

УДК 342.124  
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2024.7>

**Ж. В. Мандриченко**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
[orcid.org/0000-0002-9114-3044](https://orcid.org/0000-0002-9114-3044)

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ЦІННІСТЬ: ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ ТА МІСЦЕВИЙ ВИМІРИ

Метою цієї статті є аналіз адміністративно-правової цінності децентралізації, а також аргументація пропозиції необхідності її дослідження на загальнодержавному та територіальному рівнях публічного управління України.

Адміністративно-правова цінність децентралізації як явища охоплює два основні аспекти: нормативно-правове забезпечення, яке визначає рамки та принципи розподілу повноважень, і практичну реалізацію, що залежить від інституційної спроможності органів публічної влади, ресурсного забезпечення та узгодженості дій на різних рівнях. Ефективність децентралізації визначається не лише якістю нормативно-правового регулювання, а й тим, наскільки нормативні акти адаптовані до реальних потреб громадян як отримувачів адміністративних послуг та особливостей правового статусу органів публічної влади.

Попри визнання децентралізації ключовим чинником демократизації публічного управління (адміністрування) в Україні, її науковий аналіз часто має обмежений характер. Доктринальні дослідження фахівців з публічного права зосереджуються переважно на окремих аспектах – фінансових, організаційних чи нормативних – що створює фрагментарність висновків і не дозволяє повною мірою оцінити її системний вплив на публічне управління. Такий підхід ускладнює розуміння децентралізації як багаторівневого процесу, в якому взаємодіють органи державної влади, місцевого самоврядування та громадян. Для мінімізації цього впливу запропоновано здійснювати аксіологічний аналіз децентралізації з урахуванням того, що ця цінність «за вертикаллю» має два виміри – державний та місцевий. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб більш ґрунтовно охарактеризувати окремо державний вимір децентралізації як цінності адміністративного права, та окремо – її місцевий вимір.

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

### **Mandrychenko Zh. V. DECENTRALIZATION AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL VALUE: NATIONAL AND LOCAL DIMENSIONS**

The purpose of this article is to analyze the administrative and legal value of decentralization, and to argue for the need to study it at the national and territorial levels of public administration in Ukraine.

The administrative and legal value of decentralization as a phenomenon covers two main aspects: regulatory and legal support, which defines the framework and principles of the distribution of powers, and practical implementation, which depends on the institutional capacity of public authorities, resource provision and coherence of actions at different levels. The effectiveness of decentralization is determined not only by the quality of legal regulation, but also by the extent to which regulations are adapted to the real needs of citizens as recipients of administrative services and the specifics of the legal status of public authorities.

Despite the recognition of decentralization as a key factor in the democratization of public administration in Ukraine, its scientific analysis is often limited. The doctrinal research of public law experts focuses mainly on certain aspects - financial, organizational or regulatory - which creates fragmented conclusions and does not allow for a full assessment of its systemic impact on public administration. This approach makes it difficult to understand decentralization as a multi-level process in which state authorities, local governments and citizens interact. To minimize this impact, it is proposed to conduct an axiological analysis of decentralization, taking into account the fact that this value has two dimensions "vertically" – state and local. Prospects for further creative research in this area are to characterize more thoroughly the State dimension of decentralization as a value of administrative law, and its local dimension separately.

*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.** В українській юридичній літературі багато уваги приділяється проблемам децентралізації. В останнє десятиріччя увагу до децентралізації обумовлює і те, що це поняття широко застосовувалось та продовжує застосовуватися при проведенні чергового етапу муніципальної реформи. Особливо важливого значення децентралізація набуває в умовах воєнного стану, адже посилення спроможності місцевого самоврядування стало одним із ключових чинників забезпечення стабільності публічного управління та реагу-

вання на виклики (серед яких – забезпечення прав людини, поновлення порушених прав, організація публічного управління в умовах режиму воєнного стану, ефективна відбудова країни у поточний період та планування післявоєнної відбудови тощо). Отже, децентралізація відіграє важливу роль у відновленні держави, сприяючи ефективному розподілу ресурсів та активному залученню територіальних громад до прийняття управлінських рішень.

**Метою цієї статті** є аналіз адміністративно-правової цінності децентралізації, а також аргумен-

тація пропозиції необхідності її дослідження на загальнодержавному та територіальному рівнях публічного управління України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для нормативного забезпечення муніципальної реформи важливими є публічно-правові дослідження, у тому числі адміністративно-правового спрямування. Водночас, питання децентралізації, враховуючи те, що ця назва фігурувала у програмних документах сучасного етапу муніципальної реформи, здебільшого досліджується в межах науки конституційного права фахівцями з місцевого самоврядування (дивись, наприклад, [1-4]). Адміністративно-правові дослідження з муніципальних питань поки що залишаються малочисленими (дивись, наприклад, [5-8]).

**Виклад основного матеріалу.** Що ж до адміністративно-аксіологічних досліджень, то в українській юридичній літературі спостерігається тенденція їхньої «централізації». Адміністративна аксіологія є новим напрямом досліджень, який знаходиться на етапі свого становлення. Розробок (відповідно, і публікацій) з цих питань небагато, вони мають переважно теоретичний характер. Здебільшого, якщо цінності характеризуються з точки зору адміністративного права – то це загальна характеристика, яка рідко деталізується через призму їхнього практичного впровадження на різних рівнях публічного управління.

