумовлює необхідність виокремлення та аналізу основних методологічних підходів до дослідження сутності децентралізації публічної влади.

Зокрема, історичний підхід допомагає відстежити динаміку процесу становлення й розвитку децентралізації влади в різні історичні періоди на території сучасної України, на різних етапах розвитку права, взявши за основну мету вдосконалення організації державного управління на принципах гуманізму, демократії, верховенства права і захисту прав та свобод людини і громадянина.

Неможливо зрозуміти значення і завдання децентралізації публічної влади в Україні без дослідження теоретичних засад її розуміння. Для цього необхідно прослідкувати поняття, ознаки, принципи та моделі децентралізації, чинники формування, сучасний стан та перспективи її розвитку як наукової категорії. Відомо, що найкращі і прогресивні здобутки правотворення, на сучасному етапі державотворчого процесу переходять у нові, удосконалюються, стають більш дієвими. Часто трапляється так, що забуті

старі постулати знову відтворюються на новій науковій основі і продовжують існувати в новому вигляді. Тому, особливе місце на теренах наукового дослідження займає історичний досвід, аналіз теорій у контексті їх виникнення, становлення та розвитку.

Ґрунтуючись на принципі єдності історичного і логічного, необхідно зазначити, що історичне дослідження децентралізації публічної влади розкриває її місце у системі організації державної влади та публічного управління в процесі історичної еволюції, тоді як логічне дозволяє встановити специфіку виникнення і доцільності функціонування різних моделей децентралізації публічної влади як об'єкта дослідження, відмежувати децентралізацію публічної влади від деконцентрації, делегування та ін. В основі логічного лежить історичне; історичне пронизує логічне, не тільки взаємодіє з ним, але і проникає в нього, в логічній формі відображається історичний зміст явища, логічне дослідження права розкриває історичну повторюваність його явищ і процесів, їх загальні принципи руху і розвитку, виявляє загальні тенденції їх еволюції [103, с. 11].

Використовуючи логічний підхід, за допомогою законів формальної логіки виникає можливість з'ясувати особливості децентралізації публічної влади в унітарній державі, розмежування поняття децентралізації та федералізації, визначити її значення для формування громадянського суспільства та організації публічного управління.

Властивий аналітичній юриспруденції герменевтичний підхід до вивчення децентралізації публічної влади дає змогу дослідити та розмежувати децентралізацію публічної влади від федералізації, з'ясувати механізми обмеження публічної влади. Однак, герменевтика є не тільки теорією, яка пояснює процес та умови розуміння зазначених основ, але й методологією, вченням про «операції», які потрібно вчинити для ефективного застосування цих основоположних ідей на практиці.

Ще одним з основних методологічних підходів до дослідження проблем децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці

необхідно вважати ціннісний (аксіологічний) підхід. За своєю сутністю цей підхід має за основу соціально-філософську категорію, що дозволяє виокремити позитивне чи негативне значення того чи іншого явища на конкретному етапі історичного розвитку. З цих причин, ціннісний підхід у процесі дослідження становлення і розвитку феномена децентралізації публічної влади на території українських земель в різні історичні періоди тісно переплітається з принципом історизму. Завдяки ціннісному підходу оцінку змісту й ефективності децентралізації публічної влади в Україні можливо здійснювати з позицій співвідношення ціннісних і внутрішніх властивостей децентралізації публічної влади та інших явищ, в тому числі й праводержавотворчих процесів, її оцінки, значення і форм прояву як ціннісного критерію у розвитку наукового пізнання. За допомогою цього підходу, можливо визначити значення децентралізації публічної влади в організації публічного управління.

Варто підкреслити, що вагоме значення у процесі дослідження децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці сьогодні має й інтегративний підхід, як спосіб теоретичного пізнання та практичного освоєння соціально-правової дійсності, що базується на комплексному застосуванні нормативного, інституціонального, інструментального, особистісного, діяльнісного, генетичного, аксіологічного та інших методологічних підходів, синтезованих у спеціально-юридичному та соціологічному підходах, які у своїй єдності відображають багатоаспектне бачення феномена децентралізації публічної влади: закономірності її формування й розвитку, втілення в предметно-практичній правомірній діяльності і досягнення на цій основі правового (цивілізованого) порядку у суспільних відносинах [192, с. 15-16]. Інтегративний підхід дає підстави для повного врахування в дослідженні вимоги повноти та всебічності наукового аналізу, оцінки природи децентралізації публічної влади.

На основі опрацювання методологічних і теоретичних засад, пов'язаних із розумінням децентралізації публічної влади в правовій теорії та

державотворчій практиці, належне місце варто віддати комплексному підходу, який дозволяє дослідити: основоположні засади й передумови впровадження децентралізації публічної влади; механізм обмеження публічної влади; особливості децентралізації влади в контексті конституційної реформи в Україні.

Важливе значення у дослідженні проблем децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці має системний підхід, який за своєю сутністю є способом теоретичного і практичного дослідження, при якому децентралізація влади розглядається як певний системний процес. Системний підхід є своєрідною конкретизацією вимоги діалектики про розгляд децентралізації влади в її взаємовідношенні і взаємозв'язках з іншими явищами, зокрема публічним управлінням.

Водночас, характерною особливістю сучасного розвитку наукового знання є утворення своєрідного поля перетинання активної взаємодії різних, на перший погляд, далеких одна від одної наук, теоретичних концепцій і методів пізнання, що збагачує їх і приносить виключно плідні результати [204, с. 10]. Серед всього методологічного інструментарію юридична наука використовує способи, прийоми, процедури дослідження, притаманні іншим наукам. Це відбувається тоді, коли мета дослідження не може бути досягнута власними методами.

В теорії права відомо, що будь-який предмет вимагає адекватного йому методу. Тому, поряд з основоположними ідеями, підходами пізнання, важливе значення у дослідженні децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці мають методи. Ще з часів Платона, метод розглядають, як шлях, що веде до істини. Нині в науці тлумачення поняття «метод» є неоднозначним. Зокрема, метод розглядають: як спосіб досягнення певної мети, сукупність правил дії (наприклад, набір і послідовність певних операцій), спосіб, знаряддя, які сприяють розв'язанню теоретичних і практичних проблем [207, с. 27].

Класифікація методів пізнання в теорії права є доволі різноманітною.

Водночас, найбільш прийнятним і сталим є поділ методів наукового пізнання на три групи: філософські, загальнонаукові, спеціально-юридичні [254, с. 38]. Відповідно, методи наукового пізнання, що застосовуватимуться у ході дослідження децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці варто розділити на три блоки: 1) філософські методи; 2) загальнонаукові методи; 3) спеціально-юридичні методи.

Філософські методи, що віднесені до першого блоку, за своєю сутністю становлять світоглядну основу дослідження правових явищ. До цих методів доцільно віднести такі: діалектичний метод, юридичний зміст якого полягає у систематизації історичних етапів формування і розвитку децентралізації як правового явища; герменевтичний метод, за допомогою якого децентралізація публічної влади розглядається в правовій теорії та державотворчій практиці як основа правової реальності і її інтерпретація; синергетичний метод, який дає підстави для розуміння та аналізу децентралізаційних процесів у державотворчій практиці.

Другий блок наукового дослідження становлять загальнонаукові методи, що є певними прийомами та способами пізнання і застосовуються для вивчення ознак того чи іншого явища. До цього блоку відносимо історичний, порівняльний, формально-логічний, функціональний методи та ін. Так, застосування історичного методу допомагає визначити динаміку процесу становлення й розвитку децентралізації публічної влади, виявити її характерні ознаки у різних історичних періодах, відновити історію виникнення поняття «децентралізації» та передумови його появи.

Визначення проблематики децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці є можливим із застосуванням порівняльного методу, який в юриспруденції ще називають порівняльно-правовим. За допомогою цього методу можна пізнати різноманітні історичні шаблі, тенденції розвитку децентралізації влади в умовах державотворення [191, с. 81]. Крім того, порівняльно-правовий метод ідеально підходить для виявлення спільного й відмінного між децентралізацією, деконцентрацією та делегуванням влади,

шляхом їх порівняння, відокремлення спільних і відмінних ознак.

Застосування методів дослідження передбачає використання у теорії права властивих формально-логічному методу прийомів, з метою більш повного розкриття змісту понять «децентралізація», «децентралізація публічної влади», «публічне управління», «деконцентрація», «федералізація». Такими логічними прийомами є, зокрема: аналіз, синтез, абстрагування та ін.

Використовуючи синтетичний прийом, в основі якого покладено об'єднання всіх частин з усіма їхніми зв'язками, відносинами та взаємодіями, відбувається узагальнення основних ознак децентралізації публічної влади. Аналіз та синтез, будучи логічними прийомами мислення тісно переплітаються з таким логічним прийомом, як абстрагування. Під абстрагуванням необхідно розуміти виокремлення властивостей досліджуваного явища, що цікавлять дослідника, а також одночасне відволікання від інших властивостей, у результаті чого створюються різні абстракції – поняття, категорії, теоретичні конструкції та їхні системи [13, с. 52].

З-поміж сукупності методів, які використовуються у теорії права, важливе місце має функціональний метод, який передбачає дослідження децентралізації публічної влади через її функції. Під функціональним призначенням децентралізації влади можливо розглянути особливості реалізації та функціонування різних моделей децентралізації, механізм обмеження публічної влади. Використання функціонального методу дає змогу виявити роль децентралізації влади у становленні громадянського суспільства і демократичної держави.

До третього блоку, що іменуємо спеціально-юридичними методами, які за своїм змістом спрямовані на деталізацію пізнання державно-правових явищ, відносимо:

– системний метод, який є ключовим для теоретичного осмислення децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці, а також широко використовується сучасною юридичною наукою. Його основою є категорія «система», яка є об'єктивно створеною для досягнення певної мети,

порівняно стійкою, самостійною та автономною структурно-упорядкованою цілісною єдністю, що складається з сукупності елементів, які перебувають між собою в тісних зв'язках та відносинах [13, с. 54]. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці потребує використання системного методу дослідження. Це дозволить виявити проблемні моменти процесу децентралізації публічної влади в Україні, а також визначити особливості децентралізації в умовах сучасного державотворення в Україні;

– структурно-функціональний метод, який має своїм завданням поєднання якісно визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. В спеціальній юридичній літературі цей метод також може носити назву системно-структурного;

– нормативно-аналітичний метод, що за своїм змістом є понятійно-правовим. За його допомогою можливо здійснити правове моделювання децентралізації публічної влади в межах поняття права. Як зауважив В. Нерсесянц, нормативно-аналітичний метод використовують для аналізу правових норм [176, с. 12];

– формально-догматичний метод, що спрямований на аналіз зовнішніх форм права [142, с. 27]. Застосування цього методу у ході дослідження децентралізації публічної влади дасть змогу з'ясувати передумови та закономірності формування та розвитку децентралізації влади в правовій теорії та державотворчій практиці.

В процесі дослідження необхідно переходити від одного методу чи прийому до іншого, окреслювати загальні риси різноманітних підходів та ставати на шлях пошуку концептуальних доповнень методологічного арсеналу. З метою повного, всебічного дослідження кожен метод може бути витребуваний, а тому методологічний набір повинен носити характер множинності та плюралістичності.

Отже, феномен децентралізації публічної влади є предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених. При цьому, в сучасній вітчизняній правовій думці існує тенденція аналізу перешкод на шляху децентралізації публічної влади в

Україні. Дослідження проблем децентралізації публічної влади вимагає застосування таких науково-методологічних принципів як науковість, всебічність, об'єктивність, комплексність, історизм, конкретність, а також історичного, логічного, герменевтичного, ціннісного, інтегративного, комплексного та системного науково-методологічних підходів.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи проведений у першому розділі аналіз теоретико-методологічних аспектів дослідження децентралізації публічної влади може зробити такі висновки:

1. Ідея децентралізації державної влади має давню історію. Вона була висвітлена в працях таких європейських та американських мислителів як: І. Альтузія, І. Кант, Р. Моль, А. де Токвіль, А. Есмен, Л. Дюгі, М. Оріу, Г. Єллінек, Д. Меддісон, Т. Пейн та інші. Проаналізувавши генезу ідеї децентралізації у європейській та американській політико-правовій теорії та практиці, ми дійшли висновку, що спосіб організації влади у США можна визначити за моделлю «знизу – догори»: громади – штати – федерація. В той час як континентальна модель, яка була сформована в європейських державах передбачає надання громадам права на самовизначення.

2. Принцип децентралізації як основоположний для конституційної держави було запроваджено у три етапи: 1) прийняття окремих законодавчих актів щодо децентралізації у кінці XIX та в першій половині XX століття; 2) період з кінця Другої світової війни і до початку XXI ст. – конституційні зміни та закріплення у конституціях і законодавстві багатьох держав поняття децентралізації; 3) початок XXI століття – продовження реформ з децентралізації влади у багатьох державах.

3. У тривалому процесі впровадження принципу децентралізації в українське державотворення можна виділити шість етапів: від Київської Русі і до утворення Української козацької держави; період україно-козацької доби;

період з кінця XVIII ст. до 20-х рр. XX ст., який охоплює події національно-визвольних змагань українського народу 1917–1921 рр.; радянський період суцільної централізації з 20-х по 90-ті рр. XX ст.; період з 1991 р. до 2014 р. – початок запровадження принципу децентралізації у вітчизняну державотворчу практику; час після Революції гідності, тобто з 2014 р. і до сьогодні – становлення децентралізованої унітарної демократичної держави в Україні.

4. Поняття децентралізації публічної влади доцільно визначити як дієвий механізм організації публічної влади в демократичній правовій державі, що реалізується в процесі проведення державою конституційної реформи, спрямованої на передачу владних повноважень (прав та обов'язків, матеріальних та інтелектуальних ресурсів) від центральних органів влади до місцевих в межах встановлених конституцією та законодавством, з урахуванням необхідності ефективної взаємодії між ними та інститутами громадянського суспільства.

5. Основними формами децентралізації публічної влади є: адміністративна, суть якої полягає у перерозподілі, делегуванні та передачі повноважень між рівнями влади: політична, змістом якої є надання громадам та їх представникам в органах публічної влади повноважень щодо прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування; економічна, що передбачає відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та недержавних організацій; фінансова (бюджетна), сутність якої зводиться до чіткого закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

6. Суб'єктами децентралізації публічної влади є територіальні органи і державного, і регіонального, й локального рівнів, територіальні органи муніципальної влади і регіонального, і локального рівнів, територіальні громади, органи самоорганізації населення, громадські об'єднання, міжнародна спільнота, тобто міжнародні організації, спілки, об'єднання, що представляють

наднаціональні інтереси.

7. Методологія дослідження проблем децентралізації публічної влади є цілісним, інтегральним явищем, що поєднує в собі низку елементів: систему теоретичних принципів, філософсько-світоглядні підходи, методи (загальноправові, групові, спеціальні). У ході дослідження слід застосовувати такі науково-методологічні принципи як науковість, всебічність, об'єктивність, комплексність, історизм, конкретність. Основними методологічними підходами до дослідження сутності децентралізації публічної влади є історичний підхід, логічний підхід, герменевтичний підхід, ціннісний (аксіологічний) підхід, інтегративний підхід, комплексний підхід та системний підхід.

Відповідно, методами наукового пізнання, що застосовуватимуться у ході дослідження децентралізації публічної влади є: 1) філософські методи (діалектичний метод, герменевтичний метод, синергетичний метод); 2) загальнонаукові методи (історичний, порівняльний, формально-логічний, функціональний методи та ін.); 3) спеціально-юридичні методи (системний метод, структурно-функціональний метод, нормативно-аналітичний метод, формально-догматичний метод).

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

2.1 Децентралізація публічної влади в унітарній державі

Переосмислення підходу до оптимізації публічної влади, відмова від обраного принципу централізації влади, що застосовувався з часів незалежності України має свої передумови. Революція Гідності, провадження антитерористичної операції в окремих регіонах України, окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, неефективність влади – стали першопричинами для кардинальної зміни завдань центральної влади та необхідності задоволення потреб громадянського суспільства через владу на місцях. Однак, означена проблематика набула дискусійного характеру серед вчених-правників та політологів. Одні з них вбачали вирішення цих проблем у децентралізації влади, натомість інші – у федералізації. Зокрема, питанню дослідження різних моделей децентралізації присвячували свої праці такі вчені як О. Амосов [14, с. 131], В. Борденюк, О. Бориславська, Л. Лозовська, В. Матвієнко, Д. Хрипливець та ін. Водночас, вивчення правотворчих і державотворчих процесів у контексті впровадження тієї чи іншої моделі децентралізації в Україні здійснювалося поверхнево. На цій підставі виникає необхідність у дослідженні існуючих моделей децентралізації через призму їх застосування в державотворчій практиці України.

Натомість, інша група вчених вивчали доцільність упровадження в Україні федеральної форми державного устрою, відхиляючи децентралізацію як негативний процес для України. Цю позицію розглядали М. Мельник [159], Ю. Лукшиц [141], В. Завгородній, В. Литвин, В. Пальчук [187] та ін. Отож, детальний аналіз наукових праць щодо доцільності запровадження децентралізації чи федералізації дасть підстави визначити позитивні й

негативні риси цих правових явищ, враховуючи правотворчі та державотворчі процеси в Україні.

Перш ніж перейти до питання особливостей децентралізації публічної влади в унітарній державі, варто дати загальну характеристику моделей децентралізації, що дасть змогу більш повно дослідити її особливості в межах різних форм державного устрою.

Сталої моделі децентралізації, як показує практика, не існує. Адже децентралізація, за своєю сутністю, полягає у передачі частини повноважень органам місцевого самоврядування, тобто тим, що обираються громадою. Саме від методів, способів передачі, обсягу повноважень, розподілу завдань і функцій залежить обрана модель децентралізації. О. Овчар та Т. Сьомова за сферами впливу виокремлюють вертикальну та горизонтальну модель децентралізації публічної влади. При вертикальній моделі розподіл функцій і завдань здійснюється керівними органами ієрархічної влади. Для горизонтальної моделі децентралізації публічної влади характерними є розподіл повноважень між всіма органами влади, окрім центральної [179, с. 173].

Залежно від суб'єктів децентралізації О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко виділяють територіальну, функціональну та предметну моделі децентралізації публічної влади [69, с. 71]. Характерними рисами територіальної моделі децентралізації є здійснення публічної влади на місцях органами місцевого самоврядування, що обираються громадою та не підпорядковані центральним органам влади. Територіальна модель децентралізації успішно була реалізована у Франції, Польщі, Італії й застосовується на практиці найчастіше. Функціональна модель децентралізації характеризується наділенням спеціалізованих організацій владними повноваженнями публічного характеру. Ця модель у чистому вигляді не знайшла свого практичного застосування. Третя – предметна модель децентралізації полягає у професійному самоврядуванні, що здійснюється через представницьку організацію, нагляд за діяльністю якої проводиться органами центральної публічної влади. Означена модель має локальне застосування у

певних напрямках розвитку держави і не завжди характеризується ефективністю.

Заслуговує на увагу науковий підхід Ю. Панейка щодо розуміння моделі децентралізації місцевого самоврядування. Зокрема, вчений наголосив на відсутності суттєвої відмінності між самоврядуванням і керівництвом з боку уряду, оскільки обидва різновиди належать до державного керівництва. На цій підставі, модель децентралізації місцевого самоврядування полягає у самостійності та ієрархічній незалежності. Причому, самоврядування розуміється як оперте на законах децентралізоване державне управління, яке здійснюється через місцеві, ієрархічно незалежні, самостійні в рамках законності та правопорядку органи [189, с. 186].

Розроблені науковцями моделі децентралізації публічної влади мають право на існування, однак досліджуючи проблематику децентралізації публічної влади в Україні необхідно звернути увагу й на державотворчу практику. Це дасть змогу визначити та обрати модель децентралізації публічної влади в Україні як найефективніший спосіб для оптимізації державної влади. Так, позиція О. Амосова про те, що моделі децентралізації слід досліджувати залежно від їх впливу на адміністративно-територіальний устрій, систему органів публічної влади, розподіл їх функцій, повноважень та ресурсів [14, с. 130] потребує певного уточнення. Зокрема, в Конституції України (ст. 132), на відміну від конституцій зарубіжних держав принцип децентралізації влади задекларовано на рівні з принципом централізації, що становлять основу територіального устрою держави. Означена норма вказує на специфіку моделі децентралізації влади в Україні і потребує уточнення.

Аналізуючи моделі децентралізації публічної влади І. Побочний виділив їх три види: формально децентралізована, комбінована, адміністративна. Перша конституційна модель децентралізації публічної влади, що іменується формально децентралізованою, характеризується закріпленням на законодавчому рівні різних видів місцевого врядування, що наділені фінансовою автономією. Друга, комбінована модель полягає у синергійному поєднанні централізації та децентралізації. Сутність її полягає у відносній

автономії органів місцевого врядування, однак останні здійснюють свою діяльність під наглядом центральних органів влади. Адміністративна модель децентралізації публічної влади за своїм змістом полягає у структурованому розподілі функцій і компетенції між органами влади на основі принципу підпорядкування [196, с. 25; 91, с. 18].

Оскільки в Україні на конституційному рівні задекларовано положення про те, що територіальний устрій нашої держави ґрунтується на поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, то, відповідно, нині Україні притаманна друга – комбінована модель децентралізації публічної влади. З часів незалежності, Україна функціонувала саме за принципом централізації органів державної влади. Проте, проведений аналіз законотворчої діяльності органів публічної влади в період 2014–2017 рр. дає підстави стверджувати про відхід України від застосування лише принципу централізації в організації публічної влади, а функціонування влади завдяки поєднанню централізації і децентралізації з акцентом саме на децентралізації, що має характерні ознаки для формально децентралізованої моделі децентралізації публічної влади.

На підтвердження висловленої позиції необхідно навести такі законопроекти, зокрема: Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. [225] та Проект Постанови про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 3805 від 04.02.2016 р. [225]. Основною метою цих законопроектів є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, враховуючи принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Ці законопроекти знаходяться на стадії доопрацювання, з метою усунення прогалин та недопущення конституційної кризи, ускладнення пошуку політичного компромісу і суспільного консенсусу чи політичної нестабільності, яка в умовах

внутрішнього збройного конфлікту є вкрай небезпечною для України.

Отже, можна стверджувати, що децентралізація публічної влади в Україні як чинник розвитку демократії є ефективним лише завдяки розширенню функцій органів місцевого врядування. В Україні децентралізацію публічної влади слід ґрунтувати на посиленні конституційно-правового статусу місцевого самоврядування.

Взявши до уваги основні правові системи світу варто виокремити англосаксонську та континентальну моделі децентралізації публічної влади. Англосаксонська модель децентралізації публічної влади притаманна таким країнам як Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія. Характерними рисами цієї моделі є: відсутність представництва органів центральної влади на місцях; великий обсяг повноважень та функцій в органів місцевого врядування; підтримка рішень територіальних громад органами центральної влади; законодавче визнання органів місцевого врядування.

Для держав континентальної моделі децентралізації публічної влади, зокрема країн Європи, Бразилії, Аргентини, Ізраїлю, Туреччини, Єгипту, Іраку, Оману, ОАЕ, а також країн франкомовної Африки, характерним є поєднання діяльності органів центральної влади та органів місцевого врядування у сфері державного управління. Причому, рішення органів місцевого самоврядування не наділені нормативно-правовим характером.

Децентралізацію публічної влади в Україні слід віднести до континентальної моделі, адже вона відповідає принципам формування органів місцевого врядування, типу взаємовідносин між органами центральної влади та влади на місцях, способу розподілу між ними владних повноважень та їх реалізації, а також координованості їх дій. В цьому аспекті, влучною є думка В. Пилипишина про те, що децентралізація публічної влади у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) повинна ґрунтуватися на вдосконаленні системи врядування, що становить основу стратегічних завдань ЄС [195, с. 608]. Водночас, позиція дослідника потребує певного уточнення щодо доцільності ефективного залучення у процесі децентралізації публічної влади

саме громадянського суспільства до управління шляхом консультування та участі громадян у державному управлінні.

Досліджуючи моделі децентралізації публічної влади країн ЄС В. Роман зробив висновок про те, що «кожна держава застосовує свої методи та засоби для забезпечення відкритості й доступності механізму державного управління, і децентралізація публічної влади є ефективнішим засобом планування, ніж централізація та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави» [233, с. 212]. Цю позицію варто підтримати в частині ефективності децентралізації публічної влади відносно централізації, адже як показує практика українського державотворення, розвиток України на засадах централізації з часів незалежності носив негативний характер.

Застосовуючи ці підходи до розуміння децентралізації публічної влади низкою зарубіжних науковців, зокрема І. Мунтяну, В. Попою, М. Костенніковим, Ю. Стариліковим було виділено три моделі децентралізації влади у пострадянських країнах, залежно від реформ місцевого врядування. Такими моделями є: 1) формально децентралізована модель, характерними ознаками якої є здійснення децентралізації на основі автономії територіальних громад; 2) модель комбінації централізації і децентралізації публічної влади. Характерними ознаками якої є висока ступінь автономії представницьких органів влади та виконавчих органів на місцях, однак під патронатом держави; 3) модель адміністративної централізації, що характеризується передачею повноважень органам центральної влади на місця лише на певний строк з метою виконання того чи іншого завдання [173, с. 313; 122, с. 83; 246, с. 112].

Аналізуючи моделі децентралізації публічної влади у країнах пострадянського простору, слід звернути увагу на притаманну Україні другу модель. Фактично при поєднанні централізації і децентралізації діяльність місцевих органів не можливо назвати самоуправлінням, оскільки вони знаходяться під наглядом (контролем, патронатом) держави. З огляду на державотворчу практику в Україні упродовж 1991–2014 рр. обрана модель виключала можливість прояву ініціативи місцевими органами влади, що

унеможлиблює незалежну управлінську діяльність і нині.

Німецькі вчені, зокрема Г. Єллінек та К. Думке виокремили адміністративну модель децентралізації та моделі децентралізації у формі самоврядування і у формі областей. Відмінність між другою та третьою моделлю децентралізації влади полягає у схильності третьої моделі до формування нових державних утворень або впровадження інтенсивної централізації [3, с. 49]. Характерною формою третьої моделі децентралізації необхідно вважати сепаратизм. Наведені моделі децентралізації вказують на плюралістичність стратегій децентралізації. Це, насамперед, залежить від таких критеріїв: державний устрій країни, адміністративно-територіальний поділ країни, правова система, організація державної влади, нормативне забезпечення, розвиток громадянського суспільства, історія державності, народні традиції та звичаї тощо.

Наведене також дає підстави для формування висновку про те, що визначена державою певна модель децентралізації обґрунтована праводержавотворчими передумовами і своєю метою має прийняття та реалізацію частини керівних рішень шляхом передачі основних функцій врядування на місця громадам та органам і посадовим особам, що обрані членами цих громад. Обрана модель децентралізації публічної влади є підґрунтям для становлення та розвитку ефективної системи місцевого врядування.

