

УДК 342.5

Жанна МАНДРИЧЕНКО

кандидат юридичних наук

ORCID: 0000-0002-9114-3044

DOI: 10.32782/LST/2024-4-9

Бібліографічний опис статті: Мандриченко, Ж. (2024). Децентралізація в системі адміністративного права України: між принципом та цінністю. *Law. State. Technology*, 4, 49–54, doi: 10.32782/LST/2024-4-9

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: МІЖ ПРИНЦИПОМ ТА ЦІННІСТЮ

У статті досліджено децентралізацію як цінність адміністративного права України, що має ключове значення для демократизації управлінських процесів, формування ефективного публічного управління та забезпечення прав громадян. Аналізуючи наукову літературу та нормативно-правові акти, автор виявляє термінологічну неоднозначність і відсутність єдиної методології аналізу децентралізації. Особливу увагу приділено дослідженню архітекtonіки децентралізації як принципу публічного управління, яка включає аксіологічну, правову, інституційну, функціональну, територіальну та ресурсну основи.

Розглядається тенденція «централізації» адміністративної аксіології, яка звужує інтерпретацію децентралізації до принципу, що регулює організаційно-правові відносини в системі публічного управління, та ігнорує її ширший ціннісний вимір. У статті акцентовано, що децентралізація не лише визначає межі розподілу повноважень, але й виступає фундаментальною основою демократичної та правової держави, що вимагає її переосмислення як аксіологічної категорії.

Проаналізовано погляди українських науковців, які часто ототожнюють децентралізацію з принципом оптимального поєднання централізації та децентралізації публічної влади, що ускладнює розробку єдиного теоретичного підґрунтя. На основі європейського досвіду, зокрема стандартів Ради Європи, обґрунтовано потребу розширення досліджень децентралізації у контексті її аксіологічного значення.

Автор пропонує розглядати децентралізацію як ключову цінність, яка втілюється через загальнодержавний і місцевий рівні управління. Важливими завданнями є систематизація правового регулювання, створення чіткої методології аналізу та запровадження освітніх програм, які б розкривали значення децентралізації для розвитку демократії. Стаття також підкреслює зв'язок децентралізації з європейською інтеграцією України, що відкриває перспективи для модернізації державного управління.

Отже, стаття надає практичні рекомендації для науковців, законодавців і практиків щодо подальшого розвитку децентралізації як цінності та її ролі у реформуванні публічного управління.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, державна влада, місцеве самоврядування, адміністративно-правова аксіологія, аксіологія права, цінності та принципи системи права.

Zhanna MANDRYCHENKO

Candidate of Juridical Sciences

ORCID: 0000-0002-9114-3044

DOI: 10.32782/LST/2024-4-9

To cite this article: Mandrychenko, Zh. (2024). Decentralizaciya v sistemі administrativnogo prava Ukraїni: mizh principom ta cinnistyu [Decentralisation in the System of Administrative Law of Ukraine: Between Principle and Value]. *Law. State. Technology*, 4, 49–54, doi: 10.32782/LST/2024-4-9

DECENTRALISATION IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE: BETWEEN PRINCIPLE AND VALUE

The article examines decentralisation as a value of administrative law in Ukraine, which is of key importance for democratisation of administrative processes, formation of effective public administration and ensuring the rights of citizens. Analysing the scientific literature and legal acts, the author reveals terminological ambiguity and the lack of a unified methodology for analysing decentralisation. Particular attention is paid to the study of the architectonics of decentralisation as a principle of public administration, which includes axiological, legal, institutional, functional, territorial and resource bases.

The author examines the tendency of 'centralisation' of administrative axiology, which narrows the interpretation of decentralisation to the principle governing organisational and legal relations in the public administration system and ignores its broader value dimension. The article emphasises that decentralisation not only determines the boundaries of the distribution of powers, but also serves as the fundamental basis of a democratic and law-governed state, which requires its rethinking as an axiological category.

The author analyses the views of Ukrainian scholars who often equate decentralisation with the principle of optimal combination of centralisation and decentralisation of public power, which makes it difficult to develop a unified theoretical framework. Based on the European experience, in particular, the standards of the Council of Europe, the author substantiates the need to expand the research on decentralisation in the context of its axiological significance.

The author proposes to consider decentralisation as a key value that is implemented through the national and local levels of government. Important tasks are to systematise legal regulation, create a clear methodology for analysis and introduce educational programmes that would reveal the importance of decentralisation for the development of democracy. The article also emphasises the link between decentralisation and Ukraine's European integration, which opens up prospects for modernising public administration.