Окрім того, проаналізовані моделі децентралізації публічної влади дають підстави стверджувати, що застосування окремих з них в унітарній державі має свої безперечні переваги. По-перше, воно зумовлює покращення сфери надання послуг населенню. Так, наприклад, органи місцевого самоврядування можуть краще, ніж центральні чи регіональні органи влади адаптуватися до місцевих потреб. По-друге, децентралізація публічної влади в унітарній державі дає змогу подолання правових, політичних та економічних нехтувань менш розвинутими сільськими, селищними місцевостями. Це є можливим завдяки зменшенню вибіркового фінансування та більш рівномірного розподілу ресурсів сільським, менш розвиненим територіям. Прикладом доведення

доцільності цієї переваги децентралізації публічної влади є досвід країни Болівія, в якій до децентралізації публічної влади 93 відсотки фінансових ресурсів від органів центральної влади надходили лише до дев'яти з чотирнадцяти адміністративних одиниць. Після проведення реформи децентралізації, державні надходження було розподілено рівномірно, що забезпечило підвищення рівня розвитку й інших територій Болівії [12, с. 49]. По-третє, основною перевагою децентралізації публічної влади в унітарній державі є сприяння формуванню громадянського суспільства і демократичному розвитку держави. У цьому аспекті передові позиції займає правова ідеологія. Так, влучною є думка В. Ковальчука про те, що правова ідеологія, яка заснована на раціональному способі співіснування громадянського суспільства та конституційної держави за своїм змістом є гуманістичною та «людиноцентричною». Зокрема, в її основі лежить ідея про те, що держава існує для людини, а не навпаки. Вона знаходить своє вираження в основних принципах сучасної конституційної держави, яка є своєрідним втіленням кращих традицій правової та демократичної держави [106, с. 6].

Згідно з Конституцією України за формою територіальною устрою наша держава є унітарною. В правовій теорії під формою державного устрою розуміють спосіб територіальної організації держави, який виявляється в особливостях адміністративного устрою, правового статусу адміністративних одиниць та розподілу владних повноважень між центральними і місцевими органами влади [124, с. 96; 205, с. 124; 168, с. 72; 236, с. 48].

Аналіз юридичної літератури дає підстави констатувати той факт, що в теорії держави і права немає єдиного узгодженого критерію для класифікації унітарних держав. Однак, доведеним є факт взаємозв'язку унітарної форми державного устрою та особливостей організації та функціонування центральних, регіональних (за наявності) та місцевих органів публічної влади, що за своїм функціональним призначенням охоплюють усі сфери державно-суспільних відносин. Пропоновані науковцями класифікації унітарних держав згруповано та наведено у *додатку Б*.

Кожна з наведених класифікацій унітарних держав має право на існування, однак доречно наголосити на їх абстрактності. І це з тих причин, що для становлення і розвитку будь-якої унітарної держави мають значення не лише доктрина права, а й державотворча практика. На цій підставі науковий пошук щодо розуміння сутності децентралізації публічної влади в унітарній державі варто здійснювати через аналіз ознак децентралізованих та відносно децентралізованих унітарних держав. Це дасть підстави для визначення основних тенденцій сучасного державотворення в Україні як унітарній державі.

У теорії держави і права виокремлюють такі ознаки, властиві децентралізованим унітарним державам:

– цілісність території, що характеризується лише особливостями адміністративного устрою, тобто поділу території на певні територіальні одиниці – краї, області, провінції, райони тощо;

– чіткий розподіл повноважень між центральними органами державної влади та місцевою владою адміністративно-територіальних одиниць (Україна, Франція, Іспанія, Данія);

– місцеві органи публічної влади функціонують на основі адміністративно-територіального поділу держави;

– територіальні громади визначають самостійну форму публічної влади. Таким державам властивий високий ступінь демократизації суспільних відносин та дієве громадянське суспільство (Великобританія) [165, с. 50];

– єдина система органів публічної влади, єдина конституція та система законодавства, єдине громадянство, єдина грошова одиниця;

– самостійність держави як суб'єкта міжнародних відносин та ін.

Наведені ознаки вказують, що децентралізація публічної влади становить основне підґрунтя для функціонування такого виду унітарних держав, які доцільно іменувати децентралізованими унітарними державами. Водночас, відносно децентралізовані унітарні держави мають свою специфіку, оскільки синергійно поєднують у собі ознаки і централізованих, і децентралізованих держав. Так, Україна, відповідно до ст. 132 Конституції України здійснює

державну владу на засадах поєднання централізації та децентралізації.

Тож до характерних ознак відносно децентралізованих унітарних держав, зокрема й для України, необхідно віднести такі:

– регіональний рівень публічної влади іменується «двовладдям», оскільки управління здійснюється і чиновником (перфектом, адміністратором), що призначається центральними органами державної влади, і органами місцевого самоврядування, що обираються територіальними громадами. Сутність «двовладдя» полягає у поєднанні центрального управління на місцях і місцевого самоврядування;

– питання, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування є значно меншими, ніж в органів місцевого врядування у децентралізованих унітарних державах;

– органи центральної влади мають право на здійснення контролю за діяльністю самоврядних органів, зокрема й на призупинення та скасування правових актів органів місцевого самоврядування.

Ознаки відносно децентралізованих унітарних держав вказують на те, що вони є вдалим поєднанням елементів і централізованих, і децентралізованих унітарних держав. Причому, останніх, які повністю відповідають усім наведеним критеріям є незначна кількість. Більшість держав світу (Люксембург, Вірменія, Україна), що розвиваються за тенденціями унітаризму, є відносно децентралізованими державами. Це зумовлює максимальне балансування публічної влади в унітарній державі, враховуючи праводержавотворчі процеси сьогодення і потреби того чи іншого суспільства.

Зважаючи на видову різноманітність унітарних держав, дослідження проблематики децентралізації публічної влади у них варто здійснювати на основі виокремлених ознак. Вказане дасть підстави для групофікації та формування моделей децентралізації публічної влади в унітарних державах з визначенням їх позитивних або ж негативних особливостей.

Узагальнюючи наведене вище, можемо виокремити цілі децентралізації публічної влади в унітарних державах. До них варто віднести: відмову від

централізації публічної влади в державі; формування спроможного місцевого самоврядування; створення ефективної системи територіальної організації влади в унітарних державах; реалізацію правових положень Європейської хартії місцевого самоврядування; функціонування на засадах субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності та ін.

Поставлені перед децентралізацією публічної влади цілі та завдання не є загальними для усіх унітарних держав. У кожній з них мета децентралізації публічної влади визначається та формується на основі правових норм, конституційних приписів, особливостях адміністративно-територіального устрою, політичного режиму, рівня економічного розвитку та розвитку громадянського суспільства, а також державотворчих процесів. Залежно від цих чинників, науковці виокремлюють переваги та недоліки децентралізації публічної влади в унітарних державах. Аналіз їх наукових праць дав підстави для узагальнення позитивних і негативних рис децентралізації публічної влади в унітарних державах (*додаток В*). Отже, до позитивних рис децентралізації публічної влади в унітарних державах варто віднести такі:

- зміцнення демократичних засад;
- захист прав і свобод людини та громадянина (О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик) [69, с. 87];
- розвиток системи органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця (В. Роман, Т. Гладка) [235, с. 75];
- невтручання держави у сферу суверенних прав земель, комун, областей, регіонів (О. Батанов, О. Остапенко) [24, с. 25; 183, с. 28];
- удосконалення соціально-економічного розвитку (В. Борденюк, І. Цурканова) [40, с. 19; 272, с. 68; 267, с. 7];
- запровадження відносин співпраці і діалогу між різними рівнями публічної влади (С. Буковинський, О. Кутафін) [44, с. 84; 132, с. 98];
- відносна фінансова самостійність місцевих органів влади та фінансова підтримка органів місцевого самоврядування з боку держави (О. Батанов, М. Воронов, Р. Колишко, Л. Наливайко, Т. Костюк, В. Завгородній) [32, с. 18];

52, с. 34; 112, с. 66; 175; 91, с. 19]:

- посилення відповідальності органів публічної влади на місцях;
- стимулювання розвитку професійних навичок державних службовців та посадових осіб органів публічної влади тощо.

До негативних рис децентралізації публічної влади необхідно віднести такі:

- неможливість децентралізації окремих сфер державного та суспільного життя (І. Дробуш) [77, с. 19];
- небажання передачі повноважень та ресурсів на місця (неузгодженість цілей) (В. Карпенко, В. Шатіло) [99, с. 7; 275, с. 43];
- несприйняття соціумом короткострокових та довгострокових децентралізаційних реформ публічної влади (О. Сушинський, О. Батанов) [251, с. 36; 28, с. 26];
- суперечливість цілей виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування (О. Батанов, В. Борденюк, В. Куйбіда) [23, с. 24; 41, с. 18; 128, с. 134];
- реалізація одиничних амбіцій;
- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг і прийняття управлінських рішень;
- зростання ризиків впливу на прийняття рішень посадовців неналежної кваліфікації, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою (в окремих випадках таке рішення вищих посадових осіб може бути обумовлене некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної сфери діяльності) (В. Завгородній, М. Романов, І. Побочний, О. Власюк, Н. Рекова) [91, с. 19; 196, с. 24; 51, с. 9; 229, с. 73] та ін.

Узагальнення характерних позитивних і негативних рис децентралізації публічної влади в унітарних державах, аналіз ознак унітарних держав, у яких мають місце процеси децентралізації публічної влади (децентралізовані, відносно децентралізовані унітарні держави), врахування правових, соціальних, економічних та державотворчих чинників дають підстави для виокремлення

чотирьох моделей децентралізації публічної влади в унітарних державах.

Перша модель – регіональна модель децентралізації публічної влади. Ціннісним критерієм реформування органів публічної влади є розвиток регіонів, встановлення належного балансу між загальнодержавними інтересами та регіональними. Основним завданням є забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань та функцій публічної влади на регіональному рівні. На підтвердження ефективності та дієвості цієї моделі, варто навести думку про те, що децентралізація є одним з основних принципів європейської політики, а регіональна автономія є основоположною ідеєю (принципом) європейської правової доктрини, яка є спільною для всіх країн Європи [53, с. 10].

Механізм регіональної моделі децентралізації публічної влади, на думку М. Пухтинського, базується на трьох складових: 1) інституційна складова, що пов'язана з діяльністю офіційних структур ЄС, Ради Європи, а також міжнародних організацій та фондів, що займаються проблематикою регіонального розвитку; 2) фінансова складова, що пов'язана з наданням фінансової, грошової допомоги, спрямованої на здійснення структурних реформ у сфері регіональної та місцевої демократії та зміцнення громадянського суспільства; 3) організаційна складова, що пов'язана із залученням регіональної громадськості до реалізації міжнародних проєктів та програм [228, с. 50-51]. Водночас, практика свідчить, що сталий і високий рівень розвитку регіонів не суперечить існуванню та функціонуванню органів місцевого самоврядування, а вказує на їх дієву взаємодію. У цій моделі децентралізації публічної влади структура її органів включає органи центральної, регіональної влади та органи місцевого самоврядування.

Особливістю цієї моделі є підтримка на законодавчому та фінансовому рівнях органами центральної влади саме регіональних органів влади, наділення їх розширеним комплексом повноважень щодо вирішення питань регіонального значення. У той же час, органи місцевого врядування функціонують паралельно з регіональними і мають у своїй компетенції обмежене коло питань до

вирішення та власне фінансування. Відмінною рисою регіональної моделі децентралізації публічної влади від, зокрема, муніципальної моделі децентралізації публічної влади, є наявність виборних регіональних урядів з конституційним закріпленням їх статусу, законодавчими повноваженнями і високим ступенем автономії. Регіональна модель децентралізації публічної влади спостерігається в таких країнах як: Фінляндія (26 регіонів), Швеція (4 експериментальні регіони), Данія (5 регіонів), Італія (20 регіонів, 5 з яких мають спеціальний статус автономії), Іспанія (17 автономних регіонів).

Друга модель – муніципальна модель децентралізації публічної влади в унітарних державах. Її сутність полягає у передачі державними органами влади місцевим органам певних завдань державного значення. Завданням муніципальної моделі децентралізації публічної влади є законодавче розмежування сфер компетенції між центральними органами влади та муніципалітетами. Вказане дозволяє органам влади на місцях вирішувати питання, що віднесені до їх компетенції і, відповідно, нести відповідальність за результати їх виконання. Структура органів публічної влади включає в себе: центральні органи влади, органи влади на місцях (общини, комуни, муніципалітети, адміністрації) та органи місцевого самоврядування (регіон–район–громада). Особливість цієї моделі децентралізації публічної влади полягає у законодавчому обмеженні можливостей держави через органи центральної влади втручатися у діяльність муніципалітету. Свого часу, М. Корнієнко зауважував, що децентралізація публічної влади в унітарних державах за муніципальною моделлю передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), що становлять урядову вертикаль влади. А по горизонталі публічна влада формується шляхом передачі частини повноважень державної виконавчої влади на рівень адміністративно-територіальних одиниць і обраних громадами органів місцевого самоврядування [255, с. 146].

У муніципальній моделі децентралізації публічної влади в унітарних державах інтерес становлять органи місцевого самоврядування і їх розвиток

завдяки збільшенню обсягу їхніх повноважень та фінансових ресурсів. Негативним аспектом цієї моделі децентралізації публічної влади є ризик виникнення розбіжностей та конфліктних ситуацій при їх вирішенні у відносинах з центральними та місцевими органами влади, як-от: комуни, муніципалітети, місцеві державні адміністрації, що діють паралельно з органами місцевого врядування. З цього приводу доречно підтримати думку В. Могілевського про те, що відносини між будь-якими органами публічної влади повинні ґрунтуватися на принципах співробітництва та взаємної поваги [166, с. 204]. Муніципальна модель децентралізації публічної влади є характерною для таких унітарних держав як: Греція, Ірландія, Люксембург, Португалія, Чехія, Словенія, Болгарія, Румунія, Естонія, Литва, Латвія, Японія, Колумбія та ін.

Третя модель – кооперативна модель децентралізації публічної влади, що за своєю сутністю є особливим механізмом взаємодії та узгодженості спільної діяльності органів центральної, регіональної та місцевої влади. Під взаємодією необхідно розуміти співробітництво органів публічної влади не лише між собою, а й з підприємствами, установами, організаціями, громадянами та їх об'єднаннями з метою досягнення наперед визначеного результату. Реалізація поставленої мети є неможливою без спільних дій усіх органів публічної влади [255, с. 63].

Формами взаємодії між органами публічної влади є координація та узгодженість. Водночас, координація (від лат. *coordinatio* – спільно з *ordinatio* – упорядкування) означає узгодження, поєднання, приведення до ладу, відповідність дій [263, с. 147]. Тому, фактично, децентралізаційні процеси зводяться до упорядкування діяльності органів публічної влади, що взаємодіють з питань забезпечення розвитку громадянського суспільства, виконання державної політики та підвищення ефективності стратегічного планування завдяки обміну інформацією. Особливість цієї моделі децентралізації публічної влади полягає у необхідності нормативного регулювання діяльності органів влади і центрального, і регіонального й

місцевого рівнів. У цьому контексті заслуговують на увагу наукові доробки Л. Дюгі, що запропонував концептуальну модель солідаризму в сфері організації роботи органів публічної влади. Згідно цієї моделі держава розуміється як союз пануючих і підвладних, а право є явищем, що розвивається з факту людської солідарності та впроваджується в життя публічною владою. Натомість, правомірність самої публічної влади визначається її обов'язком реалізовувати це право [79, с. 14; 177, с. 17].

Кооперативна модель децентралізації публічної влади зарубіжними вченими розглядається як особлива система організації публічної влади, що первісно ґрунтується на відносинах партнерства. Це зумовлює високий рівень організації внутрішніх зв'язків між органами публічної влади [11; 8; 7].

Особливістю цією моделі децентралізації публічної влади в унітарних державах необхідно вважати саме механізм розподілу та реалізації влади і відповідальності, що задекларовано на законодавчому рівні. Варто підсумувати, що кооперативна модель децентралізації публічної влади є якісно новим рівнем узгодження позицій щодо розподілу влади і відповідальності між органами центральної, регіональної та місцевої гілок влади, а також соціумом. До унітарних держав, для яких є характерною саме кооперативна модель децентралізації публічної влади належать Великобританія, Данія, Швеція, Пакистан, Перу, Південна Корея.

Четверта модель – деволюційна модель децентралізації публічної влади в унітарній державі. Її сутність полягає у передачі влади (devolution) від органів вищого рівня до нижчих і законодавчими, і виконавчими гілками влади. Причому, за центральними органами влади зберігається конституційна влада. З цього приводу, М. Сазонова, зазначала, що механізм передачі влади реалізується через створення і наділення належними повноваженнями різних представницьких органів центральної влади [237, с. 299]. Тож основною метою деволюційної моделі децентралізації публічної влади в унітарній державі є забезпечення ефективного рівня самоврядування задля запобігання відокремленню територій, зниження рівня перенавантаження органів

центральної влади і розосередження влади. Риси цієї моделі децентралізації публічної влади є характерними для таких держав як Італія, Франція, Іспанія в період переходу від принципу централізації організації влади до децентралізаційних засад.

Принагідно зауважимо, що Р. Колишком було виокремлено децентралізаційну модель балансу публічної влади, яка, на його думку, становить передачу центром визначеного обсягу публічної влади територіям з урахуванням їх інтересів (Франція, Україна, Польща). Завданням децентралізаційної моделі балансу публічної влади є нормативне (конституційне або законодавче) забезпечення розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. На думку вченого, система органів публічної влади формується шляхом:

- рознесення владних повноважень по вертикальних рівнях публічної влади та становлення відповідної компетенції;
- нормативного закріплення результатів першого етапу процесу децентралізації публічної влади;
- приведення у відповідність до конституції або інших законів підзаконних нормативно-правових актів;
- встановлення механізмів контролю за належним впровадженням процесу децентралізації публічної влади [111, с. 69].

Пропонована вченим децентралізована модель балансу публічної влади в унітарній державі гармонійно розкриває механізм забезпечення балансу публічної влади і слугує способом гармонізації та оптимізації взаємовідносин між органами центральної, регіональної та місцевої влади. Однак, така модель є притаманною для застосування до усіх унітарних держав, що в процесі розмежування владних повноважень застосовують принцип децентралізації. Також, правове забезпечення децентралізації публічної влади є характерним для усіх децентралізованих та відносно децентралізованих унітарних держав. Водночас, варто підкреслити, що воно закріплює не лише умови оптимального функціонування органів публічної влади на засадах децентралізації, а й

виступає гарантією реалізації своїх функцій цими органами.

Отже, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що загалом модель децентралізації публічної влади залежить від таких критеріїв, як: державний устрій країни, адміністративно-територіальний поділ країни, правова система, організація державної влади, нормативне забезпечення, розвиток громадянського суспільства, історія державності, народні традиції та звичаї тощо. Обрана модель децентралізації публічної влади є підґрунтям для становлення і розвитку ефективної системи місцевого врядування.

Особливості децентралізації як процесу оптимізації публічної влади, її правові, організаційні засади та суб'єкти з їх повноваженнями й компетенцією зумовили виокремлення п'яти типових моделей децентралізації публічної влади в унітарних державах. Це, зокрема, регіональна модель децентралізації публічної влади; муніципальна модель децентралізації публічної влади; кооперативна модель децентралізації публічної влади; деволюційна модель децентралізації публічної влади; децентралізаційна модель балансу публічної влади.

Чітко визначених рис тієї чи іншої моделі децентралізації публічної влади, що притаманні лише тій чи іншій унітарній державі виокремити неможливо, вони можуть перебувати у синергійному поєднанні та взаємодоповненні. На цей факт впливають правові норми, конституційні приписи, особливості адміністративно-територіального устрою країни, її політичного режиму, рівня економічного розвитку та розвитку громадянського суспільства, а також державотворчих процесів та кожному етапі розвитку держави і, відповідно, оптимізації та гармонізації її публічної влади різних рівнів.

2.2 Децентралізація та федералізація

Поряд з децентралізацією публічної влади у науковій царині розглядають також і федералізацію як правове явище, що, на думку окремих дослідників, зумовлене потребами державотворчої практики в Україні [45, с. 19; 183, с. 27;

113, с. 56]. Запровадження федеративної форми державного устрою в Україні є предметом гострих наукових дискусій. Федералізація та децентралізація подекуди розглядаються як альтернативні шляхи розвитку нашої держави, що допоможуть уникнути її розділення та занепаду. Тому, очевидно є необхідність аналізу цих понять, з'ясування їх дійсної сутності та співвідношення з тим, щоб у подальшому вірно та ефективно застосовувати терміни «децентралізація» та «федералізація» у державотворенні.

У німецько-українському словнику юридичних термінів під федералізацією мається на увазі принцип державної організації влади на засадах федералізму [178, с. 560]. В. Бакуменко, федералізм ототожнює з поняттям «федералізація», вказуючи, що за своїм змістом федералізм є формою державного устрою, за якої держава утворюється як об'єднання певних територій (республік, штатів, земель, областей), що володіють певною юридичною та політичною самостійністю. Для федералізму є характерним розподіл сфер компетенції між центральними органами влади і органами влади її територіальних утворень [19, с. 737] З думкою вченого важко погодитися, адже поняття федералізація, що є поступовим об'єднанням на засадах федералізму і поняття федералізм, що є принципом організації публічної влади, необхідно розмежовувати. Так, федералізм в Україні може мати місце лише тоді, коли відбудеться зміна територіального устрою держави шляхом внесення змін до Конституції України та чинного законодавства на основі соціально-економічних та етнокультурних передумов.

На думку В. Швачки, федерація розглядається як реально існуюча форма політико-територіальної організації держави з федеративними ідеями, поглядами, теоріями, доктринами, в той час як під федералізмом розуміють перехідний стан держави, коли вона ще не може бути визнана федерацією, але вже має і все більше й більше набуває суттєвих федеративних ознак [276, с. 107]. Тобто, федералізм є фактично процесом переходу держави до федеративної форми устрою.

У цьому контексті, влучною також є позиція Ю. Сурміна з приводу того,

що федералізація передбачає доцільність федеративного устрою держави, що характеризується різноманітністю національної, територіальної та соціальної організації суспільства. При цьому, на думку вченого, впровадження федералізації дасть змогу провести децентралізацію і деконцентрацію державної влади, розвивати і зміцнювати місцеве самоврядування, залучаючи громадян [250, с. 575].

У Станфордському філософському словнику під федералізацією розуміють об'єднання на принципах федералізму певних територій з метою розподілу повноважень та компетенції між центральними органами влади та членами федерації. Причому, на відміну від унітарних держав, повноваження між органами влади на місцях та центральними органами влади розподіляють рівномірно та однорідно. Здебільшого за центральними органами влади залишаються повноваження у сферах зовнішньої політики та оборони країни [10].

Як вважає В. Леонов, федералізація, загалом, є соціально-політичним явищем і полягає у поєднанні самостійних правових суб'єктів (муніципалітетів, штатів, кантонів, республік та ін.), що пов'язані спільними політичними завданнями, процесами, політичною, культурною та економічною інтеграцією. Попри те, кожен із суб'єктів цього союзу наділений власною юрисдикцією та політичною самодостатністю [135, с. 343].

При визначенні терміну «федералізація» окремі науковці виокремили специфічні риси та ознаки цього явища. Зокрема, Т. Бистрицька, Д. Морозов, сутність федералізації вбачають у створенні єдиної центральної влади, у межах якої її суб'єкти отримують право на самоуправління поряд зі співучастю у загальному управлінні державою [34, с. 12; 170, с. 290]. Це твердження зумовлює певну підміну понять федералізації та федерації.

На цій підставі необхідно розкрити поняття та сутність федерації. Термін «федерація» (лат. foederatio – об'єднання, союз) означає форму державного устрою, або ж союзню державу, що складається з низки держав або державних утворень. Федерація має єдині законодавчі, виконавчі органи, збройні сили

тощо. Водночас, кожна складова федерації має свою конституцію, законодавчі та виконавчі органи [263, с. 692].

Юридичною основою федерації є договір між суверенними державами, на основі якого вони об'єднуються в одну державу і згідно з яким передають частину своїх суверенних повноважень у відання федеративних (спільних) верховних органів влади. У федерації відбувається дублювання основних державно-правових інститутів. Це пояснюється тим, що у кожного суб'єкта федерації діють власні вищі органи влади і створюються спільні найвищі органи влади з обов'язковим представництвом у них суб'єктів федерації, діють подвійні конституції, подвійне громадянство, суб'єкти федерації мають право видавати власні законодавчі акти.

Територія федерації складається з її суб'єктів. При цьому державні кордони кожного з суб'єктів федерації стають адміністративними, а державним є лише кордон, який відмежовує територію всієї федерації від інших держав [131, с. 73]. Оскільки федерація є самостійною геополітичною реальністю, то вона є й самостійним суб'єктом міжнародних відносин. Члени федерації добровільно і на рівноправних засадах об'єднуються в одну державу, а тому добровільно й у чітко визначених договором межах об'єднують свою політичну правосуб'єктність на користь спільних (федеративних) органів публічної влади. Стосовно повноважень, що не передані у відання спільних найвищих органів влади, то вони здійснюються кожним суб'єктом самостійно. Кожен член федерації зберігає свій суверенітет і є рівноправним поряд з іншими членами федерації, має власну територію та територіальне верховенство, конституцію та власне законодавство, органи влади, громадянство, власну судову систему, власні атрибути суверенної держави (герб, прапор, гімн), а також право на вільний вихід з федерації. Водночас, на практиці суверенною є саме федерація, а не її члени (суб'єкти). Держав з такою формою державного устрою як федерація у світовому просторі є значно менше, ніж унітарних держав. До них належать: США, Канада, Австрія, Австралія, Об'єднані Арабські Емірати, Швейцарія, Бельгія, Німеччина, Аргентина, Бразилія, Мексика, Росія, Індія та

ін. Причому, у правових доктринах окремих держав чітко визначено положення про наявність суверенітету у суб'єктів федерації. Однак, як свідчить державотворча практика, ці законодавчі приписи мають лише формальний характер.

Наведене дає підстави для формування висновку про те, що під федерацією необхідно розуміти державу, що є об'єднанням відносно самостійних державних утворень та є формою державного устрою. Характерними рисами такої держави є:

- 1) наявність двох рівнів органів влади;
- 2) конституційне закріплення розподілу влади;
- 3) наявність державних інституцій, що забезпечують процес взаємодії між органами влади;
- 4) передумови утворення: національно-етнічні, історичні, географічні (територіальні), мовні, змішані.

Залежно від розподілу компетенції між органами влади федерації бувають і централізованими, і децентралізованими. Відтак, варто акцентувати, що децентралізація як засада організації публічної влади є притаманною для держав з різними формами територіального устрою, тобто характерна і для унітарних держав, і для федерацій.

Не існує однозначного зв'язку між централізацією/децентралізацією та унітаризмом/федералізмом, хоча, як правило, федеративні держави є більш децентралізованими, ніж унітарні. У науці слушно підкреслюється: «Враховуючи позитивний досвід західних країн, федеративний устрій держави намагались використати багато країн світу. Однак історична практика довела, що принципи федералізму не в усіх країнах можуть призвести до бажаних результатів...» [65, с. 38]. Загалом федеративним державам притаманний високий ступінь децентралізації державного управління, однак ця ознака не є універсальною, оскільки, по-перше, існують і доволі централізовані федерації, і децентралізовані унітарні держави (Велика Британія, Нідерланди, Ізраїль тощо). Централізовані номінально федеративні держави можна вважати

квазіфедераціями (Австрія, Пакистан, Венесуела). Росія, через її історичні політико-правові традиції та надвелику централізацію управління, нерідко оцінюється як псевдофедерація або навіть імперія [65, с. 38].

Отже, федералізація ґрунтується на певній політико-правовій ідеології та є засадою переходу до федеративного національно-територіального устрою держави. За своєю сутністю децентралізація, певною мірою, наближається до федералізації, проте між цими науковими парадигмами є принципові відмінності. Як зазначалося раніше, децентралізацію необхідно розглядати, насамперед, як процес передачі повноважень між різними рівнями виконавчої влади. В основу федералізації покладено, в свою чергу, принцип організації державного устрою, який ставить за мету перерозподіл публічної влади. Аналіз цих явищ дає змогу стверджувати, що поняття децентралізації та федералізації є по суті різними явищами, що пов'язані з організацією публічної влади, однак одночасно вони можуть поєднуватись у державотворчій практиці.

Як писав А. Яценко – необхідно чітко відрізнити федералізацію від децентралізації, федеровані штати від децентралізованих автономних областей унітарної держави. Ця відмінність полягає в характері влади: чи є вона первісною, власною чи автономною. При федералізмі незалежні частини домовляються й об'єднуються, беруть участь у створенні колективної влади федерального союзу як його органічні члени. При децентралізації у формі автономії спочатку існує самостійна попередньо створена суверенна влада, яка поступається частиною своїх прав та атрибутів окремим територіям. Автономізація є наступною стадією розвитку після створення централізованої системи влади і не вступає в суперечність з унітарною формою правління [276, с. 107].

Втім, у правовій науці існує дещо інша думка з приводу співвідношення явищ децентралізації та федералізації. Так, на думку В. Мойсієнка, одним з різновидів процесу децентралізації публічної влади є федералізація внутрішньодержавних відносин, яка, у свою чергу, проявляється у двох формах. По-перше, побудова класичної федерації. Федерація створюється там і тоді, де і коли існують значні відмінності у національно-етнічному складі

населення країни, історичних, культурних особливостях, значних територіальних відмінностях. По-друге, побудова унітарної держави з регіональною автономією звично пов'язується із запровадженням укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, як це мало місце у країнах Західної Європи [167, с. 78]. Не можемо погодитися з таким підходом, оскільки аналіз згаданих явищ свідчить, що вони зачіпають дещо різні аспекти публічної влади та можуть і поєднуватися, й існувати цілком незалежно.

Ключовою ж відмінністю між децентралізацією та федералізацією як способами організації публічної влади є те, що перша стосується лише управлінських повноважень виконавчої влади, тоді як друга охоплює також і законодавчу владу в державі. Тут варто погодитись з О. Остапенком з приводу того, що децентралізація може слугувати передумовою для подальшої федералізації країни [183, с. 28].

В Україні у правовій царині немає однозначного підходу до доцільності запровадження процесу федералізації. При цьому, федералізацію розуміють як політико-правове явище, насамперед, спрямоване на зміну територіального устрою держави [183, с. 28; 239, с. 12; 91, с. 20]. Прихильники федералізації в Україні обґрунтовують свою позицію такими доводами. По-перше, це історична схильність України до федеративної форми правління, як показує аналіз наукових праць М. Грушевського [64], С. Дністрянського [74, с. 98] та ін. Основна мета федералізації у працях цих науковців-правників полягала у закріпленні прав національних меншин. Так, на думку, Л. Комзюка, ідеї федералізації, запропоновані М. Драгомановим та М. Грушевським мають вагоме значення і в умовах сучасного державотворення, і можуть бути використані в процесі розробки нової Конституції України, зокрема з питань вдосконалення таких правових інститутів України як форма держави, в тому числі форма державного устрою, місцеве самоврядування та ін. [116, с. 153]. Однак, на нашу думку, ця позиція не є зовсім коректною. Оскільки означені наукові доробки мали місце не в умовах сучасного право-державотворення в Україні, а зовсім в інший історичний період та за інших політико-правових

обставин.

По-друге, національно-етнічний чинник є основою для федералізації України. Науковці, зокрема, обґрунтовуючи свою позицію, опираються на досвід зарубіжних країн. Так, наприклад, у Канадській федерації, один з її 10 суб'єктів, а саме провінція Квебек сформована саме на етнонаціональних передумовах [116, с. 96]. Хоча й дійсно етнонаціональний чинник у наведеному випадку був основним, однак нині громада провінції Квебек підтримує ідею виходу з федерації та перетворення на самостійну державу [68, с. 112]. Національно-етнічний чинник був одним з основних для зміни форми державного устрою у Бельгії. Остання, поступово, завдяки конституційним реформам територіальної організації держави у 1970 р., 1980 р., 1988 р., 1993 р. здійснила зміну форми державного устрою країни з унітарної держави на федерацію. У цьому випадку, метою федералізації Бельгії було врегулювання внутрішньодержавного мовного конфлікту між населенням цієї країни [241, с. 232]. Процес федералізації у Бельгії й сьогодні ще не є завершеним і полягає у: запровадженні рівноправного правового статусу для всіх етнонаціональних меншин; проведення реформ поетапно, демократичним шляхом; вирішення мовного питання на законодавчому рівні.

Попри те, аналіз праць науковців-теоретиків, зокрема, В. Колісника, О. Орлинської [182] дає підстави для висновку про те, що хоча федералізація і має місце у право-державотворчих процесах Бельгії, проте існує низка негативних чинників (зовнішній політичний вплив інших країн; відсутність єдиної нації; панування монархічних цінностей у державі; протиріччя внутрішніх і міжнародних норм права), що зумовлюють в майбутньому зміну федеративної форми державного устрою на іншу. Причому, децентралізаційні процеси у федеративній республіці Бельгія є підґрунтям для її існування у сучасній формі державного устрою.

Дослідження щодо зміни унітарного устрою України на федеративний було проведене В. Колісником, який взяв за основу етнонаціональний чинник. Обґрунтування цієї позиції полягає в істотній специфіці південно-східних

регіонів, яких штучно у політичній сфері відмежовують від інших областей України як російськомовну територію нашої держави. Застосовуючи історичний та ціннісний підходи, необхідно констатувати той факт, що на означених територіях України впродовж багатьох століть проводилися політико-правові переслідування носіїв української мови. Тож, хоча й окремі науковці продовжують стверджувати про доцільність ідеї федералізації та впровадження моделі федеративного устрою держави [158, с. 106], проте, як показує практика державотворення зарубіжних країн, сучасні демократичні держави, у яких мала місце децентралізація публічної влади, не здійснювали зміни державного устрою з унітарного на федеративний. Історично федерації утворювалися, здебільшого, шляхом об'єднання державних утворень або ж самостійних держав (США, ФРН).

Відтак, на основі ціннісного підходу варто зробити висновок про те, що запровадження федералізації України є недоцільним з низки причин.

По-перше, переважна більшість населення України ідентифікуються себе як громадяни України. Так, згідно з результатами опитування, проведеного Інститутом соціології НАН України у співпраці з благодійним фондом «Інтелектуальні перспективи» у 2017 році відсоток населення, що вважає себе громадянами України і не вбачають проблеми у мовному питанні становить 63 %, тобто переважна більшість [95].

По-друге, федералізація для України несе ризик розпаду її як цілісної держави на окремі частини, оскільки на нашій території відсутні передумови для федеративного устрою. Вказане може зумовити нетривалий період існування України як суверенної держави, з огляду на те, що федерації є цілісними тоді, коли відбулося об'єднання різних частин (державних утворень, самостійних держав), що інтегруються між собою.

Формування суб'єктів федерації на нашій території, що первісно є цілісною, самостійною державою, а не окремими державними утвореннями, є малоімовірним за національно-територіальними, адміністративно-територіальними чи історично-територіальними критеріями. Означена

проблема потребує довготривалого вирішення.

Окрім того, проблемним для України в умовах федералізації буде дворівневе конституційне та законодавче регулювання. Адже аналіз правотворчої практики та спроб внесення змін до Основного закону держави за часи незалежності України вказує на неготовність влади та народу України до радикального оновлення конституційних норм та законодавства відповідно.

Принагідно варто зауважити й те, що процес федералізації ускладнюється й питанням розмежування компетенції органів публічної влади, зокрема, федеральних органів, органів влади суб'єктів федерації та органів місцевого врядування, а в правовому аспекті – необхідністю приведення у відповідність загальнодержавній конституції не лише конституцій суб'єктів федерації, а й усіх законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що є обтяжливим, довготривалим та неефективним процесом. У цьому контексті влучною є думка В. Колісника про те, що федералізація в Україні зумовить нову хвилю бюрократизації [113, с. 61].

По-третє, доцільність запровадження федералізації в Україні варто дослідити з позиції державотворчої практики. Так, у юридичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка під державотворенням розуміють безперервний історичний процес побудови держави, створення і розвитку її правових, політичних, економічних, ідеологічних, військових, фінансових та інших інститутів і забезпечення їх функціонування [283, с. 162]. Сучасні ж правознавці дещо доповнили визначення державотворення, вказуючи, що державотворчий процес включає в себе не лише побудову держави, а й створення, вдосконалення, модернізацію системи публічної влади, який мав місце в минулому або ж в часи сьогодення [238, с. 132].

Отже, аналіз визначень поняття державотворення дає підстави для висновку про те, що під державотворенням необхідно розуміти багатогранний і безперервний процес, що здійснюється на основі чітко постановлених цілей і розробленій відповідній стратегії розвитку держави, який включає в себе також і визначення ролі та місця органів публічної влади в цьому процесі.

Державотворча практика на рівні з правотворчою впливають на формування й вибір ідеології в країні, на створення умов для здійснення реформування та оновлення українського суспільства, прогнозування розвитку держави на засадах незалежності, єдності, суверенності та демократизму.

Аналіз державотворчої практики незалежної України дає підстави стверджувати, що унітарна форма державного устрою є нині найбільш доцільною і ефективною у контексті побудови правової та демократичної держави, а також збереження цілісності і недоторканості України.

Більше того, погодимося з В. Литвином, що неспростовною аксіомою є переконаність у тому, що федералізм може бути ефективною формою правління лише в стабільних, добре функціонуючих демократіях. А там, де демократія слабка чи імітаційна, спроби запровадження федералізму або є формальністю (як це було, приміром, у СРСР), або перетворюють ідею на свою протилежність і призводять до територіальної дезінтеграції. І це зрозуміло: адже наявність кількох рівнів управління ускладнює відносини по лінії «центр – регіон». А за умов різноспрямованості інтересів регіональних еліт рух у напрямі федерації майже неминуче стимулює сепаратистські прояви [138, с. 13].

Отже, федералізація ґрунтується на певній політико-правовій ідеології та виступає засадою переходу до федеративного національно-територіального устрою країни. При цьому, ключовою відмінністю між децентралізацією та федералізацією є те, що перша стосується лише управлінських повноважень виконавчої влади, тоді як друга охоплює також і законодавчу владу в державі.

Наведене дає підстави для висновку про те, що під федералізацією в Україні необхідно розуміти процес переходу від унітаризму до федеративного державного територіального устрою. Аналіз основних ознак федерації та праводержавотворчих процесів на території сучасної незалежної України вказує на те, що у випадку запровадження федералізації в нашій державі матиме місце поглиблення бюрократизаційних явищ та процесів, ускладнення організації публічної влади, надмірне адміністрування та формалізація системи права.

Досліджуючи формування й розвиток публічної влади в Україні,

необхідно зазначити, що альтернативою федералізації та ефективним способом побудови держави й організації публічної влади є децентралізований унітаризм з демократичним напрямом розвитку держави. Так, згідно зі змістом Розділу 1 Конституції України, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою і унітарною державою. При цьому, територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. З цих причин, децентралізація є найдієвішим принципом розвитку України в умовах глобалізму, враховуючи історичні, національно-етнічні, адміністративно-територіальні, політико-правові та право-державотворчі чинники. Децентралізація, порівняно з федералізацією є оптимальним шляхом реформування публічної влади в Україні.

2.3 Децентралізація в сучасних умовах глобалізації

Глобалізаційні процеси супроводжують усі сфери життєдіяльності суспільства і виступають однією з характерних ознак сучасного світового розвитку. Терміни «глобалізм» і «глобалізація» стали невід'ємними частинами не лише у науковому, а й у повсякденному житті і використовуються для роз'яснення причин виникнення та формування тих чи інших фактів і явищ. З цих причин, дослідження децентралізації публічної влади в Україні необхідно здійснювати і в аспекті впливу на цей процес глобалізації як правового явища. Водночас, застосування понять «глобалізму» і «глобалізації» в однаковому розумінні є хибним. Тому дослідження їх сутності та співвідношення дозволить з'ясувати їхній вплив і значення для процесу децентралізації публічної влади в Україні.

Аналіз спеціальної літератури вказує, що окремі науковці ототожнюють поняття «глобалізм» і «глобалізація» (О. Білоус, В. Співак, Н. Дурєєва, І. Честнов). При цьому, наголошується на доцільності розмежування глобалізму як типу свідомості (світове сприйняття) і глобалізму як ідеології, відповідно до якої певні соціальні сили прагнуть спрямувати глобалізаційні процеси залежно

від власних інтересів [35, с. 19; 245, с. 634; 78, с. 13; 273, с. 48]. Натомість, В. Співак обґрунтував підстави для сприйняття глобалізму саме як принципу становлення, формування, організації й функціонування світу як цілісної системи, що поєднує в собі економічну, правову, політичну та соціокультурні сфери і можливості вирішення та розв'язання певних питань через призму загальнолюдських проблем, які можуть бути вирішені лише спільними зусиллями [245, с. 634]. Зарубіжні вчені також дотримуються думки, що глобалізм становить певну систему, що зумовлює застосування новітніх технологій у процесі контролю за свідомістю та суспільною поведінкою індивідів та соціуму [66, с. 132].

Відстоюючи позицію про те, що глобалізм є ідеологією глобалізації, вчені аргументують це тим, що теорія (ідеологія) є глобалізмом, а практика і є процесом глобалізації. Так, на думку О. Фурси глобалізм є тенденцією, що прямує до уніфікації та одноманітності світових соціальних структур, економіки, права та культури [268, с. 226]. Хоча думка вченого є достатньо обґрунтованою, однак, вважаємо, що вона може бути доповненою. Так, глобалізм хоча й спрямований на уніфікацію усіх сфер людського буття, проте вченим не враховано такий ціннісний критерій як соціокультурна специфіка кожної країни чи етносу.

Інша ж група вчених заперечує науковий підхід стосовно того, що глобалізм є ідеологією, оскільки поруч з глобалізмом в державах відбувається ідеологія націоналізації. Тож процеси глобалізму є першоджерелом впливу сучасної західної філософії демократії і суттєво впливають на процеси праводержавотворення у пострадянських країнах, асимілюючись в правові звичаї та державницькі традиції, проявляючи сутність політичних процесів [197, с. 4; 240, с. 12].

Уперше термін «глобалізм» введено в науковий обіг у 90-х рр. ХХ ст. Р. Робертсоном як взаємопов'язану систему політичних, економічних, політико-правових, соціологічних, ідеологічних заходів, основним завданням яких є утвердження в глобальному масштабі панування іншої ідеологічної

доктрини [154, с. 103].

Що ж до питання відмінності понять «глобалізм» і «глобалізація», то вони відрізняються між собою за змістом. Так, Л. Удовика досліджувала поняття глобалізації в загальному аспекті, зазначивши, що глобалізація є системною, багатоаспектною, різнорівневою інтеграцією економічних, правових, політичних, державних та соціальних основоположних ідей, норм, інститутів й відносин, що зумовлюють створення єдиного світового правового, економічного, політичного, інформаційного та культурного простору й світових органів управління [262, с. 270].

Дослідженням питання правової глобалізації, зокрема й щодо децентралізації публічної влади й цьому контексті, займалися низка науковців, зокрема Ю. Барабаш, О. Батанов, І. Жаровська, М. Козюрба, М. Савчина, В. Стрільчук, С. Тимченко, М. Щирба та ін. Так, В. Стрільчук розглядає правову глобалізацію як складову загального процесу глобалізації, під якою розуміє складний, багаторівневий, об'єктивний, дихотомічний процес, що полягає в інтеграції національних правових систем у єдину систему юридичних норм і політико-правових інститутів, що охоплюють і норми національного, і міжнародного, корпоративного права, міждержавні союзи, загальновизнані правові стандарти й цінності [248, с. 119].

Наведене визначення правової глобалізації варто доповнити шляхом звернення уваги на її наслідки для процесу децентралізації публічної влади, якими є: посилення взаємодії і держав, і органів публічної влади; формування сталих зв'язків їх взаємозалежності; вироблення єдиних правових стандартів з метою децентралізації публічної влади. У свою чергу С. Тимченко наголошував на тому, що одним з основних напрямів правової глобалізації є децентралізація правового регулювання діяльності державних і місцевих органів влади шляхом перерозподілу державного і місцевого законодавства [257, с. 19].

Змістовне обґрунтування глобалізаційних процесів у сфері децентралізації публічної влади здійснив О. Батанов, зазначивши, що саме місцеве самоврядування є найважливішим напрямом у ході євроінтеграції та

транскордонного й міжконтинентального співробітництва [29, с. 85]. З приводу того, що функціонування публічної влади в наш час має подвійну природу влучно зауважила І. Жаровська. На думку вченої, це зумовлено і зовнішніми процесами (правовою, економічною, політичною, мультикультурною глобалізацією), і внутрішніми процесами, що відбувається шляхом трансформації самого механізму реалізації публічної влади [87, с. 26].

Визначення глобалізації в сучасних умовах державотворення запропонував С. Кухтик, на думку якого, – це сукупність процесів, що впливають на державні інститути, зокрема правові, породжуючи їх модернізацію, та зумовлюючи необхідність об'єднання зусиль національних держав з метою подолання загальнолюдських проблем, негативних процесів і явищ, що відбуваються у світі, боротьба з якими на рівні окремої держави є недостатньо ефективною [133, с. 12]. Тож поняття «глобалізація» є практичним аспектом, а «глобалізм» – теорією, що узагальнює та вивчає глобалізаційні процеси. Саме в такому аспекті необхідно досліджувати децентралізацію публічної влади в межах глобалізму. По суті, глобалізм є правовою доктриною, що обумовлює наукову концепцію розвитку держави, зокрема й публічної влади.

Термін «глобалізація» все частіше розуміється науковцями як функціональна, взаємопов'язана та цілісна система. Адже саме під впливом глобалізаційних процесів відбувається становлення та розвиток державності на демократичних засадах, що супроводжується децентралізацією публічної влади в країні. Зазначене має безпосереднє відношення й до України, оскільки децентралізацію в умовах глобалізації варто розглядати в кількох аспектах як: один з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади; стратегічний напрям сучасної державної політики; вагомий критерій у здійсненні усіх галузевих реформ; децентралізацію державного та місцевого законодавства.

Розуміння і визначення децентралізації публічної влади в умовах глобалізації залежить від двох її аспектів – формально-юридичного та фактичного. Дотримуючись елементарної логіки, перший аспект необхідно розглядати як своєрідну політико-правову форму децентралізації публічної

влади, як явища, а другий, – як її матеріальний зміст. Використання такого підходу, згідно з яким децентралізація публічної влади розглядається диференційовано (а саме, не лише як якесь єдине, неподільне навіть у суто пізнавальному, академічному сенсі явище) та аналізується, як і будь-яке інше державно-правове явище, інститут і установа, з погляду її форми, сутності, юридичного та матеріального (політичного, соціального, економічного та іншого) змісту, дасть змогу уникнути будь-яких непорозумінь і допоможе більш переконливо вирішувати багато спірних питань [149, с. 54]. Формально-юридичний аспект децентралізації публічної влади має первинне, основоположне й вирішальне значення. Водночас, в ході повсякденного суспільного життя та діяльності держави домінуючу роль щодо децентралізаційних процесів доцільно відвести практичному, матеріальному аспекту. Адже успішна й ефективна децентралізація публічної влади можлива лише, опираючись на державотворчу практику, що обґрунтовує її реальну значущість. Виділення цих двох аспектів децентралізації публічної влади дасть змогу глибше дослідити її особливості в умовах глобалізації.

На думку М. Щирби, глобалізація зумовлює універсалізацію права, щоб створити загальний правовий порядок, який наділений потенціалом для боротьби з глобальними проблемами, світовими кризами і всеосяжними викликами. При цьому, основний аспект вказує на процес зближення міжнародного і національного права, розширення процесу входження загальновизнаних принципів і норм міжнародного права у внутрішнє право держав. Міжнародні стандарти в будь-якій сфері людського життя визнаються еталонами для держав, що декларують демократичні цінності та принцип верховенства права. Останнє, у свою чергу, стає єдиним шляхом уникнення міжнародної ізоляції та життєсправності держави [282, с. 380]. Це формально-юридичний аспект децентралізації публічної влади в умовах глобалізації.

Водночас, таку позицію варто доповнити твердженням щодо впливу міжнародних правових норм не лише на систему права, а й на формування публічної влади в державі, що становить фактичний аспект децентралізації.

Адже децентралізація публічної влади базується на правових положеннях міжнародних документів, що ратифіковані Верховною Радою України та є чинними на території України. На цій підставі вбачаємо за доцільне дослідити міжнародні правові приписи, що зумовлюють децентралізацію публічної влади.

Децентралізація публічної влади в межах євроінтеграційних та глобалістичних процесів бере свій початок з часу ратифікації міжнародних стандартів у цій сфері. Так, ціннісним критерієм у міжнародно-правових стандартах у сфері децентралізації публічної влади необхідно вважати права і свободи людини та громадянина. Адже положення Загальної декларації прав людини (1948 р.), Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1973 р.) за своєю сутністю забезпечують імперативний обов'язок публічної влади у процесі ухвалення владних рішень.

Серед міжнародно-правових стандартів, що мають безпосередній вплив на вибір моделі децентралізації публічної влади та її реалізацію на теренах української держави необхідно виділити основні. Це, зокрема, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (1980 р.). У свою чергу її було доповнено Додатковим протоколом, що встановлює порядок її застосування (1995 р.) та Протоколом № 2, що регламентує співробітництво між регіонами, які безпосередньо не межують один з одним (1998 р.). Вплив вказаної Конвенції на процес децентралізації публічної влади саме на території України розпочався з 1993 р., коли Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Приєднання України до Додаткового протоколу та Протоколу № 2 відбулося у 2004 р. У 2012 р. Україною було ратифіковано Протокол № 3 щодо об'єднань євроінтегрального співробітництва (2011 р.).

Сутнісно міжнародно-правовий вимір в межах транскордонного співробітництва визначає специфіку і теоретичних, і практичних основ перерозподілу обсягу повноважень центральних органів, територіальних

громад або ж органів місцевого самоврядування. Це формує окремий напрям у реформуванні публічної влади в Україні. Міжтериторіальне (транскордонне) співробітництво є характерним вектором децентралізації публічної влади в умовах глобалізму, оскільки формує основу для набуття окремими адміністративно-територіальними одиницями, фізичними або юридичними особами обмеженого статусу суб'єкта міжнародних відносин і публічного, і приватного характеру. У цьому контексті варто підтримати позицію Г. Динис про те, що у доктринальному підході процеси трансформації публічної влади в країні супроводжуються формуванням концептуально різнопланових моделей місцевого самоврядування на основі, насамперед, національного українського історичного досвіду державотворення [73, с. 29]. Водночас, окрім належного нормативно-правового підґрунтя необхідним є й механізм реалізації цих правових приписів у ході децентралізації публічної влади. Необхідно погодитись з І. Студенніковим з приводу того, що за умови відсутності належної державної фінансової підтримки програм транскордонного співробітництва міжнародні та національні правові норми з цього приводу будуть лише декларативними намірами, а не юридичним алгоритмом регулювання відносин [249].

Окремо варто розглянути Європейську хартію місцевого самоврядування (1985 р.), що ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. і є частиною внутрішньодержавного права. Відомо, що Європейська хартія місцевого самоврядування виступає єдиним загальновизнаним міжнародно-правовим стандартом, який становить основу функціонування органів місцевого самоврядування у країнах Європи, що її ратифікували, зокрема й в Україні. Місцеве самоврядування є частиною публічної влади. Саме тому, визначена у Європейській хартії місцевого самоврядування певна систематизована сукупність принципів та засад діяльності місцевого самоврядування зумовлює множинність у виборі державою певної моделі місцевого самоврядування, враховуючи етнонаціональні, політичні, мультикультурні та інші чинники.

Зокрема, у Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування

задекларовано, що «охорона і посилення місцевого самоврядування у різних країнах Європи є важливим внеском у розбудові Європи на принципах демократії і децентралізації влади» [84]. Також у цьому міжнародному договорі визначено: по-перше, сутність концепції місцевого самоврядування, що полягає у праві та спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення; по-друге, публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Наведене дає підстави зробити висновок про те, що хоча положення вказаного міжнародного документа й становлять основу для децентралізації публічної влади на рівні територіальних громад й органів місцевого самоврядування, однак вони містять також певні проблемні моменти. Це стосується питань імплементації, гармонізації і узгодження міжнародних стандартів і законодавства України. У цьому контексті влучно зауважив М. Пухтинський, що чинне національне законодавство, зокрема про місцеве самоврядування, не повністю відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування у питаннях організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності територіальних громад [83, с. 44]. Підтвердження висловленого знаходимо в такому. Не зважаючи на те, що міжнародно-правові норми інкорпоруються у національне законодавство, між ними мають місце певні колізії і невідповідність. Наприклад, відповідно до ст. 140 Конституції України територіальні громади є суб'єктами здійснення місцевого самоврядування. У той же час, у Європейській хартії місцевого самоврядування такими суб'єктами визначено органи місцевого самоврядування (ст. 3). Тож, фактично, існують суттєві термінологічні відмінності у розумінні місцевого самоврядування у зазначених нормативно-правових актах. Теоретичні недоопрацювання негативно впливають на практику децентралізації публічної

влади. Саме тому виникає необхідність наголосити на пріоритетності міжнародно-правових критеріїв.