Finally, the article provides practical recommendations for scholars, legislators and practitioners on how to further develop decentralisation as a value and its role in public administration reform.

Key words: decentralization, public power, state power, local self-government, administrative and legal axiology, axiology of law, values and principles of the system of law.

Постановка проблеми. Децентралізація публічної влади є однією з ключових характеристик сучасного демократичного суспільства. Вона спрямована на наближення публічного управління до громадян – отримувачів адміністративних послуг, водночас також і на сприяння забезпечення їх активної участі в ухваленні управлінських рішень на державному та на місцевому рівнях. Таким чином, децентралізація стосується як державних органів, так і органів місцевого самоврядування. *De facto* в Україні питання децентралізації залишаються у сфері першочергової уваги фахівців з публічного права з моменту проголошення незалежності, але *de jure* лише приблизно 10 років тому черговий етап адміністративної реформи озгадали з застосуванням цього поняття (тобто, поняття «децентралізація»; принагідно слід зауважити, що адміністративна реформа в якості своєї складової частини має реформу муніципальну).

Водночас у наукових і правових колах України досі тривають дискусії щодо сутності децентралізації як правового явища: чи є вона виступає як самостійне явище, чи вона є принципом публічного управління (адміністрування), чи може бути осмислена як цінність, що має фундаментальне значення для адміністративного права і правової системи в цілому.

Актуальність цієї проблеми зумовлена значним впливом процесів децентралізації на формування оновленої системи публічного управління в Україні в умовах адміністративної реформи. Крім того, актуальність підвищується внаслідок того, що зараз, у період режиму воєнного стану, децентралізаційні процеси тимчасово припинені. Повернення до мирного життя та відбудови країни означитиме необхідність

повернення до завершення децентралізаційних планів, закріплених у нормативних актах та програмних документів – з урахуванням відповідних реалій, актуальних на той момент.

Аналіз літератури. Децентралізація публічної влади є одним із центральних аспектів наукових досліджень у сфері адміністративного права, особливо в останнє десятиріччя, проте питання її концептуалізації як цінності досі залишаються недостатньо розробленими в українській юридичній літературі. Зокрема, більшість вчених пропонують розглядати поняття «децентралізація» в якості принципу, який визначає організаційно-правову структуру взаємодії між центральними та місцевими органами публічної влади. Такі дослідження переважно зосереджені на нормативно-правових засадах децентралізації, її зв'язку з реформуванням місцевого самоврядування (див., наприклад, роботи (Amelicheva, 2021; Qaracayev, 2022; Mishyna, 2023)).

Інші автори описують поняття «децентралізація» як процес передачі повноважень від центральних органів публічної влади до місцевих органів публічної влади (у тому числі, до органів місцевого самоврядування). Цими дослідниками децентралізація розглядається як механізм, що сприяє демократизації та ефективності публічного управління. Наприклад, у працях (Мишина, 2022; Легеза, 2022, 2023) акцентується увага на зв'язку між децентралізацією та підвищенням якості адміністративних (публічних) послуг, а також на її ролі в інтеграції територіальних громад, в забезпеченні їх сталого розвитку.

У цілому ж, у сучасній юридичній науці практично відсутні комплексні дослідження децентралізації як цінності, яка виходить за рамки

суто організаційного принципу та набуває значення ключового ідеологічного орієнтиру для побудови правової держави.

Метою статті є аналіз децентралізації як цінності, що має фундаментальне значення для розвитку демократичної, правової держави в умовах сучасних викликів та процесів євроінтеграції.

Основний текст. Такий підхід є надзвичайно актуальним, особливо в контексті євроінтеграційного курсу України, що розпочався після Революції Гідності 2014 року. В рамках цього курсу децентралізація виступає засобом реформування управлінських систем на державному та місцевому рівнях.

Потреба в розгляді децентралізації саме як цінності також зумовлена її роллю у формуванні нової моделі суспільного договору між державою та особистістю. Наприклад, у дослідженнях українських авторів (Мишина, 2022; Легеза, 2022) підкреслюється, що децентралізація може бути ефективним інструментом для зниження соціальної напруги, підвищення довіри до органів публічної влади та підвищення активності як організованої, так і неорганізованої громадськості. У цьому контексті А.О. Маслов та А.Т. Гладковська влучно сформулювали, що «становлення громадянського суспільства можливе лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління» (Маслов, 2019, 2). Слід погодитись з цим зауваженням.