На важливість і дієвість впровадження в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування вказує й ратифікація Україною 16.11.2009 р. Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевих органів влади. Цей документ закріпив, як зазначає М. Петришин, основоположні принципи місцевого самоврядування, а саме: 1) воля народу – це основа влади уряду; 2) ефективна участь усіх елементів суспільства у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціального та економічного розвитку; 3) зміцнення місцевої влади шляхом більш ефективної та демократичної політики; 4) децентралізоване прийняття рішень, що зменшує перевантаження центру, а також поліпшує і прискорює урядові дії [193, с. 10]. Принагідно, зауважимо й те, що первісно в аналізованому міжнародному документі визначено децентралізацію публічної влади як передачу частини повноважень держави юридичним особам, територіальним утворенням, громадам (з метою максимального наближення процесу прийняття рішення до громадянина). Основними засадами децентралізації публічної влади є і збільшення обсягу повноважень територіальних утворень, громад, і безпосередня участь громадян у роботі органів місцевого самоврядування, що обираються демократичним шляхом.

Проаналізуємо також такий міжнародний договір як Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС) Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано Законом України № 1678 від 16 вересня 2014 р.). В Угоді про асоціацію, а саме у ст. 446 визначено предмет співпраці у сфері регіональної політики, де «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи

канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства». Ратифікація Україною цієї Угоди зумовила вибір курсу на децентралізацію публічної влади в умовах глобалізації [261].

Відповідно до ст. 447 Угоди про асоціацію держави-члени ЄС, що є сторонами Угоди, зобов'язані підтримувати та посилювати залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур, щоб досягти таких цілей. По-перше, посилення співробітництва завдяки створенню сприятливої законодавчої бази. По-друге, підтримка і розвиток вживання заходів з розбудови спроможності. По-третє, сприяння зміцненню транскордонних і регіональних економічних зв'язків і ділового партнерства.

Отже, децентралізація публічної влади в умовах глобалізму полягає у зосередженні держав-членів асоціації на створенні сприятливого регуляторного середовища та належної спроможності для максимально можливого залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та ЄС.

Водночас, регіональна політика ЄС до 1990 р. базувалася на принципах централізації, в тому числі й фінансової централізації, однак, державотворча практика держав-членів асоціації вказала на неефективність такого підходу. На цій підставі було вироблено підхід регіональної конкурентоспроможності, який включає більш широкий перелік напрямів та інструментів державної політики, ніж просто вертикальний розподіл субсидій і дотацій. Інструменти розвитку територій стали більш адаптованими до потреб конкретних регіонів. Такий підхід застосовується лише у поєднанні з широкою децентралізацією. Причому, моделі децентралізації публічної влади держави-члени визначають для себе самостійно, передбачаючи це у національних законодавствах з урахуванням етнонаціональних, політичних, економічних і культурних чинників. Від парадигми домінування центрального уряду регіональна політика

перетворилася на формат багаторівневого врядування за участю регіональних влад, органів місцевого самоврядування, а також громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін (ст. 446).

Зауважимо, що реальними юридичними механізмами у процесі децентралізації публічної влади є також ратифіковані двосторонні договори про державні кордони з Угорщиною, Польщею, Румунією, Словаччиною та інші.

Отже, хоча децентралізація публічної влади в умовах глобалізму здійснюється на основі міжнародно-правового й національно-правового чинників, однак, вони перебувають у тісному взаємозв'язку. І це з тих причин, що міжнародно-правові нормативні приписи становлять загальний стандарт правової сфери й, відповідно, імплементуються у законодавство окремої держави, узгоджуючись з внутрішньодержавними нормами та етнонаціональними, історичними особливостями територій тощо. В той же час, вивчення та аналіз міжнародних документів у сфері децентралізації публічної влади вказує на їх опрацювання на теоретико-правовому рівні, однак, державотворча практика щодо реалізації цих норм має формальний характер, через відсутність дієвого механізму та порядку здійснення і реалізації основних засад децентралізації публічної влади.

Зауважимо, що демократичні реформи в Україні спрямовані, передусім, на досягнення європейських демократичних стандартів. Асоціація з ЄС є важливим стимулом для розбудови в Україні сучасної європейської держави. Головним кроком для досягнення зазначеної мети в найближчій перспективі є здійснення децентралізації публічної влади. Отже, процес децентралізації для української держави є однією з важливих передумов успішної європейської інтеграції. Для країн ЄС становлення такої форми організації державної влади є одним із чотирьох ключових завдань щодо конституційної реформи України у процесі становлення демократичного суспільства. Про це також свідчить наявність досить значної кількості міжнародних програм, спрямованих на підтримку реформ цього сектора. Конституційна реформа гарантуватиме забезпечення незалежності та професійності суддів, а також створить основу

для реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади на засадах деконцентрації фінансових ресурсів та субсидіарності [218].

Отже, якісна імплементація міжнародних норм щодо децентралізації публічної влади у вітчизняну правову систему є запорукою реалізації стратегії європейського розвитку нашої держави. Водночас, можемо окреслити лише окремі кроки зроблені у цьому напрямі у сфері нормативно-правового регулювання. З-поміж них Укази Президента України: «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98, «Про стратегію сталого розвитку «Україна–2020»» від 12.01.2015 р. № 5/2015, «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна–НАТО на 2017 р.» від 08.04.2017 р. № 103/2017. Також заслуговують на увагу Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» від 15.12.2005 р. № 3227–IV», «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14.04.2016 р. № 1099–VII, а також Розпорядження Кабінету Міністрів України, зокрема, «Про схвалення Стратегії напрямів та завдань залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009–2012 рр.» від 03.09.2009 р. № 1156-р., «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.05.2013 р. № 386-р. та інші.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн Центральної Європи щодо імплементації міжнародних стандартів національного законодавства у сфері децентралізації публічної влади Я. Бариська та Т. Попович дійшли висновку про те, що мета реформ стосовно децентралізації публічної влади «визначається, передусім, перенесенням низки владних повноважень від рівня державної влади до рівня органів місцевого самоврядування. Де основними ознаками є: 1) достатні владні повноваження, які оптимально дають змогу забезпечити розвиток територіальної громади й спільні інтереси територіальних громад на рівні регіону; 2) достатні фінансові механізми, що створюють спроможність громади та мотиваційне поле для її розвитку; 3) інституційна

завершеність системи публічної влади, в основі якої – обрані виборцями органи; 4) забезпечення ефективним державним контролем, що здійснюється уповноваженими урядом структурами» [22, с. 72].

Усунення перепон у впровадженні механізму децентралізації публічної влади в Україні в умовах глобалізму О. Бориславська вбачає, по-перше, в успішній імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади. По-друге, в утвердженні принципу верховенства права, по-третє, у визнанні та гарантії місцевого самоврядування. Четвертим критерієм вчена виокремлює рівний правовий захист усіх форм власності, п'ятим, – демократичне й ефективне виборче законодавство. Наступними критеріями виділено: незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку; інші передумови [69, с. 14].

Водночас, не дивлячись на значну кількість переваг децентралізації як форми державного правління та процесу перерозподілу владних повноважень, здійснення такої політики в українських реаліях має свої особливості, пов'язані з проблемою сепаратизму. Історія деяких європейських держав демонструє, як процес децентралізації влади спричинив значне послаблення централізованого державного впливу, що, в свою чергу, призвело до вимог виокремити певні територіальні одиниці в окремі незалежні держави (Каталонія). Події останніх часів у нашій країні демонструють неготовність українського суспільства до конституційного становлення децентралізації. Спотворення цієї ідеї призвело до того, що окремі регіони сприймають децентралізацію як спосіб відокремлення від держави, що, в свою чергу, створює загрозу для збереження суверенітету держав. Крім того, неадекватна зовнішньополітична підтримка перетворила цей процес у відкрите військове протистояння. Саме тому в процесі реалізації ідеї децентралізації українська влада повинна враховувати і зовнішні, і внутрішні проблеми, пов'язані з проблемою сепаратизму.

Отже, децентралізацію в умовах глобалізації варто розглядати в кількох аспектах, як: один з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади; стратегічний напрям сучасної державної політики; вагомий критерій у здійсненні усіх галузевих реформ; децентралізацію державного та місцевого законодавства.

Водночас, децентралізація публічної влади в умовах глобалізму повинна охоплювати і формально-юридичний, і матеріальний аспекти. Адже формально-юридичний аспект наповнює децентралізацію публічної влади концептуальними, стратегічними, змістовними, засадницькими, легітимними та іншими компонентами. В той же час, матеріальний аспект характеризує способи, засоби та механізми реалізації процесу децентралізації публічної влади з урахуванням етнонаціональних, економічних, політичних і мультикультурних особливостей розвитку української державності та громадянського суспільства, зокрема.

З цього випливає, що децентралізація публічної влади в умовах глобалізму здійснюється на основі міжнародно-правового й національно-правового чинників, які перебувають у тісному взаємозв'язку. При цьому, вивчення та аналіз практики застосування міжнародних документів у сфері децентралізації публічної влади в Україні вказує на їх опрацювання на теоретико-правовому рівні та відсутність дієвого механізму та порядку здійснення і реалізації основних засад децентралізації публічної влади в державотворчій практиці.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи проведений у другому розділі аналіз досвіду європейських демократій у контексті сучасних моделей децентралізації влади можемо зробити такі висновки:

1. Функціонування влади на засадах поєднання централізації і децентралізації з акцентом саме на децентралізації свідчить про формально

децентралізовану модель децентралізації публічної влади в Україні. При цьому, застосування окремих моделей децентралізації влади в унітарній державі зумовлює покращення сфери надання послуг населенню, подолання правових, політичних та економічних нехтувань менш розвинутими сільськими, селищними місцевостями, сприяння формуванню громадянського суспільства і демократичному розвитку держави.

2. Цілями децентралізації публічної влади в унітарних державах є: відмова від централізації публічної влади у державі; формування спроможного місцевого самоврядування; створення ефективної системи територіальної організації влади в унітарних державах; реалізацію правових положень Європейської хартії місцевого самоврядування; функціонування на засадах субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності тощо.

3. Можна виділити такі моделі децентралізації влади в унітарній державі: регіональну модель децентралізації публічної влади, у якій ціннісним критерієм реформування органів публічної влади є розвиток регіонів, встановлення належного балансу між загальнодержавними інтересами та регіональними; муніципальну, яка полягає у передачі державними органами влади місцевим органам певних завдань державного значення; кооперативну модель, що за своєю сутністю становить особливий механізм взаємодії та узгодженості спільної діяльності органів центральної, регіональної та місцевої влади; деволюційну модель, сутність якої полягає у передачі влади (devolution) від органів вищого рівня до нижчих і законодавчими, і виконавчими гілками влади; децентралізована модель балансу публічної влади, яка гармонійно розкриває механізм забезпечення балансу публічної влади і слугує способом гармонізації та оптимізації взаємовідносин між органами центральної, регіональної та місцевої влади.

4. Децентралізація як засада організації публічної влади є притаманною для держав з різними формами територіального устрою, тобто характерна і для унітарних держав, і для федерацій. При цьому, федералізація ґрунтується на певній політико-правовій ідеології та є засадою переходу до федеративного

національно-територіального устрою країни. В свою чергу, децентралізацію необхідно розглядати як процес передачі повноважень між різними рівнями виконавчої влади. В основу федералізації покладено, в свою чергу, принцип організації державного устрою, який ставить за мету перерозподіл публічної влади. Поняття «децентралізація» та «федералізація» є по суті різними явищами, що пов'язані з організацією публічної влади та в той же час можуть поєднуватись в державотворчій практиці.

5. Запровадження федералізації України є недоцільним з таких причин: переважна більшість населення України ідентифікують себе як громадяни України; федералізація для України несе ризик розпаду її як цілісної держави на окремі частини, оскільки на нашій території відсутні передумови для федеративного устрою; проблемним для України в умовах федералізації буде дворівневе конституційне та законодавче регулювання; процес федералізації ускладнюється й питанням розмежування компетенції органів публічної влади, зокрема, федеральних органів, органів влади суб'єктів федерації та органів місцевого врядування, а у правовому аспекті – необхідністю приведення у відповідність загальнодержавній конституції не лише конституцій суб'єктів федерації, а й усіх законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що є обтяжливим, довготривалим і неефективним процесом; унітарна форма державного устрою є наразі найбільш доцільною та ефективною у контексті побудови правової та демократичної держави, а також збереження цілісності і недоторканості України.

6. Поняття «глобалізація» є практичним аспектом, а «глобалізм» – теорією, що узагальнює та вивчає глобалізаційні процеси. По суті, глобалізм є правовою доктриною, що обумовлює наукову концепцію розвитку держави, зокрема й публічної влади. Розуміння і визначення децентралізації публічної влади в умовах глобалізації залежить від двох її аспектів – формально-юридичного та фактичного. Перший аспект необхідно розглядати як своєрідну політико-правову форму децентралізації публічної влади як явища, а другий – як її матеріальний зміст.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Основи нормативно-правового регулювання децентралізації в Україні

Українська держава перебуває у стані активного реформування системи державного управління на засадах децентралізації. При цьому, процес обмеження повноважень органів виконавчої влади на місцях, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування повинні ґрунтуватися на системних і виважених змінах до нормативно-правових актів у цій сфері. Так, аналізу потребує нормативно-правове забезпечення ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження натомість інституту префекта. Адже, навіть після впровадження у нашій державі реформи децентралізації, актуальним залишається необхідність реалізації державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Як зазначає Т. Забейворота, процес децентралізації державного управління неминуче потребує загальної реформи системи управління державою, яка в кінцевому результаті має привести до закладення основ публічного управління. У своєму дослідженні авторка відстоює позицію, що оптимальним варіантом для українського суспільства є концептуальна модель «Нової веберівської держави». Для підтвердження цієї позиції наводяться аргументи про те, що Україна має сильний демократичний громадський потенціал, що сформувався на основі історичних традицій сильної державної влади. Реформування органів виконавчої влади повинно здійснюватися за певних нормативно-правових умов:

- встановлення єдиної адміністративно-територіальної системи організації влади;
- створення єдиної системи органів місцевого управління на

регіональному та місцевому рівнях;

– перетворення (а не збереження) центральних органів державного управління на рівень публічного;

– створення окремого інституту державних наглядачів;

– погодження рішень територіальними представництвами центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоуправління та ін. [90, с. 13].

Отже, становлення децентралізації державного управління в Україні повинно здійснюватися шляхом поступового і логічного реформування системи виконавчої влади, результатом якого має стати передача повноважень від органів виконавчої влади до місцевих органів самоуправління населення.

Правову основу децентралізації публічної влади в Україні становить низка нормативно-правових актів, які регулюють цей процес на усіх етапах його реалізації, є різними за своєю юридичною силою й, відповідно, мають різний ступінь впливу на суспільні відносини. Окрім того, нормативно-правові акти, що стосуються обмеження обсягу повноважень органів виконавчої влади повинні бути прийняті на різних рівнях та стосуватися усіх сфер функціонування публічної влади для забезпечення комплексності та збалансованості процесу децентралізації. На підставі наведеного необхідно здійснити систематизацію правового забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні та виділити окремі групи нормативно-правових актів за юридичною силою.

До першої групи, яку варто іменувати конституційно-правовою основою децентралізації влади, належить Конституція України, що прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. та конституційні закони. Конституційні норми є першоджерелами децентралізаційних процесів в Україні. Зокрема, це стосується таких правових приписів:

1) ч. 1 ст. 5 «носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування»;

2) ст. 7 «В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування»;

3) ст.ст. 118–119 визначають завдання органів виконавчої влади на місцях;

4) ч. 1 ст. 15 передбачає, що від імені українського народу права власника на землю, її надра ... здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

5) п. 15 ст. 92 «Виключно законами України визначаються засади місцевого самоврядування»;

6) ст. 132 закріплює поєднання засад централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;

7) Розділ XI визначає основні поняття, засади та основні ідеї функціонування місцевого самоврядування (ст.ст. 142–146).

Конституційним законом «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-18 було внесено зміни до Основного закону держави, що мають пряме відношення до реформ децентралізації, а саме щодо зміни редакції ч. 2 ст. 141 Конституції України, де територіальні громади наділяються правом обирати шляхом таємного голосування, відповідно, сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях [208]. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 02.06.2016 р. № 140-19 передбачено дію принципу децентралізації влади, де розділ XV «Перехідні положення» доповнено пунктом 16-1 пп. 6 із застереження про прийняття в майбутньому змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [209].

Наведене дає підстави стверджувати, що прийняття конституційних положень щодо децентралізації влади викликане потребами практики праводержавотворення.

Водночас, надважливі конституційні зміни щодо децентралізації влади вже понад п'ять років перебувають на рівні законопроекту, а саме Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. № 22167а, який хоч і був визначений

Президентом України як невідкладний, проте за станом свого проходження на сьогодні ще перебуває на стадії очікування розгляду.

Цей законопроект пов'язаний із вирішенням однієї з найактуальніших проблем у сфері децентралізації публічної влади в Україні – оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади, зокрема місцевих державних адміністрацій. Початок вирішення цієї проблеми поклала розробка законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015 р., у пояснювальній записці до якого йдеться про те, що його метою є внесення змін до законодавства, які дозволять відійти від централізованої моделі управління, забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування, побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні і реалізувати повною мірою Європейську хартію місцевого самоврядування. Для досягнення мети законопроекту ним передбачається викласти у новій редакції ст. 118, 119, 132, 133, 140–144 Конституції України та замінити місцеві державні адміністрації як суб'єктів здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі на префектів, порядок призначення яких залишається таким самим, як і для голів місцевих державних адміністрацій, але повноваження яких мають бути обмежені [270].

З точки зору П. Чернописького, український законодавець, виходячи із запропонованих змін до Конституції України, обрав континентальну модель місцевого самоврядування із дещо обмеженою автономією місцевого самоврядування і з запровадженням спеціальних державних уповноважених-префектів, на яких покладається обов'язок контролювати органи місцевого самоврядування. Науковець вважає передбачені зміни цілком прийнятними, проте, на його думку, під час розроблення народними депутатами України спеціального закону щодо статусу префектів необхідно буде чіткіше визначити такі питання: 1) співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; 2) уточнення правової природи повноважень префектів щодо забезпечення виконання державних програм і щодо спрямування й

організації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 3) співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних і районних рад, що дозволить уникнути аномальних ситуацій посягань органів виконавчої влади на повноваження місцевого самоврядування й навпаки; 4) співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; 5) професійна підготовка префектів [274, с. 69-70].

Аналізуючи правовий статус префектів і місцевих державних адміністрацій, Є. Касяненко доходить висновку, що вони мають і однакові завдання, і принципово різні. Умовно їх можна поділити на завдання у сфері контролю і виконання, у сфері бюджету і фінансів, у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування, у сфері реалізації державних і регіональних проблем. Так, префект отримує наглядові повноваження за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Також має здійснювати координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України. Відносини префекта з Президентом України, Радою національної безпеки і оборони, Кабінетом Міністрів України та іншими вищими органами виконавчої влади чітко регламентовані в законопроекті, але виконання їх рішень префектом не передбачено. Окрім того, префект не має безпосередніх повноважень у сфері бюджету і фінансів, що обумовлено принципами бюджетної децентралізації. Взаємодія префектів із місцевим самоврядуванням обмежена наглядом та консультуванням у разі розгляду питань, що пов'язані з їх інтересами. Також префект не буде реалізовувати інші надані державою і делеговані відповідними радами повноваження [100, с. 21].

Отже, префекти, за умови подальшого вдосконалення їх статусу шляхом прийняття спеціального закону та комплексного підходу до обмеження

повноважень виконавчої влади на місцях, можуть стати ефективною альтернативою місцевим державним адміністраціям. Останні, станом на сьогодні, маючи доволі великий штат працівників та значні потреби у фінансуванні, не можуть використати весь свій потенціал і залишаються обмеженими недосконалим правовим регулюванням їх повноважень та недостатньо ефективним їх розмежуванням із повноваженням органів місцевого самоврядування. В той час як префект, за умови подальшого належного визначення його статусу, матиме належні правові інструменти для здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, при цьому не дублюючи їх повноваження.

Перша група, конституційно-правова основа процесу децентралізації влади в Україні, має безпосередній зв'язок з другою групою – органічними законами. Згідно з тлумачним словником української мови термін «органічний» необхідно розуміти як такий, що має безпосередній зв'язок з тим чи іншим явищем і з нього випливає або з ним взаємопов'язаний [121, с. 349]. Це означає, що органічні закони доповнюють зміст конституційно-правової підгрупи нормативно-правових актів. У контексті теми дослідження, підгрупа органічних законів розширює зміст децентралізації публічної влади та забезпечує механізм застосування й реалізації конституційних приписів.

До другої групи органічних законів у сфері децентралізації публічної влади та законів, якими Верховна Рада України дала згоду на обов'язковість дії на території України міжнародних договорів, ухвалених відповідно до Конституції України (ратифіковані закони) необхідно віднести такі: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «Про органи самоорганізації населення» (із змінами і доповненнями) від 11.07.2001 р. № 2625, «Про статус депутатів місцевих рад» (із змінами і доповненнями) від 11.07.2002 р. № 93-IV, «Про об'єднання громадян», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р., «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори» від 11.07.2015 р. та інші.

Вказане вище дає підстави для виокремлення третьої групи

законодавчого забезпечення реформ децентралізації, які варто іменувати звичайними законами. Їх зміст спрямований на регулювання суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності суспільства. Оскільки засада децентралізації закріплена у Конституції України поруч з принципом централізації, що становлять основу територіального устрою держави, то питання узгодження конституційних, органічних і звичайних законів зумовлює необхідність визначення адміністративно-територіальних одиниць, механізму їх створення, ліквідації, реорганізації тощо.

До четвертої групи правового забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні необхідно віднести Указ Президента України «Про Стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки» від 13.10.2015 р. № 580/2015, що зумовлює реформування молодіжної політики на засадах децентралізації шляхом визначення ефективних механізмів системної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства у питаннях національно-патріотичного виховання [222].

До п'ятої групи правового забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні варто віднести постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а саме:

– постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду та затвердження основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» № 228 від 28.02.2002 р. [217];

– постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» № 415 від 29.03.2002 р., який визначає напрями використання коштів резервного фонду і державного, і місцевих бюджетів (фінансова децентралізація) [215];

– постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевих бюджетів, які мають проводитися з іншого бюджету» № 386 від 26.03.2003 р [220]. Цим Порядком визначено механізм передбаченого

законом безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів;

– постанову Кабінету Міністрів України «Положення про загальноосвітній навчальний заклад» № 778 від 27.08.2010 р., що визначає основні засади діяльності загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів і форм власності [201];

– постанову Кабінету Міністрів України «Положення про освітній округ» постанова Кабінету Міністрів України № 777 від 27.08.2010 р., що визначає правовий статус, порядок утворення та основні засади діяльності освітнього округу на засадах децентралізації [202];

– постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» № 1132 від 15.12.2010 р. Цей Порядок визначає механізм перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (дотація, субвенція) і закладає правові основи фінансової децентралізації [216];

– постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету» № 106 від 16.02.2011 р. [71];

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 01.04.2014 р. Ця Концепція спрямована на втілення засад децентралізації в організації місцевої публічної влади й на 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 [212];

– постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» № 385 від

06.08.2014 р. [210]. Досягнення поставлених цілей вказаної стратегії вимагає децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

– постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» № 6 від 14.01.2015 р. Ця постанова закладає основи для здійснення децентралізації освітньої сфери [72];

– постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р. Методика визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [213];

– постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» № 148 від 18.02.2016 р., де метою Програми є створення сприятливих умов для розвитку і самореалізації української молоді, формування її громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості [211].

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 688-р від 22.09.2016 р. [214];

– постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» № 1088 від 18.02.2016 р. [219] тощо.

До шостої групи правового забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні необхідно віднести накази, розпорядження, рішення

міністерств та інших органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, а саме:

– накази Міністерства фінансів України: «Про бюджетну класифікацію» № 111 від 14.01.2011 р., «Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» № 96 від 14.02.2011 р., «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» № 938 від 23.08.2012 р.;

– накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонального реєстру про співробітництво територіальних громад» № 225 від 15.08.2014 р.; спільно з Міністерством охорони здоров'я «Про затвердження Порядку формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги» № 178/24 від 06.02.2018 р.;

– наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм і результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта» № 992 від 10.07.2017 р.; лист «Про формування органів управління освітою» № 1/9-633 від 30.12.2015 р.;

– наказ Міністерства соціальної політики «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм і результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «соціальний захист та соціальне забезпечення» № 659 від 19.04.2017 р.

Отже, значна кількість нормативно-правових актів щодо забезпечення проведення реформ децентралізації свідчить про активну реалізацію децентралізаційних процесів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у політичній, соціальній, економічній (фінансовій), адміністративній, в тому числі й щодо місцевого самоврядування. В той же час велика кількість нормативно-правових актів з цього питання мають, як наслідок, нечітке розуміння процесу децентралізації і посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і звичайними громадянами. Окрім того, у цьому контексті гостро відчувається нестача саме фундаментальних

нормативно-правових актів, які б заклали основу децентралізації публічної влади.

Аналіз чинного законодавства й часу прийняття законів України за обраною проблематикою вказує на доцільність розмежування окремих етапів у розвитку децентралізації як правового явища. Так, перший етап (1991–1996 рр.), що бере свій початок з часу проголошення незалежності України й триває до прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. є періодом теоретико-правової розробки висновків і рекомендацій щодо запровадження засад децентралізації публічної влади.

Другий етап (1996–2009 рр.) – період становлення та розвитку фундаментальних конституційно-правових засад демократії, верховенства права, адміністративно-територіального устрою, органів державної влади і місцевого самоврядування. Наприклад, завдяки прийняттю Закону України «Про органи самоорганізації населення» було визначено їх правових статус та поняття, завдання і принципи діяльності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 3 цього закону орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Реформи децентралізації у цьому напрямі створюють підґрунтя для реалізації конституційних прав громадян на: участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраним до органів державної влади й органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38 Конституції України); прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, засади місцевого самоврядування (п. 1, 15 ч. 1 ст. 92 Конституції України); одержання дозволу від сільських, селищних, міських рад на створення за ініціативою жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділення їх частиною власної компетенції, майна. Водночас, є й низка неузгоджених правових норм з питань визначення чіткої компетенції органів самоорганізації населення. Це пов'язано з тим, що ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» вказує на виключну компетенцію сільських,

селищних, міських рад, де питання виконавчого характеру вирішуються лише на пленарних засіданнях відповідних рад.

Наведене дає підстави для формування думки про те, що вказана неузгодженість правових приписів повинна бути виправлена на конституційному рівні, оскільки невідповідність цього закону Основному закону держави та нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, фактично, унеможлиблює визначення обсягу повноважень органів самоорганізації населення.

На вказаному етапі правового забезпечення реформ децентралізації в Україні було сформовано основні засади організації та діяльності органів публічної влади, до яких віднесено законність, гласність, добровільність, територіальність, виборність, підзвітність, підконтрольність та відповідальність перед громадою, фінансова та організаційна самостійність.

Третій етап (2009–2013 рр.) – період, що характеризується запровадженням в Україні, шляхом ратифікації Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, міжнародних стандартів, що поглиблюють засади децентралізації публічної влади, зокрема щодо організації та функціонування органів місцевого самоврядування, їх ознаки та засади діяльності, які є обов'язковими для реалізації на теренах України. Хоча й завдяки ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування Законом № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. було закладено концептуальні основи у напрямі децентралізації публічної влади шляхом наділення місцевого самоврядування правом і спроможністю в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3), однак у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування визначено право участі у справах місцевого органу влади. Його сутність полягає у праві вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади (ч. 2 ст. 1), тобто набули подальшого розвитку розроблення наукових підходів щодо

децентралізації публічної влади в Україні.

На цьому етапі децентралізаційні процеси знайшли своє відображення і в соціальній сфері людської життєдіяльності. Так, вперше, Законом України «Про безоплатну правову допомогу» № 3460-17 від 02.06.2011 р. було закріплено положення, що безоплатна правова допомога гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел (п. 1 ст. 1). Окрім децентралізації фінансового аспекту цього питання децентралізація вплинула на визначення кола суб'єктів, що надають безоплатну первинну правову допомогу в Україні, якими є й органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування, й ін. Окрім аналізованих законодавчих актів, що частково вдосконалили реформу децентралізації публічної влади, зокрема розвитку місцевого самоврядування та соціальної сфери (щодо надання особі права на безоплатну правову допомогу) цей період варто іменувати періодом затишшя у напрямі децентралізації та посилення засад централізації публічної влади.

Четвертий етап (2014 р. – до тепер) – період активного впровадження реформ децентралізації публічної влади. Цей період має такі характерні риси:

- 1) реалізація на практиці концептуальних засад реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;
- 2) вироблення механізму створення, функціонування, фінансування та співробітництва територіальних громад;
- 3) розроблення стратегій регіонального розвитку та регіональної політики;
- 4) удосконалення адміністративно-територіального устрою;
- 5) розширення царини адміністративних послуг;
- 6) подальший розвиток та збалансування чинного законодавства щодо питань здійснення реформ в адміністративній, політичній, соціальній, економічній сферах тощо;
- 7) формування пріоритетного завдання, що полягає у становленні громадянського суспільства.

Одним з перших законодавчих актів щодо реформ децентралізації в Україні на цьому етапі є Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-18. Також сюди варто віднести Закон України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10.09.2014 р., у якому міститься затверджена схема делегації повноважень між центральними органами виконавчої влади.

Досить слушною видається позиція А. Павлюка, який зазначає, що продовження запровадження політики децентралізації необхідно розглядати як дієвий чинник стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяння підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях публічної влади [186, с. 145].

У свою чергу, О. Заславська та В. Огороднік зауважили, що децентралізація є необхідною умовою становлення ефективної системи територіальної організації влади на місцях, зокрема й щодо розподілу місцевих фінансів. Реформа децентралізації в Україні передбачає комплексне стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізацію внутрішнього потенціалу розвитку регіонів [93, с. 265]. З цією позицією варто погодитися, однак з певним уточненням. Зокрема, реалізація реформ децентралізації в Україні в подальшому потребує застосування низки заходів щодо удосконалення законодавчого забезпечення з питань децентралізації владних повноважень у всіх сферах суспільного розвитку. Необхідно привести у відповідність до Конституції України концептуальні засади реформування соціальних, в тому числі галузі освіти, охорони здоров'я, політичних, адміністративних та фінансових напрямів розвитку публічної влади на засадах децентралізації. Останнє є можливим лише завдяки відновленню роботи над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, відповідно до якого буде вдосконалено конституційні положення з приводу системи територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою держави.

На підставі висловленого логічною є необхідність прийняття органічного

Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», що визначатиме основні засади державної політики у цій сфері, структуру нового адміністративно-територіального устрою, сформованого саме на засадах децентралізації та ін.

Окрім того, відсутність в Україні Закону України «Про місцеві референдуми» створює значні перешкоди на шляху до реалізації реформи децентралізації. Місцевий референдум є надважливим інструментом децентралізації влади в державі, адже з його допомогою громадяни можуть вирішувати багато важливих питань місцевого значення. За допомогою місцевого референдуму з громадської ініціативи жителі місцевої громади можуть ініціювати обговорення та розв'язання актуальних проблем та проєктів. Отже, нормативно-правове регулювання проведення місцевих референдумів і реалізації їх результатів шляхом ухвалення відповідного закону є необхідним кроком на шляху до впровадження принципу децентралізації в державне управління.

Принагідно варто зауважити й те, що реформи децентралізації перебувають у динамічному русі, про що свідчить значна кількість законопроєктів, які мають значення для проведення реформ децентралізації за різними її формами. Так, зокрема, у Верховній Раді України є низка законопроєктів, що прийнято Верховною Радою України за основу, а саме: «Про місцеву варту» від 21.05.2015 р.; «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 31.08.2015 р.; «Про префектів» від 16.11.2015 р.; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» від 19.04.2016 р.; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» від 20.09.2016 р.; «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 21.04.2017 р.; «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо

добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» від 18.05.2017 р.

Окрім того у Верховній Раді України зареєстровано такі законопроекти: «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні) від 12.04.2016 р.; Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади від 21.02.2017 р.; «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення, зміни їх меж» від 22.06.2017 р.; «Про міські агломерації» від 17.07.2017 р.; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» від 18.09.2017 р.; «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо суб'єктів добровільного об'єднання громад» від 17.11.2017 р.; «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і деконцентрації повноважень у сфері земельних відносин» від 06.12.2017 р.; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо удосконалення механізму фінансування регіонального розвитку» від 26.12.2017 р.; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури добровільного об'єднання територіальних громад» від 29.12.2017 р., а також «Про засади адміністративно-територіального устрою» від 22.02.2018 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 04.11.2018 р., у якому визначено завдання, склад і структура та основні принципи діяльності місцевих адміністрацій.

Проведене дослідження, аналіз і систематизація чинних нормативно-правових актів, що в сукупності становлять правове забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні, дає підстави для формування висновку про те, що чинна нормативно-правова база хоч і є основою для реалізації реформ децентралізації, однак залишає невирішеними та

неузгодженими багато питань, які потребують законодавчого регулювання. Зокрема, щодо оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади, запровадження інституту префектів, Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» та інших. Це, в свою чергу, зумовлює виникнення низки проблем у ході запровадження реформ децентралізації публічної влади в Україні. В той же час значна кількість нормативно-правових актів у сфері забезпечення реалізації публічної влади на місцях мають як наслідок нечітке розуміння процесу децентралізації і посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і звичайними громадянами.

3.2 Місцеве самоврядування як форма децентралізації влади в період демократичної трансформації

Системний аналіз чинного законодавства, що забезпечує належний процес реформування публічної влади в Україні вказує на доцільність виокремлення одного з найважливіших напрямів децентралізації – реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Оскільки, розвиток України саме як демократичної, правової держави та формування громадянського суспільства є можливим лише з дотриманням конституційних засад і міжнародних правових стандартів, зокрема принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Ключові питання реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади були предметом дослідження таких вчених як: М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Барановська, В. Бартименко, В. Борденюк, Ю. Битяк, Л. Василенко, В. Кампо, А. Колодій, В. Копейчиков, М. Корнієнко, Т. Кравченко, Ю. Кругул, В. Куйбіда, Р. Мінченко [162, с. 230], А. Ткачук, С. Шевчук та інші.

Водночас, вчені у своїх працях обирали вузький напрям дослідження, зокрема стосовно пошуку оптимального варіанту розвитку інститутів місцевого

самоврядування, збалансованості публічної влади як-от: державної та самоврядної, формування ефективного місцевого самоврядування або територіальної організації влади. Так, наприклад, Л. Белей наголосила на значущості реформування місцевого самоврядування, що є базисом для формування та функціонування громадянського суспільства. Цей висновок зумовлений тим, що децентралізація системи публічної влади становить основу подальшої демократизації суспільних відносин, створення можливостей для розвитку державного простору на засадах пріоритетності повноважень територіальних громад як джерела муніципальної, незалежної від держави влади [33, с. 39]. Л. Василенко обґрунтувала висновок про те, що децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, в тому числі й підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття й втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства [48, с. 125].

Натомість, В. Кравченко та С. Давидович наголосили у своїх дослідженнях на тому, що місцеве самоврядування необхідно розглядати як засаду конституційного ладу, що є одним з найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві, а також необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу [123, с. 20].

Хоча інститут місцевого самоврядування відіграє вагомий роль у процесі децентралізації публічної влади, однак його не доцільно розглядати осторонь від проблематики територіальної організації влади в Україні. Влучною, у цьому аспекті, є позиція М. Баймуратова про те, що відповідно до ст. 140 Конституції України первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада [17, с. 15]. На цій підставі доречно сформулювати проміжний висновок про те, що розвиток інституту місцевого самоврядування у контексті реформ децентралізації необхідно досліджувати у нерозривному зв'язку з доцільністю запровадження територіальної організації влади, що за своєю сутністю становить обґрунтовану територіальну основу для діяльності органів місцевого

самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних і соціальних послуг, що надаються цими органами.

Концептуальні основи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [223]. Потреба у прийнятті концептуальних засад була зумовлена низкою негативних чинників, а саме:

– розвиток місцевого самоврядування зупинився на рівні територіальних громад після прийняття Конституції України та відповідних нормативно-правових актів щодо місцевого самоврядування, оскільки матеріально-фінансова база територіальних громад не могла на належному рівні забезпечити усі повноваження місцевого самоврядування;

– потреби суспільства, що постійно розвивається, зростають, а відповідно потребує вдосконалення й існуюча система місцевого самоврядування;

– незабезпечення місцевим самоврядуванням функціональної підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних і соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади;

– система територіальної організації влади не відповідає розвитку суспільства і потребує підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території;

– наявність недоліків в адміністративно-територіальному устрої, що й зумовило дефекти територіальної організації влади. Такими дефектами територіальної організації влади є: відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня; перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті;

– конфліктність відносин між органами публічної влади на місцях, а саме між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої

влади та ін.

Наведені чинники та динамічний розвиток суспільних відносин зумовлюють необхідність синергійного розгляду місцевого самоврядування та територіальної організації влади у контексті реформ децентралізації в Україні. Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «територіальна організація влади».

З цієї проблематики в юридичній літературі висловлюються різні погляди. Більшість вчених, зокрема, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Григор'єва, О. Лялюк, дотримуються позиції, що територіальну організацію влади необхідно розглядати як системно-структурний чинник організації публічної влади. Як зауважив О. Лялюк «територіальна організація влади пов'язана з системою відповідних органів публічної влади та їх територіальною дислокацією. Відповідні питання регулюються на конституційному рівні, на рівні статусних законів, і переважно на підзаконному рівні. Більшою мірою ці питання стосуються формування розгалуженої системи органів державної виконавчої влади на місцевому рівні, органів влади, що формуються Президентом України, а також системи органів місцевого самоврядування, які утворюються за територіальною ознакою» [145, с. 7].

Відповідно співвідношення територіальної організації влади з місцевим самоврядуванням повинно здійснюватися за їх спільною ознакою, а саме «публічною владою». На думку О. Бориславської публічну владу необхідно розуміти як комплексне явище, що обмежене територіально і ґрунтується на засадах народовладдя та забезпечує можливості реалізації народом своєї влади і на державному, і на регіональному, і на місцевому рівнях [69, с. 15]. З цією позицією варто погодитися лише частково, оскільки на сучасному етапі державотворення через призму реформ децентралізації публічну владу необхідно розглядати як єдність чотирьох видів влади (державної, регіональної, муніципальної та публічної влади громадських об'єднань), завданням якої є задоволення потреб переважної більшості населення певної території.

Цікавим та слушним у цьому контексті є підхід В. Ковальчука до

розуміння сутності публічної влади, який виокремив її основні характерні ознаки. На думку вченого, публічна влада є легітимною лише у тих випадках, коли вона, по-перше, поважає та дотримується норм Конституції і розглядає її як установчий акт всього народу; по-друге, перебуває під щільним контролем і з боку конституційних органів держави, і громадянського суспільства [107, с. 343].

Інші вчені територіальну організацію влади досліджують з пізнавально-правового підходу, вважаючи її сукупністю норм і правил, що базуються на чинному законодавстві, що регулює діяльність органів публічної влади того чи іншого рівня [185, с. 12]. Практичне розуміння сутності територіальної організації влади знаходимо у рішенні Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальній устрій № 1-39/2001 від 13.02.2001 р., де визначено, що адміністративна організація території в Україні є її територіальним устроєм. Оскільки територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що є частинами єдиної території України, то відповідно ці адміністративно-територіальні одиниці становлять просторову основу для організації та діяльності й органів державної влади, й органів місцевого самоврядування [232].

Аналіз наукових підходів до розуміння поняття «територіальна організація влади» дає підстави стверджувати, що вона за своєю сутністю спрямована на реалізацію органами публічної влади своїх основних завдань, які полягають у створенні сприятливих умов, необхідних для всебічного розвитку людини і громадянина, надання якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку суспільства. Тож територіальна організація влади є безумовною частиною організації публічної влади. Оскільки місцеве самоврядування є однією з форм публічної влади, то й, територіальна організація влади, відповідно, є невід'ємним елементом, що забезпечує функціонування місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

Натомість, необхідно зауважити те, що ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеве самоврядування в Україні є

гарантованим державою правом та реальною здатністю територіальної громади – жителів села чи селища, міста добровільно об'єднатися у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Причому, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст і безпосередньо, і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Належний розвиток та функціонування місцевого самоврядування є основою демократичної держави. Залежно від політичних, історичних, національних, економічних чинників та територіального устрою у державі формується найбільш прийнятна модель місцевого самоврядування. В Україні на конституційному рівні, а саме у розділі XI Конституції України, закріплено основоположні ідеї місцевого самоврядування, що є базисом для демократичного устрою держави та суспільства. Місцеве самоврядування в Україні має низку своїх специфічних особливостей, оскільки є багатоаспектним явищем. Це зумовлює відсутність у теорії права єдиного узгодженого наукового підходу до розуміння сутності місцевого самоврядування.

Термін «самоврядування» необхідно розуміти у двох аспектах: 1) як право державної одиниці в самостійному порядку в межах чинного законодавства здійснювати управління; 2) як організаційну форму управління, що наділяє певну громаду чи адміністративну одиницю правом самостійного вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування є різновидом самоврядування і його необхідно розглядати як форму публічної влади, що наділена державою гарантованим правом на організацію влади на місцях. При цьому, необхідно виокремити групу вчених, які підтримують позицію стосовно того, що місцеве самоврядування варто розуміти саме як специфічний вид публічної влади. Так, В. Журавський зауважив, що місцеве самоврядування має власну систему і не

входить до системи державної влади [89, с. 494].

Як зазначає В. Кампо, місцеве самоврядування є формою реалізації публічної влади відмінною від державної влади [97, с. 4]. Однак в процесі децентралізації публічної влади в Україні розвиток місцевого самоврядування зумовлений і забезпеченням можливості жителям громади брати безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення, і задоволенням потреб мешканців, й узгодженням загальнодержавних і місцевих інтересів.

У свою чергу, Ю. Кириченко обґрунтував позицію про доцільність розуміння місцевого самоврядування як самостійного здійснення народом належної йому влади, що за своєю сутністю полягає в організаційній відокремленості та незалежності місцевого самоврядування від державної влади, самостійній діяльності в процесі вирішення питань місцевого значення [103, с. 60]. З цією позицією варто погодитися, оскільки твердження вченого вибудовано на конституційних засадах, де закріплено, що джерелом влади в Україні є народ і визначено форми здійснення цієї влади.

Взявши за основу вказані конституційні положення вченими-теоретиками було виокремлено два концептуальні підходи до розуміння місцевого самоврядування. Перший, це державницька концепція місцевого самоврядування, що базується на принципі децентралізації і полягає у делегуванні владних повноважень на рівні територіальних громад. Прихильниками державницького концептуального підходу є В. Борденюк [38, с. 19], Г. Василевич [47, с. 464], М. Коркунов [119, с. 319], А. Онупрієнко [180, с. 97].

Другим концептуальним підходом є громадівська концепція, що розглядає місцеве самоврядування як ідею природних прав територіальної громади. У цьому контексті територіальна громада є джерелом публічної влади на місцях, формуючи органи місцевого самоврядування, що найбільш ефективно вирішують питання місцевого значення. Прихильниками другого концептуального підходу є Ю. Барабаш [20, с. 53], О. Батанов [27, с. 376], С. Григор'єв [61, с. 7], П. Любченко [143, с. 198] та ін.

Кожна із запропонованих концепцій не може існувати відокремлено одна

від одної. Особливістю розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних процесів є синергійне поєднання двох зазначених концептуальних напрямів вдосконалення місцевого самоврядування. Вказане поєднання доцільно іменувати дуалістичною (державницько-громадівською) концепцією, за якою місцеве самоврядування має самостійний характер з питань господарських справ місцевого значення і є частиною системи публічної влади. Влучну характеристику рис місцевого самоврядування таких як самостійність місцевого самоврядування і, водночас, приналежність до публічної влади наведено В. Величком та О. Фроловим. Вченими справедливо обґрунтовано твердження про те, що основу громадівської концепції становить конституційне положення, за яким територіальна громада є суб'єктом місцевого самоврядування й, відповідно, основним носієм його функцій і повноважень [49, с. 28].

Процес реформування місцевого самоврядування вбачають у створенні його цілісної системи, вдосконаленні нормативної основи місцевого самоврядування та поетапному вивільненні місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих функцій та передачі їх до рад з наступною ліквідацією останніх [127, с. 32-33].

Аналіз спеціальної літератури дає підстави для формування висновку про те, що реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації в Україні потребує створення його цілісної системи, вдосконалення правового забезпечення діяльності місцевого самоврядування. Особливості реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації полягають у розробленні комплексного підходу до предметного законодавчого регулювання; поетапності та узгодженості законотворчої діяльності, що вимагає, насамперед, формування стратегічних засад розвитку місцевого самоврядування в умовах реформування територіальної організації влади.

Викладене вище вказує на те, що в процесі реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади синергійно

переплітаються два окремих види децентралізації: управлінська і адміністративна. При цьому, лише комплексний їх розгляд дасть підстави для ефективної і належної реалізації реформ у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації влади, усуне низку ризиків та проблем у ході децентралізації публічної влади в Україні.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у контексті децентралізації публічної влади визначає у ч. 1 ст. 5 систему місцевого самоврядування, що включає в себе: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. До цього закону постійно вносяться зміни, оскільки він потребує осучаснення залежно від потреб сьогодення. Зокрема, старосту, як виробну посадову особу місцевого самоврядування, а також визначене коло його повноважень, було запроваджено шляхом прийняття Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо статусу старости села, селища)» №1848-VIII від 09.02.2017 р.

Хоча ці положення поступово впроваджуються у практику державотворення і ґрунтуються на засадах децентралізації публічної влади, однак вони мають низку недоліків та неузгодженостей з Основним законом держави. На цій підставі з-поміж науковців і практиків не вироблено єдиного підходу до визначення механізму запровадження реформ децентралізації публічної влади та органічного поєднання й узгодження норм чинного законодавства. Так, наприклад, одна група вчених, а саме О. Боднар [37, с. 24], М. Корнієнко [120, с. 17], В. Малишко [151, с. 63], В. Погорілко, О. Фрицький [172, с. 148], А. Шаповалова вважають, що реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації зумовлене суперечливим змістом ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» та відсутністю механізму запровадження об'єднання територіальних громад, сіл, селищ, міст. Згідно з

чинними правовими приписами ч. 1 ст. 133 та ч. 1 ст. 140 Конституції України і ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» самодостатні територіальні громади хоча й наділені правом на добровільне об'єднання на основі рішення місцевого референдуму, однак реалізація цього права є неможливою через нерозривний зв'язок із системою адміністративно-територіального устрою. За таких умов кожне об'єднання територіальних громад повинно супроводжуватися створенням щоразу нових адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких здійснюватиметься нове місцеве самоврядування. Вказане обгрунтування стало першопричиною для прийняття таких органічних законів як: «Про органи самоорганізації населення» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що закріпили якісно нову концептуальну основу для об'єднання чи роз'єднання територіальних громад, що є відмінною від приписів ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Інша група вчених, а саме, О. Батанов [30], В. Борденюк [164, с. 16], В. Вакуленко [129, с. 379], О. Гейда [57, с. 14], Ю. Ковбасюк [108, с. 92] та інші, обгрунтовують свою позицію за допомогою застосування системного підходу до аналізу норм Конституції України та органічних законів, що досліджуються у сфері децентралізації публічної влади.

Так, як зауважує В. Борденюк, системний аналіз положень ч. 1 ст. 133, ч. 1, ч. 3 ст. 140, ст. 141, ч. 1 ст. 143 Конституції України вказує на те, що в Україні система місцевого самоврядування будується відповідно до системи адміністративно-територіального устрою (а не навпаки), яка передбачає поділ цілісної території держави на адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для формування територіальних громад та утворення органів місцевого самоврядування [50]. Така позиція констатує факт цілісності й нерозривності у розумінні таких двох явищ як система територіальних громад й відповідних органів місцевого самоврядування, та система адміністративно-територіального устрою. Остання, в свою чергу, відповідно до ч. 1 ст. 133 Конституції України включає в себе: Автономну Республіку Крим, області,

райони, міста, райони в містах, селища і села.

Кожна з цих позицій має право на існування. Проте доцільно підтримати саме другу позицію у контексті юридичної сили нормативно-правових актів, що забезпечують процес децентралізації в Україні. Адже конституційні норми мають вищу юридичну силу, так само й правові приписи органічних законів, в нашому випадку Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», мають вищу юридичну силу відносно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що його органічно доповнює. На цій підставі варто зробити висновок про те, що практика реалізації процесу децентралізації й формування спроможних територіальних громад виявила низку прогалин та колізій у чинному законодавстві України з приводу концептуальної синергії закріплених у Конституції України засад адміністративно-територіального устрою та здійснення місцевого самоврядування в Україні і реалізації територіальними громадами свого права на добровільне об'єднання.

Підтвердження висловленого знаходимо у невідповідності змісту ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, де визначено, що зміна територіальних кордонів місцевого самоврядування може бути здійснена лише при умові попереднього з'ясування думки відповідних територіальних громад. Хоча у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» й передбачено проведення в таких випадках місцевого референдуму, однак ця умова нівелюється п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, де зазначено, що утворення та ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів віднесено до повноважень Верховної Ради України [92, с. 9]. Це дає підстави стверджувати, що правове забезпечення реформи децентралізації в Україні повинно бути узгоджене, насамперед, на конституційному рівні й приведено у відповідність до Конституції України не лише підгрупи органічних законів, а й правових приписів звичайних законів. Хоча ст. 132 Конституції України й передбачає створення адміністративно-

територіальних одиниць з урахуванням, насамперед, економічних, політичних, екологічних, географічних, демографічних, історичних, культурних та інших чинників, і волевиявлення відповідних територіальних громад є лише однією з умов цього процесу, однак першочергово повинно бути вирішено питання на законодавчому рівні узгодження прийнятих нормативно-правових актів з нормами Конституції України шляхом внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Потребують вдосконалення конституційно-правові основи щодо узгодження окремих правових приписів Конституції України, органічного закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів з приводу вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Оскільки в Україні станом на сьогодні відсутнє чинне законодавство, яке б регулювало механізм утворення, реєстрації та перетворення адміністративно-територіальних одиниць, то в умовах проведення реформ децентралізації необхідно законодавчо унормувати розуміння системи адміністративно-територіального устрою та визначити засади її побудови, враховуючи принцип децентралізації.

Існуюча система територіальної організації влади занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, припускає дублювання функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Вона не адаптована до сучасних методів надання адміністративних послуг, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій [117].

Одним з основних законодавчих актів щодо реформ децентралізації в Україні є також Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-18 від 17.06.2014 р. Правові приписи цього закону зумовлені необхідністю створення законодавчої основи для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад. Хоча цим

та іншими законами було закладено основу реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації, однак механізм їх втілення у практику розпочався лише з 2015 р. і є одним з найперспективніших концептуальних, стратегічних реформ.

Водночас, практичний процес реалізації реформ децентралізації у цьому напрямі виявив проблемні моменти, що потребують законодавчого регулювання. Так, наприклад, прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» запровадив порядок добровільного приєднання до вже створеного об'єднання територіальної громади; уточнив вимоги щодо визнання об'єднаної територіальної громади спроможною. Завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» було запроваджено механізм для створення об'єднаних територіальних громад, до складу яких можуть увійти територіальні громади сусідніх адміністративних районів та надано можливість створення об'єднаної територіальної громади, центром якої є місто обласного значення, а також визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких громадах. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» було удосконалено функціонування інституту старост в об'єднаних територіальних громадах, а також уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної об'єднаної територіальної громади.

Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Також прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів», яким внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського,

селищного, міського голови та ін.

Отже, з метою вдосконалення правового забезпечення реформи децентралізації у сфері місцевого самоврядування, доцільно Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (норми якого є доволі застарілими, не відповідають потребам сьогодення і піддаються постійному доповненню та зміні), підготувати на прийняти в новій редакції, удосконаливши правове забезпечення функціонування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації.

В той же час, затягування процесу добровільного об'єднання територіальних громад пов'язано з відсутністю конкретних строків для такого об'єднання, а також з низьким рівнем обізнаності громадян щодо його переваг та особливостей. Це значно уповільнює впровадження реформи децентралізації та зумовлює труднощі у функціонуванні вже спроможних об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, необхідним є законодавче встановлення кінцевих строків, до настання яких повинні бути сформовані об'єднані територіальні громади. Встановлення таких строків повинно супроводжуватись підвищенням рівня обізнаності суспільства з суттю процесу об'єднання. Це не суперечить ідеї добровільності в утворенні об'єднаної територіальної громади, оскільки на розсуд громадян залишаються такі найбільш основні питання як перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування, інфраструктурне та кадрове забезпечення територіальної громади та інші.

Окрім того, децентралізації у напрямі реформ місцевого самоврядування, зміни статусу та повноважень їх органів повинно передувати прийняття змін до Конституції України. На підтвердження висловленої позиції необхідно навести й п. 2 ст. 1 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 02.09.2014 р. № 1664-VII щодо права громадян на участь у діяльності органів місцевого самоврядування. Де передбачено, що демократична участь громадян в управлінні питаннями місцевого значення

полягає у їх праві вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади.

Також, доречно наголосити й на тому, що у законопроектах стосовно розвитку системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, необхідно врахувати вище зазначені особливості. Також, доцільним буде і попередня міжнародна експертиза поданих законопроектів. Це дозволить уніфікувати українське законодавство з європейськими стандартами розвитку місцевого самоврядування та становлення децентралізації влади. Влучною, у цьому контексті є теза М. Іщенко про те, що практика європейських країн свідчить про необхідність проведення консультацій з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями при прийнятті важливих рішень [203, с. 132-139].