У процесі адміністративно-правового дослідження децентралізації публічної влади в Україні неодмінно привертає увагу щодо того, як саме автори характеризують децентралізацію як таку.

При формулюванні дефініції цього поняття деякі автори ведуть мову просто про «децентралізацію».

Деякі автори розглядають децентралізацію як принцип, що формує основи публічного управління. Такий підхід є настільки популярним, що його відображають численні статті у наукових фахових виданнях, наприклад, це праці наступних авторів: О.С. Дніпров «Принцип децентралізації публічної влади: адміністративно-правовий аспект» (2020 р.); Л.М. Мельничук «Принцип децентралізації влади як ключовий вектор модернізаційних перетворень у системі державного управління соціальним розвитком регіонів» П.К. Ситник, В.М. Купрійчук, В.В. Карлова, Р.А. Небожук «Принципи децентралізації державного управління у сфері культури»; Б.С. Мохончук «Принципи субсидіарності та децентралізації, як основа розвитку

держави» П.А. Трачук, В.В. Тимчак «Реалізація принципу децентралізації влади в Україні»; О.І. Пархоменко-Куцевіл «Принцип децентралізації як основа формування якісного кадрового потенціалу системи публічного управління» Н.В. Бодак «Реалізація принципу децентралізації влади в Україні» та інших.

Відповідні згадки про принцип децентралізації є не лише у назвах, але й у текстах статей. Так, О.С. Дніпров навіть приділив увагу внутрішній структурі цього принципу. Він запропонував уважати, що «архітектоніка децентралізації як принципу публічного управління може бути представлена такими компонентами (складники): 1) аксіологічна основа – визнані в Україні європейські демократичні цінності верховенства права, захисту прав людини, свободи, безпеки, рівності, справедливості; 2) правова основа – достатність, належна якість та взаємоузгодженість законодавства, яке відповідає Конституції України та міжнародно-правовим актам із питань розвитку місцевого та регіонального самоврядування; 3) інституціональна основа; 4) функціональна основа; 5) територіальна основа; 6) ресурсна» (Дніпров, 2020: с. 61). Ці узагальнення викликають певні міркування.

Такий підхід дозволяє не лише глибше усвідомити сутність принципу децентралізації, але й визначити його елементи, які є важливими для формування ефективної системи публічного управління. Особливу увагу при цьому слід приділити аксіологічній основі, адже саме цінності верховенства права, захисту прав людини та демократії є наріжними каменями європейського підходу до децентралізації. Крім того, взаємоузгодженість правової основи з міжнародними стандартами сприяє інтеграції України до європейського правового простору та посиленню інституційної спроможності національних органів публічної влади (як державного, так і місцевого рівнів).

Часто при згадці про принцип децентралізації виникає плутанина, навіть у межах такої невеликої за обсягом наукової праці, як стаття у фаховому виданні. Так, П.К. Ситник, В.М. Купрійчук, В.В. Карлова, Р.А. Небожук у згаданій вище статті на тему «Принципи децентралізації державного управління у сфері культури» на с. 91 зазначають про «принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінської діяльності у цій сфері» (Ситник, 2020, 91). А через декілька абзаців на тій самій сторінці вони пишуть, що «згідно з принципом децентралізації державного управління, основні питання розвитку і функціонування сфери

культури мають вирішуватися на місцевому і регіональному рівнях» (Ситник, 2020: с. 91).

Ці висловлювання демонструють дещо різні підходи до розуміння принципу децентралізації (не протилежно різні, однак і не синонімічні), що ускладнює формування єдиної концептуальної бази для теоретичного та практичного аналізу. З одного боку, автори визнають необхідність оптимального поєднання централізації та децентралізації, а з іншого – акцентують на перевагах вирішення ключових питань на місцевому рівні. Така неоднозначність у трактуванні призводить до плутанини як у наукових дискусіях, так і у практичному застосуванні принципу децентралізації, особливо у сферах, що потребують чіткого розподілу повноважень між органами публічного управління.

Ця термінологічна невизначеність створює додаткові труднощі для розробки ефективних рекомендацій для нормотворчої діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, і в меншій ступені – також і органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим нагальною стає потреба в систематичному підході до аналізу принципу децентралізації, який охоплював би його концептуальне осмислення, структурування та зв'язок із практичними аспектами публічного управління. Увага до цих аспектів дозволить закласти підґрунтя для формування узгоджених підходів до регулювання та реалізації цього принципу.