Вказане дозволить підвищити ефективність проведення реформ місцевого самоврядування, основними цілями якої є децентралізація та деконцентрація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни та ін.

Особливістю реформування сфери територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації є необхідність підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, забезпечить належне вирішення питань місцевого значення, створить позитивні умови для забезпечення соціально-економічного розвитку територій. Реформи у сфері територіальної організації влади забезпечать зміцнення позицій місцевого самоврядування на регіональному, районних рівнях, а також внесуть зміни у функціональне навантаження й організаційну структуру органів виконавчої влади на місцях.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації спрямоване на досягнення однієї зі стратегічних цілей, а саме збалансованого розвитку територій. Збалансованість

розвитку територій за своєю сутністю полягає у покращенні кількісних та якісних характеристик територій; удосконаленні відсоткового співвідношення окремих їх елементів, як-от: влади, бізнесу, населення та ін. Перевагами збалансованого розвитку територій є не лише збалансованість територіальної організації влади, а й комплексний розвиток регіонів (а не лише окремих їх складових – територіальних громад).

При цьому, концептуальні засади територіальної організації влади базуються на усіх чотирьох формах децентралізації: адміністративній, що полягає у перерозподілі, делегуванні та передачі повноважень між рівнями влади; політичній, сутністю якої є надання громадянам і представникам, яких вони обирають до органів влади, повноважень з прийняття рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування; економічній, що полягає у перенесенні відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств і недержавних організацій; фінансовій (бюджетній), сутність якої зводиться до чіткого закріплення відповідних джерел надходжень або трансфертів з державного бюджету за місцевими бюджетами для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Проведене дослідження концептуальних засад місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні дає підстави для виокремлення низки їх особливостей, що мають місце у процесі децентралізації публічної влади в Україні. Ці особливості систематизовано необхідно подати у вигляді *додатку Г*.

Перспективні напрями проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вказують на очікування і держави, і громади внаслідок належної реалізації реформ децентралізації публічної влади. Так, влучною у цьому контексті є позиція В. Гройсмана про те, що трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує більше вигод. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають змогу максимально залучати ресурси, що

використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання [75, с. 83].

Систематизація компетенції органів місцевого самоврядування дає підстави для розподілу повноважень сільських, селищних, міських рад на вісім груп. До першої групи варто віднести повноваження, що пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань органів самоврядування. До другої групи належать повноваження, що впливаю з контрольної функції рад, зокрема, заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради. До третьої групи відносимо повноваження, пов'язані з організацією роботи сільських, селищних, міських рад та утворюваних ними органів. Четверту групу становлять повноваження в галузі програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері. До п'ятої групи віднесено повноваження в галузі управління комунальною власністю. Шоста група включає в себе повноваження в галузі охорони природи, використанні землі, інших природних ресурсів. До сьомої групи відносимо повноваження у сфері благоустрою та забудови населених пунктів. Восьму групу становлять повноваження у сфері соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Розподіл повноважень органів місцевого самоврядування на групи дозволяє простежити зміни в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Досліджувана Концепція передбачає також закріплення за громадами найбільшого переліку повноважень. Систематизація повноважень об'єднаних територіальних громад на власні і делеговані, що наведена у *додатку Г*, дає змогу вивести органи місцевого самоврядування на якісно новий рівень та визначити кращі перспективи місцевого розвитку й розвитку територіальних громад в умовах реформ у сфері територіальної організації влади на засадах демократії.

Наведене дає підстави для формулювання висновку про те, що процеси реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації в Україні повинні мати системний характер і включати такі етапи:

- правове забезпечення та державна підтримка добровільного об'єднання невеликих територіальних громад;
- укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць;
- компактне територіальне розміщення населених пунктів;
- впровадження економічного районування [160, с. 97];
- належне забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- недопущення дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різного рівня, а також органів виконавчої влади на місцях;
- встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії на місцях;
- перерозподіл влади на користь місцевого самоврядування, розширення їхньої самостійності та підвищення відповідальності;
- пошук територіальних та інституціональних меж організації влади;
- надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання всіх форм власності (що зареєстровані на території певного регіону) з метою реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проєктів, що мають стратегічне значення для підвищення конкурентоспроможності регіону;
- збільшення фінансування освіти, охорони здоров'я й соціального захисту населення;
- зменшення податкового навантаження на населення регіону;
- розширення функцій місцевих податкових платежів;

– запровадження бюджетного інвестування соціальних проєктів та ін.

Отже, розвиток інституту місцевого самоврядування у контексті децентралізації тісно пов'язаний з оптимізацією територіальної організації влади, що становить обґрунтовану територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних і соціальних послуг, що надаються цими органами. Особливістю розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних процесів є дуалістична (державницько-громадівська) концепція, за якою місцеве самоврядування має самостійний характер з питань господарських справ місцевого значення і є частиною системи публічної влади. Особливості реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації полягають у розробленні комплексного підходу до предметного законодавчого регулювання; поетапності та узгодженості законотворчої діяльності, що вимагає, насамперед, формування стратегічних засад розвитку місцевого самоврядування в умовах реформування територіальної організації влади. В той же час, практика реалізації процесу децентралізації й формування спроможних територіальних громад виявила низку прогалин та колізій в чинному законодавстві України з приводу концептуальної синергії закріплених у Конституції України засад адміністративно-територіального устрою та здійснення місцевого самоврядування в Україні і реалізації територіальними громадами свого права на добровільне об'єднання. Отже, у законопроєктах щодо розвитку системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, необхідно врахувати вищезазначені особливості. Також, доцільним буде і попередня міжнародна експертиза поданих законопроєктів. Це дозволить уніфікувати українське законодавство з європейськими стандартами розвитку місцевого самоврядування та становлення децентралізації влади.

3.3 Проблеми та перспективи проведення конституційної реформи щодо децентралізації влади в Україні

Процес децентралізації в Україні охопив майже всі сфери державно-владних відносин та відносин в системі місцевого самоврядування. Реформа децентралізації публічної влади спричинила системні зрушення в самій архітектоніці відносин між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на регіональному рівні. Децентралізація на рівні регіонів сприймається не лише як розширення можливостей органів публічної влади для реалізації власних функцій шляхом перерозподілу матеріальних ресурсів, але й як свобода у політичній площині та зменшення рівня відповідальності перед центральними органами влади.

Хоча децентралізація публічної влади є об'єктивною потребою на шляху демократизації суспільних процесів та розбудови громадянського суспільства і правової держави, однак вона відбувається досить складно та в деяких аспектах з великою кількістю проблем. Зокрема йдеться про процеси адміністративно-територіальної реформи щодо формування об'єднаних територіальних громад, фінансова та адміністративна спроможність яких буде значно вищою, ніж в окремих громадах до такого об'єднання. Децентралізація в деяких регіонах відбувається за умови потужної протидії місцевих регіональних еліт, які намагаються утримати існуючий баланс сил та розподіл сфер впливу.

Окрім того, існує ще й проблема практичної реалізації фінансової та бюджетної децентралізації, яка в різних регіонах має абсолютно різні форми практичного втілення, що інколи не розширює, а навпаки, зменшує і власні фінансові ресурси громади, і надходження до бюджетів усіх рівнів. Це зумовлює необхідність виокремлення найбільш проблемних питань практичної реалізації децентралізації публічної влади, оскільки лише чітка постановка проблеми дасть змогу визначити найбільш ефективні механізми та інструменти їх подолання.

Так, у свою чергу, Г. Макаров виокремив п'ять груп таких проблем реалізації реформи децентралізації публічної влади в Україні. До першої групи віднесено проблеми, що виникають у ході здійснення реформ децентралізації публічної влади під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що вже має місце на практиці у вигляді укрупнення територіальних громад задля збільшення їх фінансової спроможності. До другої групи віднесено проблеми щодо послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані. Це ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства. До третьої групи віднесено проблеми бюджетної сфери з питань фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. Четверту групу становлять проблеми з приводу зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу. П'яту групу становлять проблеми щодо утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам [148, с. 281].

Запропоноване Г. Макаровим групування проблем децентралізації публічної влади потребує певного уточнення. Їх варто доповнити окремою групою, що зумовлена відсутністю правового закріплення чіткого обсягу повноважень органів публічної влади, щодо яких повинна здійснюватися децентралізація. Це вказує на невідповідність децентралізаційних процесів в Україні нормам Конституції України. Основний закон держави чітко передбачає необхідність законодавчого закріплення норм з приводу правового розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Окрім того, Ю. Шемшученко зазначає, що на шляху до успішної децентралізації України постає комплекс не лише політичних та економічних, а й соціальних, психологічних та інших проблем. На думку науковця, крім законодавчого підкріплення, цей процес має супроводжуватися розвитком госпо-

дарсько-економічного і фінансового потенціалу держави загалом [277, с. 5].

У свою чергу, Т. Карабін виділила ще одну проблему реалізації реформ децентралізації публічної влади, що полягає у суті механізму децентралізації. Позиція вченої обґрунтована тим, що оскільки децентралізація є процесом, то такі її динамічні складові як порядок передачі функцій і повноважень, способи взаємозв'язків між владними суб'єктами відіграють не меншу роль, ніж її статичні елементи, зокрема такі як обсяг здійснюваних функцій і виконуваних повноважень [98, с. 441]. Варто підтримати позицію вченої з цього приводу, оскільки децентралізація публічної влади є системним процесом, тому виокремлювати важливість лише певних її елементів є недоцільним та необґрунтованим.

Вітчизняний дослідник О. Скрипнюк вважає, що в умовах політичної нестабільності України при впровадженні децентралізації можлива поява нових або загострення існуючих негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства, зокрема:

- 1) поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв в окремих регіонах;
- 2) посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;
- 3) небезпека відцентрових тенденцій через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [242, с. 24].

Цю позицію підтримує і В. Гладкий, наголошуючи на тому, що здійснення децентралізації влади в нашій державі дозволить зменшити ризики становлення авторитаризму в Україні, однак, спричинить укрупнення та посилення влади регіональних кланів, що вдало скористаються перевагами, зокрема, децентралізації бюджету у боротьбі за вплив на центр у майбутніх президентських і парламентських виборах [59, с. 105]. Кожна з висловлених

думок вчених має право на існування, однак повинна бути позбавлена елементів категоричності та суб'єктивності.

Процес децентралізації публічної влади є цілком об'єктивним та виражає реальну еволюцію державно-управлінських відносин. На етапі розпаду СРСР Україна вимагала потужної та дієвої центральної влади, що була спроможна контролювати соціально-економічні процеси в державі. Однак, із розвитком демократичних настроїв, формування інститутів громадянського суспільства та проголошенням курсу на формування правової держави виникла потреба розконцентрувати вплив державних органів влади [21, с. 16]. Демократія неможлива без високого рівня громадянської активності та високого рівня правової культури і правової свідомості. Все це обумовлює здатність самоорганізації населення, а в контексті розвитку системи місцевого самоврядування – підвищує дієвість місцевої влади, її здатність ефективно вирішувати проблеми територіального розвитку.

Сама по собі управлінська та адміністративна здатність повинна підкріплюватися матеріально-технічними ресурсами, фінансовою базою тощо. Відтак, існує потреба переорієнтації фінансових потоків і бюджетних процесів з акцентом на розширення функцій з розпорядження такими коштами органами місцевого самоврядування. Але децентралізація не повинна сприйматися виключно як передача повноважень з рівня центральних органів виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування із підкріпленням відповідних функцій збільшенням бюджетних надходжень до місцевих бюджетів за рахунок зміни пропорцій розподілу бюджетних коштів.

На сучасному етапі здійснення реформ децентралізації публічної влади Україна стоїть перед проблемами проведення широкомасштабних адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Якісна реалізація таких реформ неможлива без вироблення єдиного системного бачення процесу децентралізації влади в Україні, внесення змін до Конституції України та інших законодавчих актів України, а також послідовної політичної волі щодо їх втілення.

Насправді процес децентралізації публічної влади це складний управлінсько-правовий процес, оскільки будь-яке зменшення або збільшення обсягу управлінських функцій в усіх без виключення сферах локального управління: фінансовій, соціально-економічній, суспільно-політичній тощо зумовлює зміну конфігурації відносин між центральними органами виконавчої влади, регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а в деяких випадках і органах самоорганізації населення.

Децентралізація повинна розумітися як заміна усталеної парадигми державного управління суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі засобами імперативного впливу із великим обсягом контролюючих функцій на таку модель розподілу владних повноважень, за якої первинним буде вирішення будь-якої проблеми на локальному рівні (рівні громади та рівні регіону), а інклюзивність участі центральних органів виконавчої влади розглядатиметься як додатковий, але не основний інструмент для її подолання. Тобто, виникаючи на рівні певної території, будь-яка проблема повинна і вирішуватися засобами доступними та достатніми для цієї території та такого масштабу.

В цьому контексті адміністративно-правового змісту децентралізація полягає у створенні належного оптимального правового підґрунтя для забезпечення повноцінної реалізації органами публічної влади власних повноважень. При чому такі повноваження є похідними від функцій держави, визначених і гарантованих Основним Законом. Органи публічної влади уповноважені на виконання функцій держави, а тому їх діяльність повинна забезпечуватися фінансовими, матеріальними, організаційними та адміністративними ресурсами. Однак, якщо проаналізувати природу процесу децентралізації публічної влади та природу права на місцеве самоврядування, то необхідно зробити висновок про те, що держава фактично гарантує можливість вирішувати проблеми локального територіального розвитку громадам самостійно. Водночас, масштаби проблем, які можуть вирішуватися органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення не

визначаються в Основному Законі, але цілком логічно передбачити, що масштаби проблем можуть співвідноситися із можливостями для їх вирішення.

Наведене дає підстави для висновку про те, що чим більш спроможною у фінансовому та організаційному плані є громада, тим більше проблем вона може вирішувати. Таке вирішення буде оперативним і своєчасним, а характер вирішення – всеосяжним із чітким визначенням першопричини проблеми.

Така ситуація пояснюється тим, що локальна організація управління забезпечує максимальне наближення органу публічної влади до об'єкта управління, що дає змогу суттєво скоротити часові витрати між аналізом проблеми та прийняттям рішення щодо її розв'язання. Правовий сенс такого процесу полягає у створенні належного законодавчого забезпечення для органів публічної влади локального рівня процесу реалізації їх компетенцій та повноважень. Правове закріплення наглядових, контролюючих та інших функцій забезпечить перенесення центру прийняття управлінського рішення з центральних органів виконавчої влади на рівень органів місцевого самоврядування, в чому власне і простежується основна сутність децентралізації. Це передбачає не лише делегування, але й комплекс заходів з перерозподілу зон і сфер впливу між суб'єктами управління, що включені в єдину систему органів публічної влади.

Практична реалізація реформ децентралізації публічної влади з позицій формування спроможності в органах публічної влади регіонального та локального рівнів демонструє такі результати. Так, відповідно до даних оцінки фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, проведеної групою експертів за результатами обробки статистичних та інших даних матеріально-фінансового характеру, отриманих з відкритих джерел Міністерства фінансів України, Державної статистичної служби України необхідно стверджувати, що суто номінально процес децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою в Україні відбувається. Це засвідчує зокрема той факт, що протягом 2015–2018 рр. з 11,2 тис. територіальних громад майже 3,5 тис. громад об'єдналися сформувавши 665

нових суб'єктів державно-владних відносин – об'єднаних територіальних громад, які законодавство одразу номінувало як спроможні. Однак, аналізуючи дані, наведені в оцінці фінансової спроможності цих громад, варто зазначити таке: «у державному бюджеті на 2018 рік об'єднаним територіальним громадам спрямована державна підтримка у вигляді субвенції на формування інфраструктури в сумі 1,9 млрд. грн. (у 2017 році – 1,5 млрд. грн., 2016 році – 1,0 млрд. грн.). Крім того, на 2018 рік місцевим бюджетам (в тому числі об'єднаним територіальним громадам) передбачена державна фінансова підтримка у вигляді коштів Державного фонду регіонального розвитку у сумі 6,0 млрд. грн., субвенції на соціально-економічний розвиток територій – 5,0 млрд. грн., субвенції на розвиток медицини у сільській місцевості – 5 млрд. грн., субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення – 11,5 млрд. грн. та ін.» [184, с. 10-12].

Отже, такі субвенції з Державного бюджету України на потреби вже об'єднаних (тобто спроможних) громад означають популістський характер досягнутих результатів. Реальна децентралізація відбулася лише в контексті закріплення повноважень, але не в сфері підвищення такими громадами власної спроможності та фінансової і матеріальної незалежності від держави.

Тому, О. Скрипнюк пропонує вирішувати фінансовий аспект процесу децентралізації так: делеговані повноваження органами місцевого самоврядування повинні здійснюватися за рахунок загальнонаціональних фінансових джерел, натомість для забезпечення власних повноважень органів місцевого самоврядування необхідно використовувати фінансові ресурси своєї території [243, с. 12].

Тут слід додати, що важливим напрямом фінансової децентралізації повинно стати нормативне врегулювання громадських бюджетів шляхом розробки та прийняття Закону України «Про громадські бюджети», який підвищить рівень ефективності таких бюджетів, гарантуватиме їх прозорість і захист прав учасників бюджетного процесу за рахунок встановлення певного відсотку з місцевого бюджету, що виділятиметься громадському бюджету.

На думку М. Проценко більш показовим є темп зростання власних доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад в розрахунку на одного мешканця. Так, «в 2017 р. темп зростання власних доходів бюджету таких громад в середньому по Україні дорівнював 32%. Із розрахунку на одного мешканця середній показник надходжень власних доходів об'єднаних територіальних громад дорівнює 1500 грн. При цьому він продовжуватиме зростати оскільки всі об'єднані територіальні громади, які вийшли на прямі відносини з державним бюджетом, відповідно до закону п'ять років будуть отримувати базову та реверсну дотацію, освітню та медичну субвенції» [227]. При цьому, розміри таких дотацій обраховуються як надходження бюджету, а оскільки вона реверсна, то цілком логічно, що згодом відповідні відрахування до державного бюджету будуть складати витрати місцевих бюджетів, які повинні будуть покриватися вже за рахунок прямих власних доходів.

В цьому контексті нами висловлена позиція про те, що підвищення ефективності процесів децентралізації можливе не лише за рахунок вивчення слабких місць практичної її реалізації, але і через наукове пізнання феномена децентралізації публічної влади, коли будуть вивчені особливості її сучасного стану, історичний розвиток проблеми, порядок виникнення, ефективність і її результативність у впливі на суспільне життя, в тому числі й формування громадянського суспільства [231, с. 198]. Я. Богів проблему ефективності процесу децентралізації публічної влади розуміє дещо в іншому аспекті. Децентралізація проявляється через якість реалізації управлінських функцій та досягнення максимального результату від здійснення владних повноважень делегованих на найменший локальний рівень органу влади [36, с. 95]. Насправді, говорячи про процес досягнення цілей децентралізації публічної влади дійсно не доцільно сприймати зменшення або збільшення бюджетних субвенцій з Державного бюджету України до місцевих бюджетів як однозначно негативний чи позитивний результат реформи. Такі коливання можуть бути кон'юнктурними і, частіше за все, мати природу, пов'язану із зламами економічних зв'язків усталених в межах однієї громади і переформатованими в

умовах об'єднаної територіальної громади.

Наразі, найбільш важливо говорити про такі критерії успішності державної політики у сфері децентралізації органів публічної влади, що пов'язані із реалізацією принципу субсидіарності. Згідно з цим принципом здійснення владних повноважень на центральному рівні є недоцільним, якщо вони можуть реалізовуватися на місцевому рівні, а публічна влада має здійснюватися на найближчому до населення рівні [130, с. 18]. На практиці таке розуміння принципу субсидіарності реалізовується через можливість виконувати більший обсяг функцій за рахунок об'єднання або заміщення матеріально-технічних ресурсів декількох суб'єктів владних повноважень. Сам процес децентралізації передбачає делегування або в інший спосіб передавання повноважень від одного органу до іншого разом із доступом до відповідних ресурсів для їх реалізації. Але політика децентралізації та деконцентрації в контексті адміністративно-територіальної реформи демонструє дещо іншу архітектоніку процесу реформування публічної влади – відбувається кооперація ресурсів та об'єднання суб'єктів повноважень із виділенням одного суб'єкта з декількох. В цьому і полягає зміст процесу формування спроможних територіальних громад. Але, при цьому, такі громади беруть на себе і функції органів публічної влади районного рівня, оскільки в деяких випадках об'єднані територіальні громади формуються в межах кордонів районів.

Це також є реформування системи публічної влади методами децентралізації, однак не відбувається делегування повноважень як таке, тобто втрачається адміністративна складова процесу децентралізації.

Загалом, як слушно зазначає І. Трофімова децентралізація може мати такі форми прояву:

– політичну – обсяг повноважень місцевих органів публічної влади дає їм змогу вирішувати всі без виключення проблеми регіонального розвитку без втручання або допомоги органів державної влади;

– бюджетну – обсяг надходжень в місцеві та державний бюджет розподілений так, що дає змогу за рахунок власних надходжень вирішувати

органам місцевого самоврядування проблеми територіального розвитку будь-якого масштабу;

– адміністративну – характерна для моделі делегування повноважень;

– економічну – характеризує наділення місцевих органів влади широкими повноваженнями в сфері регулювання господарських процесів, що відкриває можливість для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад» [260].

Така класифікація форм децентралізації публічної влади розкриває ще одну важливу проблему практичної реалізації політики держави в цій сфері – відсутність узгодженості між різними формами децентралізації: бюджетної, економічної, адміністративної, політичної. Нині і Концепція реформування місцевого самоврядування, і законодавство у сфері регулювання повноважень територіальних громад підміняє процеси децентралізації виключним делегуванням повноважень.

Правове забезпечення процесу децентралізації публічної влади в Україні, на сучасному його етапі потребує прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», що регулюватиме питання об'єднання територіальних громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Прийняття цього нормативно-правового акта зумовить внесення змін до низки чинних Законів України, зокрема, «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

В цьому контексті заслуговує на увагу Проєкт Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22.02.2018 р. Його найбільшим здобутком є те, що на законодавчому рівні закріплюється поняття громади, як «адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів. Громада визначається територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані в межах

території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування» [226]. При цьому законопроект пропонує чітко визначення того, що громада – як окремий суб'єкт формування органу публічної влади – органу місцевого самоврядування, охоплює територію більше ніж один населений пункт та може дорівнювати навіть території цілого району.

Подібне розуміння громади дає змогу по-новому розкрити зміст територіального управління. Оскільки сутність територіального управління полягає у забезпеченні потреб розвитку певної території, що втілюються в потреби конкретної громади, то цілком логічно, що децентралізація функцій управління в системі органів публічної влади, передбачає деталізацію процесу делегування повноважень від держави до органу місцевого самоврядування. При чому держава, делегуючи повноваження, робить це не від конкретного органу влади, а від цілого рівня регіональних органів. Оскільки громада може замінити собою район, то на рівні району не повинні існувати органи державного управління, інакше відбуватиметься подвійне підпорядкування та неузгодженість у реалізації управління територіальним розвитком.

Доктор О. Люхтергандт у своїй експертній оцінці щодо реалізації ідеї децентралізації влади в процесі реформування адміністративно-територіального устрою України надає пропозиції про внесення змін до Конституції, ключовими з яких можна визначити такі:

- організація трьох рівнів місцевого самоврядування: громади, райони (повіти), області. При цьому рекомендується окремо виділяти Автономну Республіку Крим;

- чітке відокремлення органів державного самоврядування кожного з рівнів;

- дотримання принципу субсидіарності при розподілі повноважень між державними органами влади;

- реалізація права громадян вирішувати проблеми самоврядування шляхом проведення місцевих референдумів [80, с. 55].

Тобто, закладаючи в основу адміністративно-територіального устрою

механізми та принципи Проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22.02.2018 р. доцільно чітко закріпити на законодавчому рівні таке:

- органи місцевого самоврядування громади наділяються, як власними, повноваженнями, що притаманні органам державної влади такого територіального рівня, який займає громада, за виключенням випадків коли одна громада займає територію одного населеного пункту;

- повноваження органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, а також органи, що створюються в рамках співробітництва територіальних громад повинні на законодавчому рівні наділятися, як власними, повноваженнями, які притаманні органам державної влади такого територіального рівня, який займає об'єднана територіальна громада або декілька громад, що співпрацюють між собою.

З огляду на це, слушним видається підхід, запропонований у працях О. Бориславської, І. Заверухи, А. Школика, Т. Кулішенко та Т. Карабін, відповідно до якого доцільно виділяти такі форми децентралізації публічної влади:

- територіальна децентралізація, яка передбачає створення органів публічної адміністрації (органів місцевого самоврядування), які здійснюють урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади;

- функціональна децентралізація, яка передбачає визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру;

- предметна децентралізація, що становить самоврядне управління в межах сфери суспільних відносин [69; 98; 130].

На наш погляд, найбільш утилітарним з точки зору вирішення сучасних проблем узгодженості повноважень у сфері управління територіальним розвитком за умови того стану реалізації децентралізації публічної влади, який

вже існує сьогодні, є функціональний підхід.

В цьому контексті І. Лопушинський та Л. Оленковська зазначають, що «функціональна концепція застосовується через утворення своєїрідної «надбудови» у формі публічно-правової установи, що перебирає на себе частково функції теперішніх громад, або громади діють на підставі договірних відносин, визначаючи коло послуг, які будуть надавати громади в межах співпраці, зберігаючи загалом увесь спектр послуг та забезпечуючи їх централізацію, у тих випадках, коли централізоване надання тих чи інших послуг є більш ефективним та економічно доцільним» [140, с. 141]. Віддалено така модель відтворюється через інститут співробітництва територіальних громад, коли об'єднуючись громади створюють нову управлінську інстанцію, що вбирає в себе певні повноваження, проте в конкретній сфері суспільних відносин.

Тобто, фактично, відбувається поєднання предметного та функціонального підходів, а на практиці ще й із застосуванням методів проєктного менеджменту, і це дає підстави для висновку про те, що організація процесів територіального управління в такий спосіб є найбільш ефективною та дієвою. І саме така модель потребує належного правового опрацювання та законодавчого закріплення.

Підсумовуючи викладене вище доцільно зробити такі висновки в контексті найбільш гострих проблем процесу децентралізації публічної влади в Україні та напрямів їх подолання.

Проблеми практичної реалізації децентралізації публічно-управлінської сфери полягають не лише в якості управлінських кадрів та в точності заходів. Необхідно розуміти, що потребують перегляду теоретико-методологічні засади організації публічно-політичних процесів; процесів децентралізації та деконцентрації державного управління. Це проявляється в необхідності запровадження нових прогресивних підходів до методологічного забезпечення самого процесу перерозподілу та делегування повноважень із застосуванням функціонального та предметного підходів, синтезуючи елемент обох із них з

метою отримання найбільш ефективної моделі розподілу державно-управлінських функцій між різними органами публічної влади.