При розробці такої методології доцільно врахувати, що децентралізація є не лише організаційно-правовим принципом, але й цінністю, яка відображає демократичні засади українського права в цілому та адміністративного права зокрема. Як цінність, децентралізація втілює ідеали місцевої автономії, ефективності публічного управління та громадської участі у прийнятті рішень, що є фундаментальними для демократичного суспільства (у його сучасному розумінні).

У цьому контексті постає важливе питання: чи слід розглядати децентралізацію виключно як принцип, який регулює організаційно-правові відносини в системі публічного управління, чи вона має більш фундаментальний вимір, будучи цінністю, яка визначає основу демократичної та правової держави? Відповідь на це питання є не лише теоретично значущою, але й практично важливою. Зокрема, чітке розуміння децентралізації як принципу та цінності дозволить розробити ефективні підходи до її імплементації у публічне управління, у тому числі шляхом нормативно-правової регламентації відповідних суспільних відносин.

Визнання децентралізації як цінності підкреслює її багатогранність: вона виступає інструментом розподілу владних повноважень, механізмом залучення громад до процесів прийняття рішень та одним із основних елементів демократичного врядування. Такий підхід сприяє формуванню нових дослідницьких підходів в адміністративно-правовій науці та забезпечує підґрунтя для подальшого розвитку національного законодавства.

Варто погодитись з професором Синькевич у тому, що «цінностями конституціоналізму є його найбільш важливі на певному етапі суспільного розвитку принципи» (Синькевич, 2020; 160). Це твердження, безумовно, має ширше застосування і може бути екстрапольоване на правову науку в цілому, адже цінності визначають не лише нормативну основу права, а й ідеологічні орієнтири для його подальшого розвитку (саме тому аксіологічний підхід до правових досліджень набуває все більшої популярності та поширеності).

Таким чином, у межах сучасної юридичної науки вже сформувалося розуміння децентралізації як важливого принципу, що регулює організаційно-правові відносини в системі публічного управління. Проте її аналіз як цінності залишається недостатньо розвиненим. Визнання децентралізації цінністю відкриває нові перспективи для подальших досліджень, адже вона є не просто механізмом управління, а фундаментальною основою, яка формує демократичну культуру, забезпечує стійкість інституцій та сприяє ефективності державного управління.

Розгляд децентралізації як цінності дозволяє краще зрозуміти її роль у процесах демократичного розвитку. Вона виступає як своєрідний «міст» між теоретичними концепціями та практичними потребами, забезпечуючи більш глибоке розуміння ідеї багаторівневого публічного врядування. Крім того, аналіз децентралізації в ціннісному вимірі дозволяє сформувати єдині підходи до розробки та імплементації публічної політики, спрямованої на зміцнення як державної влади, так і місцевого самоврядування, підвищення їхньої ефективності та посилення ролі населення у прийнятті рішень з найважливіших питань державного та місцевого значення.

Ця перспектива є особливо актуальною для України, враховуючи сучасні виклики, зокрема у контексті євроінтеграційних процесів та реформування системи публічного управління. Аналіз децентралізації як цінності передбачає врахування не лише національних реалій, але й адаптацію найкращих міжнародних практик (понад усе – європейських), що сприятиме

створенню більш ефективної, прозорої та підзвітної моделі публічного управління.

У світлі викликів сучасності децентралізація як цінність набуває особливого значення. Вона не лише забезпечує гнучкість і адаптивність управлінських структур, але й закладає підвалини для сталого розвитку, залучаючи населення до вирішення важливих питань (дивись про це вище). Подальші дослідження у цьому напрямі мають потенціал не лише розвинути правову науку, а й суттєво вплинути на якість публічного управління в Україні, забезпечивши баланс між централізованим керівництвом та автономією територіальних громад.

Децентралізація, як процес передачі повноважень і ресурсів від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування є однією з ключових цінностей адміністративного права України. Визнання її цінністю обумовлене низкою факторів, що безпосередньо пов'язані з розвитком демократичного врядування, забезпеченням реалізації прав і свобод особистості, а також створенням ефективної та підзвітної системи публічного управління.

По-перше, децентралізація створює умови для наближення публічної влади у цілому та органів публічної влади зокрема до громадян. Вона забезпечує оперативність та адресність у прийнятті управлінських рішень, що особливо важливо в умовах швидких суспільних змін і сучасних викликів, таких як війна, економічна нестабільність та інших. Розподіл повноважень між органами різних рівнів публічної влади дозволяє уникнути монополізації цієї влади та сприяє розвитку місцевих ініціатив.

По-друге, децентралізація сприяє підвищенню якості адміністративних послуг, які

надаються фізичним та юридичним особам. Виконання адміністративною реформою завдань із запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування означає, що ці органи повинні працювати на користь громад, забезпечуючи реалізацію прав і свобод громадян, а також надання державних і громадських послуг. У цьому контексті децентралізація є інструментом, який дозволяє оптимізувати публічне управління, спрощуючи бюрократичні процедури та створюючи ефективну систему надання адміністративних (у Концепції – державних та громадських) послуг.

Висновки. Децентралізація є не лише принципом, але й цінністю, яка визначає сучасний напрям розвитку адміністративного права України. Вона сприяє демократизації публічного управління, підвищенню якості державних послуг і адаптації правової системи до європейських стандартів. Водночас у науковій літературі та практичній діяльності залишаються певні виклики, зокрема необхідність уточнення концептуальних підходів до розуміння децентралізації як цінності, гармонізації з іншими принципами державного управління та забезпечення її реалізації на практиці.

Для подальшого розвитку цього напрямку адміністративної науки доцільно розробити методологію, яка б враховувала як національні реалії, так і міжнародний, у тому числі європейський досвід у цій сфері. Це дозволить не лише уважати децентралізацію ключовою цінністю адміністративного права, але й сприяти більш ефективному функціонуванню системи публічного управління в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дніпров О. С. Принцип децентралізації публічної влади: адміністративно-правовий аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. № 4. С. 57–63.
2. Легеза Ю. О. Розсуд судді адміністративного суду: поняття та класифікація. *Правові новели. Науковий юридичний журнал*. 2022. № 18. С. 77–81.
3. Легеза Ю. О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. 2023. *Правова позиція*. № 4 (41). С. 100–103.
4. Мішина Н. В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154–160.
5. Синькевич О. В. Цінності та принципи сучасного українського конституціоналізму. *Jurnalul juridic national teorie si practica*. 2020. № 1. С. 158–160.
6. Amelicheva L., Martyniuk O., Pyroha I., Qaracayev C., Myroshnychenko V. Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*, 2021. no. 10 (45), pp. 265–271.
7. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.

8. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.

REFERENCES:

1. Dniprov, O.S. (2020). Pryntsyp detsentralizatsiyi publichnoyi vlady: administratyvno-pravovyy aspekt [The principle of decentralization of public authority: administrative-legal aspect]. *Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Taurida National University. Series: Juridical Sciences*, 4, 57–63 [in Ukrainian].
2. Leheza, Yu.O. (2022). Rozsud suddi administratyvnoho sudu: ponyattya ta klasyfikatsiya [Judicial discretion in administrative courts: concept and classification]. *Legal Novels. Scientific Legal Journal*, 18, 77–81 [in Ukrainian].
3. Leheza, Yu. O. (2023). Detsentralizatsiya podatkov ta zboriv yak harantiya sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku terytorial'noyi hromady [Decentralization of taxes and fees as a guarantee of socio-economic development of the territorial community]. *Legal Position*, 4(41), 100–103 [in Ukrainian].
4. Mishyna, N. V. (2022). Formuvannya byudzhetiv munitsypal'nykh orhaniv (na materialakh krayin – chleniv Rady Yevropy) [Formation of municipal budgets (on the materials of the Council of Europe member states)]. *Legal Herald*, 3, 154–160 [in Ukrainian].
5. Synkevych, O. V. (2020). Tsinnosti ta pryntsypy suchasnoho ukrayins'koho konstytutsionalizmu [Values and principles of modern Ukrainian constitutionalism]. *Jurnalul Juridic National Teorie Si Practica*, 1, 158–160 [in Ukrainian].
6. Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, C., & Myroshnychenko, V. (2021). Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*, 10(45), 265–271 [in English].
7. Mishyna, N. V. (2023). European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Scientific Works of the National University "Odesa Law Academy"*, 33, 52–57 [in English].
8. Qaracayev, C. (2022). Local self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the administrative supervision. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Series: Jurisprudence*, 57, 24–27 [in English].