Враховуючи перераховані вище чинники, необхідно виокремити основні напрями практичної реалізації процесу децентралізації влади в Україні, які в перспективі здатні забезпечити її успішне становлення:

- досягнення єдиної суспільної думки щодо необхідності децентралізації влади, шляхів, методів і строків її здійснення;
- створення єдиної ефективної системи органів державного управління на місцях;
- готовність діючої влади до передачі власних повноважень на користь місцевим органам самоуправління;
- здійснення якісної фахової підготовки фахівців, які входитимуть до системи органів місцевого самоуправління;
- створення ефективної системи розподілу фінансових джерел забезпечення діяльності системи органів виконавчої влади.

Однією з найважливіших проблем здійснення реформ децентралізації в Україні є хибність сприйняття та несистемність правового закріплення самого процесу децентралізації публічної влади. В розумінні вітчизняного законодавця вона зводиться до делегування повноважень від державних органів влади на рівень органів місцевого самоврядування. Однак, належна реалізація реформ децентралізації публічної влади можлива лише при запровадженні повноцінного процесу перерозподілу повноважень із відповідним законодавчим закріпленням власних функцій за органами державної влади та місцевого самоврядування, які сьогодні наділені функціями делегованими. Такий підхід суттєво зменшить навантаження на мережу міжбюджетних відносин, створивши реальне підґрунтя для бюджетної децентралізації не за рахунок реверсивних субвенцій, а за рахунок кінцевого перерозподілу джерел власних доходів вказаними органами.

Право-державотворча практика вимагає узгодження на практичному рівні інструментів адміністративної, бюджетної та економічної децентралізації. Нині

питання децентралізації повноважень органів державної влади, регіонального та локального рівнів (місцеві державні адміністрації) зводиться до сфери реєстраційної діяльності та регуляторних функцій щодо операцій з нерухомістю. Натомість, вимагає поглиблення децентралізація в медичній, освітній, соціальній, інноваційні та інших сферах суспільного життя.

В такий спосіб держава створить належні умови для посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення проблем територіального розвитку з одночасним наділенням їх таким рівнем можливостей, реалізація якого дасть змогу локалізувати будь-які проблеми та питання соціально-економічного розвитку громади.

Отже, проблемами реалізації реформи децентралізації публічної влади в Україні є: такі, що виникають під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що вже має місце на практиці у вигляді укрупнення територіальних громад; проблеми щодо послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані; проблеми бюджетної сфери з питань фінансування повноважень органів місцевого самоврядування; проблеми з приводу зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; проблеми щодо утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам; проблеми, що зумовлені відсутністю правового закріплення чіткого обсягу повноважень органів публічної влади. Окрім того, здійснюючи реформи децентралізації публічної влади, Україна стоїть перед проблемами проведення широкомасштабних адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Аналіз статистики свідчить, що існуючі сьогодні субвенції з Державного бюджету України на потреби вже об'єднаних (тобто спроможних) громад мають популістський характер. В той час як реальна децентралізація відбулася лише в контексті закріплення повноважень, але не в сфері підвищення такими громадами власної спроможності та фінансової і матеріальної незалежності від держави.

З огляду на це, необхідно запровадити нові прогресивні підходи до методологічного забезпечення самого процесу перерозподілу та делегування повноважень із застосуванням функціонального та предметного підходів, синтезуючи елемент обох із них з метою отримання найбільш ефективної моделі розподілу державно-управлінських функцій між різними органами публічної влади.

Висновки до Розділу 3

Проведене дослідження особливостей децентралізації в умовах демократичної трансформації в Україні дає підстави для таких висновків.

1. Проведено систематизацію нормативно-правових актів, що у своїй сукупності є базисом правового забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні, за їх юридичною силою. Виділено чотири групи: 1) законодавчі акти, що включають в себе 3 підгрупи: конституційно-правова підгрупа, органічні закони та звичайні закони; 2) Укази Президента України; 3) постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; 4) накази та розпорядження міністерств та інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

2. Проведене дослідження, аналіз і систематизація чинних нормативно-правових актів, що сукупності становлять правове забезпечення реформ децентралізації публічної влади в Україні, дає підстави для формування висновку про те, що чинна нормативно-правова база хоча й є основою для реалізації реформ децентралізації, однак залишає невирішеними та незгодженими багато питань, що потребують законодавчого регулювання.

3. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації спрямоване на досягнення однієї зі стратегічних цілей, а саме збалансованого розвитку територій. Збалансованість розвитку територій за своєю сутністю полягає у покращенні кількісних та якісних характеристик територій; удосконаленні відсоткового співвідношення

окремих їх елементів, як-от: влади, бізнесу, населення та ін. Перевагами збалансованого розвитку територій є не лише збалансованість територіальної організації влади, а й комплексний розвиток регіонів (а не лише окремих їх складових – територіальних громад).

4. Право-державотворча практика вимагає узгодження на практичному рівні інструментів адміністративної, бюджетної та економічної децентралізації. Нині питання децентралізації повноважень органів державної влади, регіонального та локального рівнів (місцеві державні адміністрації) зводиться до сфери реєстраційної діяльності та регуляторних функцій щодо операцій з нерухомістю. Натомість, вимагає поглиблення децентралізація в медичній, освітній, соціальній, інноваційні та інших сферах суспільного життя. В такий спосіб держава створить належні умови для посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення проблем територіального розвитку з одночасним наділенням їх таким рівнем можливостей, реалізація якого дасть змогу локалізувати будь-які проблеми та питання соціально-економічного розвитку громади.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, яке полягає у дослідженні децентралізації публічної влади у правовій теорії та державотворчій практиці, дослідження сучасних концепцій децентралізації влади, а також в аналізі особливостей децентралізації публічної влади в умовах демократичної трансформації в Україні. За результатами дослідження сформульовано такі висновки:

1. Проведений аналіз генези ідеї децентралізації публічної влади в європейській та американській політико-правовій теорії та практиці, дозволив виокремити відмінності моделей децентралізації влади у згаданих регіонах. Спосіб організації конституційної влади у США можна визначити як модель «знизу – догори»: громади – штати – федерація. Континентальна модель передбачає надання громадам права на самовизначення. На підставі проведеного дослідження можна говорити про те, що утвердження принципу децентралізації як основоположного для конституційної держави відбувалося у декілька етапів. Першим етапом було прийняття окремих законодавчих актів щодо децентралізації у кінці XIX та в першій половині XX століття. Другим етапом можна вважати період з кінця Другої світової війни і до початку XXI ст., який ознаменувався низкою конституційних змін і закріпленням у конституціях та законодавстві багатьох держав поняття «децентралізація». Третім етапом є початок XXI століття, який супроводжується продовженням реформ з децентралізації влади у багатьох країнах в умовах глобалізації.

2. Відповідно до різновидів публічної влади, виокремлено основних суб'єктів децентралізації публічної влади. Ними є: територіальні органи і державного, і регіонального й локального рівнів; територіальні органи муніципальної влади і регіонального, і локального рівнів; територіальні громади, що за своєю сутністю є об'єднаннями всіх громадян певної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), що можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів

згідно з конституційними приписами вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної власності; органи самоорганізації населення, що є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення і за своєю суттю є представницькими органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин; громадські об'єднання або громадські організації, які з одного боку представляють інтереси своїх членів, а з іншого виконують публічні функції незалежно від їх спрямування (релігійного, соціального, професійного); міжнародна спільнота, тобто міжнародні організації, спілки, об'єднання, що представляють наднаціональні інтереси, визначаючи у міжнародних договорах основні постулати децентралізації влади.

3. Модель децентралізації публічної влади в державі залежить від таких критеріїв як: державний устрій країни, адміністративно-територіальний поділ країни, правова система, організація державної влади, нормативне забезпечення, розвиток громадянського суспільства, історія державності, народні традиції та звичаї тощо. При цьому, чітко визначених рис тієї чи іншої моделі децентралізації публічної влади, що притаманні лише тій чи іншій унітарній державі визначити неможливо, вони можуть перебувати у синергійному поєднанні та взаємодоповненні.

4. Децентралізація публічної влади в умовах глобалізму здійснюється на основі міжнародно-правового й національно-правового чинників, які перебувають у тісному взаємозв'язку. При цьому, вивчення та аналіз практики застосування міжнародних документів у сфері децентралізації публічної влади в Україні вказує на їх опрацювання лише на теоретико-правовому рівні та відсутність дієвого механізму та порядку здійснення і реалізації основних засад децентралізації публічної влади в державотворчій практиці. Децентралізація публічної влади в умовах глобалізації проявляється через формально-юридичний і матеріальний аспекти.

5. Проведено періодизацію реформ децентралізації публічної влади в

період незалежності України. Перший етап (1991–1996 рр.) є періодом теоретико-правової розробки висновків і рекомендацій щодо запровадження засад децентралізації публічної влади. Другий етап (1996–2009 рр.) – період становлення та розвитку фундаментальних конституційно-правових засад демократії, верховенства права, адміністративно-територіального устрою, органів державної влади і місцевого самоврядування. Третій етап (2009–2013 рр.) – період, що характеризується запровадженням в Україні, шляхом ратифікації Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, міжнародних стандартів, що поглиблюють засади децентралізації публічної влади, зокрема щодо організації та функціонування органів місцевого самоврядування, їх ознаки та засади діяльності, які є обов'язковими для реалізації на теренах України. Четвертий етап (2014 р. – до тепер) – період активного впровадження реформ децентралізації публічної влади.

6. У сфері обмеження повноважень органів виконавчої влади на територіальному рівні сьогодні залишаються невирішеними та неузгодженими багато питань, що потребують законодавчого регулювання. Зокрема, щодо запровадження інституту префектів, які за умови подальшого належного визначення його статусу, матимуть правові інструменти для здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, при цьому не дублюючи їх повноваження. Так, важливими є внесення необхідних змін до Конституції України стосовно децентралізації влади, а також прийняття спеціального закону щодо статусу префектів. Необхідним також є прийняття органічного Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», що визначатиме основні засади державної політики у цій сфері, структуру нового адміністративно-територіального устрою, сформованого саме на засадах децентралізації.

7. Низка прогалин та колізій в чинному законодавстві України з приводу концептуальної синергії засад адміністративно-територіального устрою та здійснення місцевого самоврядування в Україні і реалізації територіальними

громадами свого права на добровільне об'єднання мають бути подолані шляхом підготовки і прийняття у новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесення змін до Конституції України щодо права громадян на участь у діяльності органів місцевого самоврядування, а також ухвалення Закону України «Про місцеві референдуми». Окрім того, доцільним буде і попередня міжнародна експертиза законопроектів щодо розвитку системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, яка дозволить уніфікувати українське законодавство з європейськими стандартами розвитку місцевого самоврядування.

8. Виділено такі групи проблем у сфері децентралізації публічної влади: ті, що виникають під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що вже має місце на практиці у вигляді укрупнення територіальних громад; проблеми щодо послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані; проблеми бюджетної сфери з питань фінансування повноважень органів місцевого самоврядування; проблеми з приводу зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; проблеми щодо утвердження в областях ідей, претензій у сфері політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам; проблеми, що зумовлені відсутністю правового закріплення чіткого обсягу повноважень органів публічної влади.

9. Незавершений процес добровільного об'єднання територіальних громад, що пов'язаний і з відсутністю конкретних строків для такого об'єднання, і з низьким рівнем обізнаності громадян щодо його переваг та особливостей, значно уповільнює впровадження реформи децентралізації та зумовлює труднощі у функціонуванні вже спроможних об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, необхідним є законодавче встановлення кінцевих строків, до настання яких повинні бути сформовані об'єднані територіальні громади, що повинно супроводжуватись підвищенням рівня обізнаності суспільства з суттю процесу об'єднання. Це не суперечить ідеї добровільності в утворенні об'єднаної

територіальної громади, оскільки на розсуд громадян залишаються такі найосновніші питання як перелік територіальних громад, що об'єднуються, визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування, інфраструктурне та кадрове забезпечення територіальної громади тощо.

10. Фінансова децентралізація, пов'язана з наданням об'єднаним територіальним громадам фінансових ресурсів для здійснення їх повноважень, супроводжується низкою проблем. Аналіз статистики свідчить, що існуючі сьогодні субвенції з Державного бюджету України на потреби вже об'єднаних (тобто спроможних) громад мають популістський характер. В той час як реальна децентралізація відбулася лише в контексті закріплення повноважень, але не в сфері підвищення такими громадами власної спроможності та фінансової і матеріальної незалежності від держави. Необхідно суттєво зменшити навантаження на мережу міжбюджетних відносин, створивши реальне підґрунтя для бюджетної децентралізації не за рахунок реверсивних субвенцій, а за рахунок кінцевого перерозподілу джерел власних доходів вказаними органами.

Ще одним важливим напрямом фінансової децентралізації повинно стати нормативне врегулювання громадських бюджетів шляхом розробки та прийняття Закону України «Про громадські бюджети», який підвищить рівень ефективності таких бюджетів, гарантуватиме їх прозорість та захист прав учасників бюджетного процесу за рахунок встановлення певного відсотку з місцевого бюджету, що виділятиметься громадському бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Alper Ozmen. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. April. 2014. Edition.vol.10. P. 415–424.
2. Babych, O. M. Relationship between of centralization and decentralization in public administration. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2011. № 12. P. 109–113.
3. Dumke C. Daseinsvorsorge, Wettbewerb und kommunale selbstverwaltung im Bereich der liberalisierten Energiewirtschaft. *KWI-Gutachten*: Universitat Potsdam, 2015. 180 p.
4. Hendrych D., Shulova S. *Overejne sprave*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2010. p. 270.
5. Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski. *Ustoj samovradu terytorialnego: materialy dydaktyczne*. Wroclaw: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. 2013. 440 s.
6. Karpenko V. The tension between the executive and local government at the regional level and mechanisms of their solving: the experience of Ukraine and France. Thesis abstract of Cand. Sc. Econ. 25.00.04. Ukraine. 2001. 19 p.
7. Lawton A., and Rose A. G. *Organisation and Management in the Public Administration*. London. Pitman. 1991. 167 p.
8. Ramnow R. *The Local Territorial Community: a State's Successor?* Brooklyn. LR. 1992. 397 p.
9. Soycon Kim, Wade Smith, Mitchell Sommers and Meredith Varela. *Power to the people: A Comprehensive Analysis of Determination in the East African Community*.2015. P. 45.
10. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. *Anfreas Gellesdal*: Stanford, 2016.: <http://plato.stanford.edu/entries/federalised/>.
11. Thoms Dj. G. *Regulatory Acts of EU Countries: Regulatory Policy of Today*. London. Bridgestone PH. 1999. 449 p.
12. Vogel Martin. *Constructing local democracy in Bolivia. Decentralization*

and rural development. Lund University, 2010. 71 p.

13. Актуальні проблеми теорії держави та права. [С.М. Тимченко, С.К. Бостан, С.М. Легуша та ін.]. К.: КНТ, 2008. 288 с.

14. Амосов О. Ю., Малінецька Г. В. Децентралізація влади в Україні: фінансові і політико-правові аспекти. *Теорія і практика державного управління*. Вип. 2 (43). 2015. С. 129–134

15. Андреевский И. Е. Русское государственное право: сочинение. СПб.; М., 1865. 92 с.

16. Багметов М. О., Ємельянов В. М. Історія та практика державного управління в Україні: *посібник*. Чернівці: ЧНУ, 2014. 316 с.

17. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 11–18.

18. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми. *Муніципальний рух: новий етап розвитку*: матер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (м. Бердянськ, 6–8 вересня 2001 р.). К., 2002. С. 368–370.

19. Бакуменко В. Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.: за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

20. Барабаш Ю. Г. Демократические основы конституционного строя Украины. 2011. Вып. 1. С. 46–66.

21. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: дис. к.н. держ. упр.; спеціальність: 25.00.02 – механізми державного управління. Х.: Магістр, 2016. 22 с.

22. Бариська Я. О., Попович Т. П. Децентралізація публічної влади (досвід Польщі та Угорщини). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 45. Т. 1. С. 69–73.

23. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 2. С. 21–30.

24. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 1999. № 5. С. 25–29.
25. Батанов О. Субсидіарність. Політична енциклопедія [За заг. ред. Ю. Левенця]. К.: Парламентське видавництво, 2011. С. 696–697.
26. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 20 с.
27. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: *монографія*. За заг. ред. В. Ф. Погорілка. К.: Ін Юре, 2003. 512 с.
28. Батанов О. В. Муніципальна влада та актуальні проблеми формування наукових основ місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2006. № 3. С. 26–33.
29. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 84–88.
30. Батанов О. В. Муніципальне право України: *підручник*. Відп. ред. М. О. Баймуратов. Х.: Одіссей, 2008. 528 с.
31. Батанов О. В. Самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 5: П–С. 2003. С. 414.
32. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2000. 20 с.
33. Белей Л. Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину. *Український тиждень*. 2014. № 17–18. С. 38–39.
34. Бистрицька Т. В. Федералізація України: «за» та «проти»: *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ,

2014 р.) / Укладачі: І. П. Голосніченко, Т. О. Чепульченко, В. Ю. Пряміцин. С. 12–14.

35. Білоус О., Власов В. Глобалістика – нова синтетична наука. *Вісник Національної академії наук України*. 2010. № 3. С. 17–26.

36. Богів Я. С. Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 92–96.

37. Бондар О., Шаповалова А. Місце та роль інституту самоврядування в структурах громадянського суспільства. *Віче*. 2009. № 17. С. 22–24.

38. Борденюк В. І. Державний механізм держави як система органів державної влади та органів місцевого самоврядування та фактори його цілісності. *Юридична Україна*. 2005. № 3. С. 15–23.

39. Борденюк В. І. Децентралізація державної влади та місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.

40. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування і його органів з функціями держави. *Право України*. 2003. № 11. С. 17–23.

41. Борденюк В. Теоретичні основи співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2004. № 11. С. 16–20.

42. Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 128–132.

43. Брустінов В. В. Модернізація системи влади та управління: чинники змін та розвитку: автореф. дис. канд. політ. наук. К.: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2005. 19 с.

44. Буковинський С. А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад. *Фінанси України*. 1999. № 5. С. 80–87.

45. Бушанський В. Чи потрібна країні федералізація? *Наук.-практ. журнал*

Верховної Ради України: *Віче*. 2006. № 3. С. 18–23.

46. Бьолер Д. Ответственность за общественное и общественность. М.: Филос, 2014. 357 с.

47. Василевич Г. А., Кондратович Н. М., Приходько Л. А. Конституционное право зарубежных стран: *учебник*. Мн.: Книжный Дом, 2006. 480 с.

48. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 123–126.

49. Величко В. О., Фролов О. О. Концепції місцевого самоврядування. *Форум права*. 2015. № 4. С. 26–30. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_6.pdf.

50. Висновок Головного науково-експертного управління на проєкт Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 4070а від 13.06.2014 р. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.

51. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 1. С. 5–18.

52. Воронов М. П., Скрипничук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* Х.: Право, 2001. Вип. 1. С. 32–36.

53. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави: В зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. *Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права*. К.: Вид-во ТОВ «Українська консалтингова група», 2005. 128 с.

54. Габермас С. Ю. Залучення іншого. Студії з політичної теорії [Текст]. Львів: Астролябія, 2006. 416 с.

55. Галунько В. В. Напрями реформування системи органів виконавчої влади. *Митна справа*. 2011. № 1 (73). Ч. 2. С. 120–126.
56. Гамбург Л. М. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 4 (1). С. 134–145.
57. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 9–15.
58. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду: дис. канд. наук з державного управління; спец.: 25.00.02. Одеса, 2016. 262 с.
59. Гладкий В. В. Політичні та економічні ризики децентралізації влади в Україні. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ*: збірник тез доповідей II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 19 квітня 2018 р.). Херсон: Вид-во ДВНЗ «ХДАУ», 2018. С. 103–105.
60. Горбатенко В. П. Децентралізація. *Юридична енциклопедія*: у 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 168–169.
61. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.13. Одеса, 2002. 18 с.
62. Грицяк І. Місце самоврядування України в історії сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. № 1. С. 53–67.
63. Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. *Демократичне врядування*. 2015. Вип.15. С. 9–18.
64. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть? Політологія. Кін. XIX – перша половина XX ст.: хрестоматія / за ред. О. І. Семківа. Л., 1996. С. 178–189, С. 180.; Цит. за: Єкельчик С. О. Федералізм. URL: <http://www.ditext.com/yekelchik/federal.html>.

65. Губрієнко О. М. Політико-правова характеристика сучасних федеративних держав. *Вісник Запорізького національного ун-ту. Серія: Юридичні науки.* 2009. № 2. С. 36–37.
66. Гьофе О. Демократія в епоху глобалізації. Пер. з нім. Л. Ситніченко та О. Лозінської. К.: ППС 2002, 2007. 436 с.
67. Давидович С. Н. Сучасні підходи до реформування місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений.* 2017. № 5.1 (45.1.). С. 20–23.
68. Данилов С. Ю. Канадский вариант федерализма: опыт и перспективы. Отв. ред. М. Н. Марченко. *Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): учеб. пособие.* М., 2000. С. 79–115.
69. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. [Текст]. [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К.: Москаленко О. М., 2012. 212 с.
70. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. К.: ПРООН/МПВСР, 2007. 269 с.
71. Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету: постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 16.02.2011 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2011-%D0%BF>.
72. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова Кабінету Міністрів України № 6 від 14.01.2015 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>.
73. Динис Г. Г., Карабін Т. О., Лазур Я. В., Менджул М. В., Натуркач Р. П., Рогач О. Я., Савчин М. В., Сухан І. С., Трачук П. А., Хохлова І. В. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМРАНИ, 2015. 216 с.
74. Дністрянський С. Погляд на теорії права та держави. Львів: Друкарня Наукового Товариства ім. Т. Шевченка, 1925. Т. 138. 140 с.
75. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. пер. з іноз. мов. За

заг. ред. В. Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

76. Древницький Ю. Володимир Старосольський: громадсько-політична та наукова діяльність (1878–1942). Авт. передм. І. Райківський. Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2012. 304 с.

77. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. *Право України*. 2003. №11. С. 17–23.

78. Дурєєва Н. С. Глобализация как социальное конструирование нового мирового порядка: автореф. дис. канд. фил. наук. Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2009. 19 с.

79. Дюгі Леон. Конституційне право: Загальна теорія держави. Передмова д-ра юрид. наук Ю. М. Оборотова. О.: Юрид. літ., 2005. 320 с.

80. Експертний висновок д-ра Отто Люхтергандта до пропозицій про внесення змін ... стосовно децентралізації в територіальному управлінні країною. «Конституційний процес в Україні: відповідь на нові виклики чи повторення старих помилок?». 2015. С. 54–65.

81. Елистратов А. И. Государственное право. М.; Л., 1929 г.; Белявский Н. Н. Полицейское право (административное право). Пг., 1915. 208 с.

82. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 400 с.

83. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. К.: Крамар, 2003. 396 с.

84. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ № 994_036 від 15.10.1985 р., ратифікований 15.07.1997 р. *Офіц. сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

85. Євтушенко О. Н. Проблеми централізації державної влади і місцевого самоврядування в Україні. *Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць*. 2009. № 29. С. 34–38.

86. Євтушенко О. Н. Радянська модель організації місцевої влади в Україні. *Наукові праці: науково-методичний журнал. Державне управління*. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. 2011. Вип. 147. Т. 159. С. 37–42.

87. Жаровська І. М. Трансформація феномена державної влади в умовах глобалізаційних змін. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6–1. Т. 1. С. 23–26.

88. Жукова Н. Соціально-політична концепція Б. Кістяківського. *Вісник Львівського університету*. Серія філософсько-політологічні студії. 2016. Вип. 8. С. 16–22.

89. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: *Підручник для студентів ВНЗ*. К.: Ін Юре, 2004. 672 с.

90. Забейворота Т. В. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: автореф. дис. канд. наук з держ. управління; [спец.] 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Харків, 2017. 20 с.

91. Завгородній В. А., Романов М. Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія: Юридичні науки. 2015. № 1 (І). С. 16–23.

92. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб. За заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.

93. Заславська О. І., Огородник В. О. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Вип. 2 (50). 2017. С. 261–266.

94. Іванова Л. Г. М. Костомаров у Петербурзькій громаді. *Проблеми історії України XIX – початку XX ст.*: Зб. наук. пр. 2008. Вип. 15. С. 28–41.

95. Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/society/2094406-63-ukrajintsiv-pishayutsya-svojim-gromadyanstvom-opituvannya.html>.

96. Камінська Н. В. Значення децентралізації для регіонального розвитку

в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/100/1700-znachennya-decentralizacii-dlya-regionalnogo-rozvitku-v-ukraini.html>.

97. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. 306 с.

98. Карабін Т.О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.

99. Карпенко В. В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції. *УАДУ, Одеський філіал*. Одеса, 2000. 19 с.

100. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20–23.

101. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 28–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_6.

102. Кельман М. С. Методологія права на сучасному етапі державотворення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2007. Вип. 3. С. 3–13.

103. Кириченко Ю. М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 59–62.

104. Коваленко А. В. Органи місцевого самоврядування у системі державного контролю з питань захисту прав споживачів. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 374–379. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2012_4_54.

105. Коваленко Г. В., Топольскова Д. Ю. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду європейських країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*: Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство / голов. ред.

М. М. Палінчак. Ужгород: Гельветика, 2017. Вип. 13. Ч.1. С. 120–123.

106. Ковальчук В. Б. Принципи конституційної держави в структурі сучасної національної правової ідеології. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1 (49). С. 5–10.

107. Ковальчук В. Конституція та легітимація державної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 855. С. 342–347.

108. Ковбасюк Ю. В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

109. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища. *Державне будівництво*. 2017. №1. С. 1–12.

110. Козлова Л. В. Механізм розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації. URL: <http://escii.eu/artykuly/artykul-1k>.

111. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис. канд. юрид. наук.; спец. 12.00.01. К.: КНУ імені Тараса Шевченка. 2003. 209 с.

112. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. Серія: міжнар. відносини. 2003. Вип. 27. С. 198–204.

113. Колісник В. Ідея федералізації в Україні у контексті національно-етнічного чинника: історичний досвід та сучасні виклики. *Право України*. 2014. № 9. С. 53–63.

114. Коліушко І. Б. Децентралізація публічної влади в Україні. 2013. URL: <http://zaxid.net>.

115. Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 195–199.

116. Комзюк Л. Т. Порівняльний аналіз конституційних проєктів М. Драгоманова і М. Грушевського 1884–1905 рр. у контексті еволюції концепції самостійності України кінця ХІХ – поч. ХХ ст. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження»*. 2009. № 1. С. 148–154.

117. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Проект. Офіційний Інтернет-портал Київської міської державної адміністрації. URL: <https://www.kievcity.gov.ua/content/konceptsiya-reformy-miscevogoamovryaduvannya-ta-terytorialnoi-organizacii-vlady-v-ukraini.html>.

118. Копиленко О. Л., Римаренко Ю. І., Мозковий Л. І. Правознавство: Кредитно-модульний курс: *навчальний посібник*. К.: «ВД Професіонал», 2007. 400 с.

119. Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1903. Т. 2. 596 с.

120. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще проводиться. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. № 4. С. 17.

121. Короткий тлумачний словник української мови: Книга // уклад. Д. Г. Гринишин, В. Л. Карпова, Л. М. Полюга, М. Л. Худаш, У. Я. Єдмінська / наук. ред. О. Д. Пономарів]. К.: ВЦ «Просвіта», 2010 600 с.

122. Костенников М. В., Курочкин А. В. Актуальные проблемы науки административного права. М.: Изд-во МГУ, 2011. 420 с.

123. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник. Ред.: Копейчиков В.В., Пухтинський М. О. Київ: Атіка, 2000. 320 с.

124. Кравчук М. В. Теорія держави і права. *Опорні конспекти* [Текст]. К.: Алерта, 2014. 608 с.

125. Крестовська Н. М., Матвеева Л. Г. Теорія держави і права: елементарний курс. [3-тє вид.]. Х.: Одіссей, 2012. 432 с.

126. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство. К.: Наукова думка, 1984. 176 с.

127. Куйбіда В. С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні: [навч. посіб.]. Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна», Вища шк. політ. лідера. К.: [Ун-т «Україна»], 2011. 158 с.

128. Куйбіда В., Куйбіда М., Бабінова О. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії. Хмельницький: ХУУП, 2008. 468 с.

129. Куйбіда В. С. Основи регіонального управління в Україні: *підручник*. Авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2012. 576 с.

130. Кулішенко Т. Ю. Децентралізація державної влади: основні підходи *Вісник Донецького національного університету*. 2016. С. 17–20.

131. Курс правознавства. Частина 1: Основи теорії держави і права: навч. посібник. // І. Котюк. О. Котюк; [2-ге вид. доп. і випр.]. К.: Версія, В-ць Іван Котюк. 2008. 234 с.

132. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 448 с.

133. Кухтик С. В. Трансформація держави під впливом глобалізації (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук. К.: Ін-т держави і права ім. В. Корецького. 2015. 19 с.

134. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. НАДУ при Президентові України. Київ, 2006. 17 с.

135. Леонов В. В. Федерализация в Украине: за и против. *Модернізаційні процеси державного та муніципального управління*: матеріали міжнар. наук.-практ. конференції // За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової; [у 2-х т.]. К.: Академія муніципального управління. 2014. Ч. 2. 388 с.

136. Липатов А.А., Савенков Н. Т. История советской конституции (в документах) 1917–1956. Общ. ред. Студеникин С.С. М.: Госюриздат. 1957. 1046 с.

137. Лисенко Л.Г., Карасевич А.О. Децентралізація системи влади в Україні: аналіз засад і напрямів. *Актуальні проблеми соціально гуманітарних наук*: матеріали V Всеукраїнської наукової конференції з міжнародною участю (м. Дніпропетровськ, 28 серпня 2015 р.): [у 2-х частинах]. Д.: ТОВ «ІННОВАЦІЯ», 2015. Ч. 1. С. 27–37.

138. Литвин В. Децентралізація, федералізація, сепаратизм: парадокси політичного дискурсу. *Регіональна історія України*. 2014. Вип. 8. С. 9–18.

139. Літошенко Ю. В. Соборність України в концепціях М. Драгоманова. *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2014. Вип. 1. С. 42–48.

140. Лопушинський І. П., Оленковська Л. П. Добровільне об'єднання територіальних громад як складова децентралізаційних процесів в Україні. *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29–30 жов. 2015 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 139–142.

141. Лукшиц Ю. Федералізація України. Факти та міфи. *Рідна країна (світоглядний портал)*. URL: <http://ridna.ua/2011/12/federalizatsiya-ukrajinyfakty-ta-mify/>.

142. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права: *навч.-метод. посібник* (за кредитно-модульною системою). К.: Атіка, 2008. 412 с.

143. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: *монографія*. Харків: Одиссей, 2006. 352 с.

144. Ляйхт Д. Не те вирішення не тієї проблеми: Стандартний підхід до децентралізації без якісної інфраструктури та сильних інституцій може завдати Україні більше шкоди, ніж користі. *Український тиждень*. 2015. № 22. С. 24–26.

145. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4.

146. Ляпин И. Ф. Конституционные особенности децентрализации государственной власти в Российской Федерации. *Вестник Нижегородского университета им. Н. М. Лобачевского*. 2015. № 1. С. 152–154.

147. Макаренко О. Є. Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_1_43.

148. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка. *Державне управління та місцеве самоврядування*. К.: Нац. Ін-т стратегічних дослідж. при Президентові України, 2014. Вип. № 2(21). С. 277–286.

149. Максимов С. И. XXII Всемирный конгресс по философии права и социальной философии «Право и справедливость в глобальном обществе» (содержательный обзор). *Проблеми філософії права*. Київ–Чернівці: Рута, 2008. Т. IV–V. С. 50–59.

150. Малиновський В.Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: арэф. дис. канд. політ. наук. К.: Українська академія державного управління при Президентові України, 2002. 21 с.

151. Малишко В.М. Правові основи територіальної громади як основи місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник*. 2010. № 3 (16). С. 60–63.

152. Малый энциклопедический словарь / [Репринтное воспроизведение издания Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона]. М.: Издательство Брокгауз-Ефрон-С-Перербург; «Терра», 1994. Том 11 (Выпуск 111-й). Т. 3. 1056 с.

153. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 15. С. 96–99.

154. Матвеева О. В. Проблеми мондіалістської інтерпретації постглобалізму. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія:

Політологія. 2016. Т. 273. Вип. 261. С. 103–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2016_273_261_21.

155. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. *Віче*. 2008. № 9–10. С. 29–32.

156. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К.: [б.в.], 2010. 23 с.

157. Махина С.Н. Сущность и системне характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве. *Государство и право* [Текст]. 2006. № 7. С. 27–30.

158. Медведчук В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 98–107.

159. Мельник М. Федералізація України: зміцнення чи знищення держави? *Новий розвиток*. URL: <http://newroz.ucoz.ru/publ/2-1-0-880>.

160. Мельниченко О. А. Територіальна організація влади в Україні: конспект лекцій. Харків: ФОП Леонов Д.С., 2016. 102 с.

161. Михальченко М.І. Український модернізаційний проект: виклики і відповіді сучасності. *Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи*: матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемчушенко; упор. доктор політ. наук В. П. Горбатенко. К.: ТОВ «Юридична думка», 2010. 320 с.

162. Мінченко Р. М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. *Держава і право*. № 39. С. 452.

163. Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). *На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка*: матеріали Шостої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції. Вип. 6 /Терлюк І.Я. (укладач) / ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. 162 с. URL: http://www.lp.edu.ua/sites/default/files/attach/2016/1211/vyp_6.pdf.

164. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект. *Право України*: Респ. юрид. журнал. 2003. № 4. С. 12–17.

165. Міщук В. В. Види унітарних держав: проблеми класифікації. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 48–52.

166. Могілевський В. С. Місцеве самоврядування як елемент глобального конституціоналізму. *Держава і право*. Зб. наук. пр. Серія: «Юридичні науки». Київ: Юрид. думка, 2016. Вип. 72. С. 197–212.

167. Мойсієнко В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади. *Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса]*. 2009. Вип. 44. С. 72–83.

168. Молдован В. В., Чулінда Л. І. Правознавство [Текст]: навч. посіб. [3-тє вид.]. К.: ЦУЛ, 2016. 184 с.

169. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис – XXI*. 2006. № 5–6.

170. Морозов Д. Теоретико-методологічні підходи до визначення поняття й суті федералізму в історії. *Наукові записки*. 2013. Вип. 13. С. 288–295.

171. Муніципальне право України. *Підручник*. За ред. д-ів юр. н., професорів Погорілка В. Ф., Фрицького О. Ф. К.: ЮРІНКОН ІНТЕР. 2001. 352 с.

172. Муніципальне право України: *Підручник* / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

173. Мунтяну И. Разработка новых правил игры в старых условиях. [В 3-х т.]. Т. 3. Органы самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и Средней Азии // Под. ред. И. Мунтяну, В. Попа. Будапешт: LGI. 2001. 822 с.

174. Наврузов Ю. Категорія «грумада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування. *Збірник наук. праць Української академії державного управління при Президентіві України*. К., 2000. Вип. 1. С. 272–289.

175. Наливайко Л. Р. Децентралізація державної влади, раціоналізація влади органів місцевого самоврядування як складові адміністративної реформи. *АЛЬЯНС НАУК: учений ученому: Вторая научно-практическая конференция (3–7 октября 2005 г.)* URL: http://www.confcontact.com/okt_all.php.

176. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. *Учебник для вузов*. М.: Норма-ИНФА, 1999. 552 с.

177. Ніколаєнко Н. Сутність поняття «соціальна солідарність» у працях Леона Дюгі та Максима Ковалевського. *Юридична Україна*. 2014. № 6. С. 14–20.

178. Німецько-український словник юридичних термінів. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 576 с.

179. Овчар О., Сьомова Т. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 172–176. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_47.

180. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз: *монографія*. Х.: ПП «Горсінг плюс», 2009. 300 с.

181. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227.

182. Орлинская О. М. Бельгийский и Швейцарский опыт строительства федеративных отношений: сравнительный анализ. *Вестник МГОУ*. 2011. № 2. С. 234–238; Ормонбеков Ж. Бельгийская модель федерализма: особенности и

перспективи. *Казанский федералист*. 2004. № 1 (9). URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/g9/9/>.

183. Остапенко О. Г. Децентралізація чи федералізація – оптимальний шлях реформування публічної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 26–29.

184. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ: [за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International]. К.: U-LEAD, 2018. 48 с.

185. Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Л., 2010. 16 с.

186. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети*. Серія: Економіка. 2016. № 1. С. 137–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spe_2016_1_16.

187. Пальчук В. Децентралізація vs федералізація: аспекти українського державотворення. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 2015. № 3. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2015/kp3.pdf.

188. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст]: [наук. вид.]. Укр. Вільна Акад. наук в Німеччині. Мюнхен: [б. в.], 1963. 194 с.

189. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.

190. Пасічник М. Суспільно-політичний та адміністративний устрій Галицько-Волинського Князівства за дослідженнями І. Крип'якевича. *Ефективність державного управління*. Зб. наук. праць. К. 2011. Вип. 26. С. 159–167.

191. Патей-Братасюк М. Антропоцентрична теорія права: навч. посіб. К., 2010. 396 с.

192. Пацурківський П. С. Інтегративний підхід в системі методів пізнання права. *Науковий вісник Чернівецького університету (Правознавство)*. 2010. Вип. 75. С. 10–18.

193. Петришина М. О., Петришин О. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Х.: Право, 2016. 44 с. (Серія «Наукові доповіді»).

194. Петришин О., Петришин О. Конституційно-правова реформа місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи. *Віче: науково-практичний журнал Верховної Ради України*. 2015. № 16. URL: <http://www.viche.info/journal/4868/>.

195. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. *Форум права*. 2011. № 3. С. 607–611.

196. Побочний І. А. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті реформ в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції*: матеріали українсько-польської наук.-практ. конф., (Дніпропетровськ, 15 листопада 2013 р.). Д.: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. 2013. С. 24–25.

197. Погорілко В. Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України / за ред. В. Ф. Погорілка. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.

198. Подковенко Т. О., Фігун Н. І. Сутність права та держави у творчості С. Дністрянського. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: Юридичні науки. 2017. Вип. 1(1). С. 42–46.

199. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338–344. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09pamvgr.pdf>.

200. Покрова Р. А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької Республіки та Республіки Польща. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*: Збірник наук. праць. 2011. № 2(5). С. 123–130.

201. Положення про загальноосвітній навчальний заклад: постанова Кабінету Міністрів України № 778 від 27.08.2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/778-2010-%D0%BF>.

202. Положення про освітній округ: постанова Кабінету Міністрів України № 777 від 27.08.2010 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>.

203. Іщенко М. П., Гук Б. М. Правове забезпечення державного управління і місцевого самоврядування [Текст]: *навч.-метод. посіб.* Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. Черкаси: [Вид. від. ЧНУ ім. Б. Хмельницького], 2011. 228 с.

204. Правознавство: *підручник* / А. І. Берлач, С. С. Бичкова, Д. О. Карпенко, А. М. Колодій та ін. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 792 с.

205. Правознавство: *підручник* / за заг. ред. Н. М. Крестовської, О. О. Кулініч, Л. Д. Романадзе. Одеса: Атлант, 2015. 554 с.

206. Приходько Х. В. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 71–75.

207. Причепий Є. М., Черній А. М., Чекаль Л. А. Філософія: підруч. для студент. вищ. навч. закл. К.: Академвидав, 2015. 592 с.

208. Про відновлення дії окремих положень Конституції України від 21.02.2014 р. № 742-18. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18/para2#n2>.

209. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

210. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

211. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету

Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 148 від 18.02.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>.

212. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF>.

213. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

214. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 688-р від 22.09.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80/paran82#n82>.

215. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету: постанова Кабінету Міністрів України № 415 від 29.03.2002 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF>.

216. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів: постанова Кабінету Міністрів України № 1132 від 15.12.2010 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF>

217. Про затвердження Порядку складання, розгляду та затвердження основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»: постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 28.02.2002 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>

218. Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 р.: Указ Президента України від 08.04.2017 р. № 103/2017. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/103/2017>.

219. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами: постанова Кабінету Міністрів України № 1088 від 18.02.2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250057552>

220. Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевих бюджетів, які мають проводитися з іншого бюджету: постанова Кабінету Міністрів України № 386 від 26.03.2003 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2003-%D0%BF>

221. Про проголошення незалежності України: Верховна Рада України; Постанова, Акт від 24.08.1991 № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.

222. Про стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020 роки: Указ Президента України № 580/2015 від 13.10.2015 р. Офіційний веб-сайт Верховної ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580/2015>.

223. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

224. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Президент України, Проект Закону № 2217 від 01.07.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

225. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

226. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22.02.2018 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.

227. Проценко М.В. Центр розвитку місцевого самоврядування у Харківській області. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/>, <http://decentralization.gov.ua/>

228. Пухтинський М. О. Реалізація міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі реформи місцевого самоврядування в Україні. International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz. 196 p.

229. Рекова Н. Ю., Вишневський В. П., Чекіна В. Д., Вієцька О. В., Мойсеєнко К. Є. Реформування системи місцевих фінансів на засадах фіскальної децентралізації: теорія, європейський досвід та вітчизняна практика: монографія. За заг. ред. проф. Н. Ю. Рекової. Краматорськ: ТОВ «Краматорська типографія», 2016. 252 с.

230. Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в українській правовій думці новітньої доби. *Legea și viața*. 2017. С. 134-138.

231. Ременяк О. Методологічні аспекти дослідження проблематики децентралізації публічної влади. *Теорія держави і права*. 2017. № 10. С. 196–202.

232. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) №1-39/2001 від 13.02.2001 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

233. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12. С. 206–213. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_22.

234. Роман В. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*: Зб. наук. праць. 2014. Вип. 38. С. 92–98.

235. Роман В. Ф. Поняття, переваги та характеристики децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 73–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_11.

236. Рудик П. А. Теорія держави: основні теорії, концепції, підходи до вивчення [Текст]: *Навч. посіб.* К.: Алерта, 2016. 288 с.

237. Сазонова М. Політологія [Текст]: *навч. посіб. для вузів*. Х.: Фоліо. 1998. 735 с.

238. Семенов В. М. Сучасні аспекти змістовного наповнення категорії «державотворення». *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарІ НАДУ «Магістр», 2008. Вип. 1(20). С. 128–133.

239. Сербан Ф.І. Федералізація чи децентралізація. Виклики часу. *Юридична наука*. 2015. № 1. С. 7–14.

240. Скакун О. Ф. Правові системи в умовах глобалізації. *Проблеми державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції і глобалізації*: матеріали міжнар. наук. семінару (м. Харків, 16.05.2008 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. Х.: Право, 2008. С. 10–13.

241. Скакун О. Ф. Теорія права і держави [Текст]: підручник; вид. 4-те, допов. і перероб. К.: Правова єдність: Алерта, 2014. 524 с.

242. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22–24. URL : www.viche.info.

243. Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. *Теорія та історія держави і права*. 2010. №1. С. 10–15.

244. Словник іншомовних слів / уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. К.: Наук.думка, 2000. 680 с.

245. Співак В. М. Глобалізація у вузькому вимірі. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки: зб. наук. праць. К. 2007. Вип. 37. С. 626–636.

246. Старилов Ю. Н. Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 8 / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013. 262 с.

247. Стельмащук Л. С. Система державних органів влади у Запорізькій Січі. *Сучасний соціокультурний простір 2016*: тези XIII Міжнар. наук. Інтернет конф. (15–17 вересня 2016 р.). URL: <http://intkonf.org/stelmaschuk-ls-sistema-derzhavnih-organiv-vladi-u-zaporizkiy-sichi/>.

248. Стрільчук В. А. Муніципально-правовий вимір діалектики глобального та локального на прикладі реформи децентралізації публічної влади в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 117–126.

249. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні. *1–2 Економічний Часопис–XXI*. 2005. URL: www.niss.od.ua/p/21.doc.

250. Сурмін Ю. П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін; В. Д. Бакуменко; А.М. Михненко та ін.: за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

251. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

252. Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права: *конспект лекций*. 1988. Т. 1. Ярославль. 190 с.

253. Теорія держави і права [Академічний курс] / О.В. Зайчук, А.П. Заєць, В.С. Журавський та ін. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
254. Теорія держави і права. Навч. посібник. Ю. А. Ведерніков, А. В. Паноріна та ін. К.: Знання, 2008. 333 с.
255. Теорія держави і права: Навч. посіб. А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
256. Тетарчук В. І. Теорія держави і права [Текст]: Навч. посіб. К.: ЦУЛ, 2017. 184 с.
257. Тимченко С. М., Удовика Л. Г. Глобалізація і право: напрями впливу і тенденції розвитку. *Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 6–22.
258. Тихомиров А. Д. Юридическая компаративистика: философские, теоретические и методологические проблемы. К.: Знання, 2005. 334 с.
259. Толкач А. М. Еволюція теорії розподілу влади в історії світової політико-правової думки. *Форум права*. 2014. № 2. С. 432–437.
260. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). URL: http://arsadministrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf.
261. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, прийнята Законом України № 1678 від 16 вер. 2014 року № 984_011. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
262. Удовика Л. Г. Правова система України: глобалізаційні трансформації: *монографія*. Запоріжжя: КСК. Альянс, 2014. 319 с.
263. Український енциклопедичний словник: в 3-х т. / ред. кол. А. В. Колос (відп. ред.) та ін.; 2-ге вид. К.: Атіка. 2013. Т. 3. 736 с.
264. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти. [Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин,

І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМРАНІ, 2015. 216 с.

265. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование): *монографія*. А.С. Автономов, И.Ю. Богдановская, Т.А. Васильева и др.; отв. ред. Б.Н. Топорнин; Ин-т гос-ва и права РАН. М.: Юристъ, 2001. 376 с.

266. Философский словарь / [Под ред. Т.И. Фролова]. М.: Политиздат, 1991. 560 с.

267. Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіхів. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2017. 7 с.

268. Фурса О. О. Глобалізм та регіоналізм в сучасному соціальному просторі. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2008. Вип. 34. С. 222–230.

269. Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2011. Вип. 5(2). С. 143–148.

270. Цабєка А. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/44.pdf.

271. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів вищих юридичних навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. Харків: Право, 2009. 584 с.

272. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2012. Т. 197. Вип. 185. С. 67–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_197_185_15.

273. Честнов И. Л. Актуальные проблемы теории государства и права: эпистемология государства и права: *учеб. пособие*. М.: Знание: ИВЭСЭП, 2004. 63 с.

274. Чернописький П. Б. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. № 48. С. 66–70.

275. Шатіло В.А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1(11). С. 41–47.

276. Швачка В. Ю. Основні способи децентралізації влади: теоретико-правові аспекти. 2015. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua>.

277. Шемчушенко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. №12. С. 3–6.

278. Шемчушенко Ю.С. Проблеми модернізації державної влади в Україні. *Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи*: матеріали спільного засідання вчених рад Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України та Інституту історії України НАН України / Відп. ред. академік НАН України Ю.С. Шемчушенко; упор. доктор політ. наук В. П. Горбатенко. К.: ТОВ «Юридична думка», 2010. 320 с.

279. Шляхтун П. П. Політологія. (теорія та історія політичної науки). К.: 2002. 576 с.

280. Шляхтун П., Колюх В. Децентралізація по-українськи в контексті європейського досвіду місцевого самоврядування. *Віче*. 2015. № 18. С. 27–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_18_10.

281. Шпак Ю. О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 10. С. 82–84.

282. Щирба М. Ю. Ознаки трансформації прав людини в умовах глобалізації суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська*

політехніка». Юридичні науки. 2016. № 837. С. 378–382. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_62.

283. Юридична енциклопедія. Т. 2. Д–Н / ред. кол. Ю. С. Шемчушенко (голова) та ін. К.: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. П. Бажана, 1999. 743 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ременяк О.В. Між централізмом і федералізацією. Австрійська модель децентралізації публічної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 855 (5). С. 361–366 (*Index Copernicus*).

2. Ременяк О.В. Методологічні аспекти дослідження проблематики децентралізації публічної влади. *Науково-практичний господарсько-правовий журнал «Підприємництво, господарство і право»*. 2017. № 10. С. 196–200.

3. Ременяк О. Децентрализация публичной власти в украинской правовой мысли новейшего времени. *Legea si Viata*. 2017. № 11. Ч. 2. С. 134–137.

4. Ременяк О.В. До питання децентралізації та федералізації в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 47. С. 47–51.

5. Ременяк О.В. Перспективи реформи децентралізації публічної влади в Україні крізь призму державотворчої практики: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. №4. С. 34–39.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Ременяк О.В. Конституційні реформи в Австрійській імперії в другій половині XIX ст. *Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід*: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції (м. Львів, 29 квітня 2016 р.). Львів: ННІПП НУ «Львівська політехніка». 2016. С. 169–173.

7. Ременяк О.В. Децентрализация публичной власти в правовой теории та

державотворчій практиці. *Актуальні проблеми розвитку освіти і науки в умовах глобалізації*: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції (м. Дніпро, 28–29 жовтня 2016 р.). Дніпро: Роял Принт. 2016. С. 140–141.

8. Ременяк О.В. Реформа місцевого самоврядування як форма децентралізації публічної влади. *Україна в гуманітарних і соціально-економічних вимірах*: збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції (м. Дніпро, 24–25 березня 2017 р.). Дніпро: СПД «Охотнік». 2017. С. 205–206.

9. Ременяк О.В. Суб'єкти забезпечення децентралізації публічної влади. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія». 2017. С. 95–98.

10. Ременяк О.В. Правове забезпечення реформи децентралізації публічної влади в Україні. *Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2018 р.). Львів: ННПП НУ «Львівська політехніка». 2018. С. 133–137.

Класифікація держав з унітарною формою державного устрою

	Критерії класифікації	Види унітарних держав
Класифікація унітарних держав	за принципом організації державної влади (О. Ф. Фрицький)	централізовані (адміністративно-територіальні одиниці наділені рівним правовим статусом); децентралізовані (адміністративно-територіальні одиниці налічені певними державно-владними повноваженнями або ж ознаками самостійності).
	за ступенем залежності місцевих органів влади від центральної влади (О. В. Петришин, М. В. Цвік)	1) централізовані (органи місцевого врядування підпорядковуються центру); 2) децентралізовані (органи місцевого самоврядування самостійні у вирішенні питань місцевого значення); 3) змішані (притаманні ознаки і централізації і децентралізації).
	за формами державного режиму (В. В. Молдован)	1) бюрократичні (за формами правління і політичним режимом уособлюють тоталітаризм та авторитаризм); 2) демократичні (створені умови для розвитку політичних, економічних, правових та інших інститутів).
	за ступенем централізації управління (М. С. Кельман, В. В. Кравченко)	1) централізовані (управління здійснюється органами центральної влади); 2) децентралізовані (на усіх субнаціональних рівнях функціонують органи місцевого самоврядування) 3) відносно централізовані (відбувається поєднання прямого державного управління на місцях із місцевим врядуванням).

Особливості децентралізації публічної влади в унітарних державах

Позитивні риси		Негативні риси	
Позитивні риси децентралізації публічної влади в унітарних державах	зміцнення демократичних засад	Негативні риси децентралізації публічної влади в унітарних державах	неможливість децентралізації окремих сфер державного та суспільного життя
	захист прав і свобод людини та громадянина		небажання передачі повноважень та ресурсів на місця (неузгодженість цілей)
	розвиток системи органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця		несприйняття соціумом короткострокових та довгострокових децентралізаційних реформ публічної влади
	невтручання держави у сферу суверенних прав земель, комун, областей, регіонів		суперечливість цілей виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування
	удосконалення соціально-економічного розвитку		реалізація одиничних амбіцій
	запровадження відносин співпраці і діалогу між різними рівнями публічної влади		дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг і прийняття управлінських рішень
	відносна фінансова самостійність місцевих органів влади та фінансова підтримка органів місцевого самоврядування зі сторони держави		зростання ризиків впливу на прийняття рішень некваліфікованими посадовими особами
	посилення відповідальності органів публічної влади на місцях		
	стимулювання розвитку професійних навичок державних службовців та посадових осіб органів публічної влади		

Особливості реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації

Перспективні напрями від проведення реформ	Новизна у компетенції органів місцевого самоврядування	Повноваження об'єднаних територіальних громад	
		Власні повноваження	Делеговані повноваження
забезпечення правового підґрунтя для добровільного об'єднання територіальних громад, у яких формуються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати виключно власні та делеговані повноваження	управління майном, що є у комунальній власності	розвиток місцевої інфраструктури	утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків
недопущення дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів	затвердження місцевих бюджетів; програми соціально-економічного та культурного розвитку	управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію	адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах)
дотримання принципу субсидіарності, який передбачає передачу функцій від місцевих органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із громадянами	контроль за виконанням місцевих бюджетів; програм соціально-економічного та культурного розвитку; діяльністю комунальних підприємств, установ, організацій	надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності)	соціальна допомога через територіальні центри (в громадах)
забезпечення відкритості та підзвітності населенню територіальних громад діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб	встановлення місцевих податків і зборів	контроль виконання рішень ради та громадська безпека	первинна медична допомога

	утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ	утримання доріг та території громади	управління школами та дошкільними навчальними закладами
	забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів	надання соціальної допомоги та адміністративних послуг через відповідні територіальні центри, а також надання послуг первинної медичної допомоги	
	вирішують інші питання місцевого значення, що віднесені законом до їх компетенції	забезпечення місцевого економічного розвитку (залучення власних й іноземних інвестицій тощо)	
		організація пасажирських перевезень на території громади	
		планування розвитку громади та формування бюджету	
		пожежна охорона	