Децентралізація як адміністративно-правова цінність в українській юридичній літературі залишається малодослідженою, особливо у контексті взаємодії загальнодержавного та територіального рівнів публічного управління (адміністрування). Водночас, її значення важко переоцінити, оскільки вона не лише визначає напрям реформ у цій сфері, але й створює основу для ефективного функціонування системи публічного управління, орієнтованої на інтереси громадян.

Не викликає заперечень українських фахівців – адміністративістів, що сутність децентралізації «полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади й найчастіше обираються зацікавленими громадянами» [9, с. 123]. Ця цитата з праці Л.Василенко та М.Добровінського є ключовою для розуміння сутності децентралізації, оскільки вона акцентує на передачі повноважень не просто на місцевий рівень, а безпосередньо до органів, які мають є найближчими до громадян-отримувачів відповідних адміністративних послуг (якщо повноваження передбачають їхнє надання). Це забезпечує підвищення рівня демократичності процесів публічного управління, а також і рівень відповідальності й ефективності ухвалення рішень «на місцях» (з так званих питань місцевого значення).

У контексті адміністративно-правових досліджень цитата підкреслює, що децентралізація сприяє створенню збалансованої системи публічного управління, в якій повноваження розподіляються прозоро, а громадяни отримують можливість впливати на рішення, які стосуються їхніх інтересів (як правило, такі інтереси є не особистими, а колективними, а в якості колективу виступає відповідна територіальна громада).

Продовжуючи аналіз поняття «децентралізація» на підставі узагальнення відповідних напрацювань українських вчених, Л.Василенко та М.Добровінський сформулювали, що «децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій» [9, с. 124]. Ця цитата викликає низку міркувань.

Вона варта уваги тому, що поглиблює розуміння децентралізації як процесу, що не лише змінює підхід до розподілу повноважень «по вертикалі», а й акцентує на забезпеченні виконання конкретних повноважень на місцевому рівні. Це підкреслює важливість збалансованого підходу, де держава визначає межі компетенції, а місцеві органи публічної влади отримують достатню автономію для їх реалізації (не лише автономію, але й відповідні ресурси – але у контексті цієї цитати та нашого дослідження важливо звернути увагу на наявність саме автономії).

Цитати про сутність децентралізації підкреслюють її значення як процесу передачі повноважень від центральних органів до незалежних місцевих органів, що сприяє демократизації управління та підвищенню ефективності ухвалення рішень. Водночас, децентралізація розглядається як процес перерозподілу владних повноважень і компетенцій, який базується на гарантіях держави та спрямований на виконання визначених функцій на місцях. Це витікає з тексту Концепції адміністративної реформи в Україні, у якому передбачено, що однією з цілей цієї реформи є «формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам» [10] (слід звернути увагу на те, що попри застосування поняття «державне управління» фактично у цьому програмному документі йдеться про публічне управління (адміністрування); дивись, наприклад, [11]).

Виходячи з вищевказаного, децентралізація як адміністративно-правова цінність охоплює два взаємопов'язані аспекти: нормативно-правове забезпечення та практичну реалізацію.

Нормативно-правове забезпечення визначає основні принципи, механізми та межі перерозподілу владних повноважень між центральними та місцевими рівнями публічної влади (центральними та місцевими органами публічної влади).

Практична реалізація залежить від інституційної спроможності, ресурсного забезпечення та узгодженості дій різних рівнів влади, які формують цілісну систему публічного управління. На сучасному етапі розвитку української держави на децентралізацію істотно впливає режим воєнного стану (докладніше про це дивись у працях фахівців з муніципального права, у першу чергу О.В. Батанова [12; 13], М.О. Баймуратова [14]).

Важливим при дослідженні децентралізації в адміністративно-аксіологічному вимірі є акцент на синергії двох зазначених вище складових: нормативна база є ефективною лише за умови її адаптації до реальних умов функціонування органів публічної влади, тоді як інституційна спроможність значною мірою залежить від чіткості й дієвості нормативно-го, у першу чергу – законодавчого регулювання.

Варто підкреслити, що спиратися лише на нормативно-правове, або навіть більш звужено – на законодавче регулювання децентралізації навряд чи варто. Такі спроби значно обмежують розуміння її як комплексного процесу, не здатні продемонструвати весь потенціал децентралізації. Саме тому децентралізація в Україні потребує подальших досліджень – для оцінки взаємозалежності між формальними (нормативними) та неформальними (культурними, соціально-економічними) факторами, що впливають на результативність реформи децентралізації. Призупинення цієї реформи до скасування режиму воєнного стану робить такі дослідження важливими, - адже після повернення до реалізації реформи децентралізації можна буде врахувати відповідні недоліки.

В якості проміжного висновку варто запропонувати комплексний підхід до дослідження децентралізації в Україні. Він є необхідним для забезпечення глибокого аналізу, адже надасть можливість врахувати правові, інституційні та соціальні фактори, що визначають її ефективність. Аналіз того, як децентралізація втілюється на державному та місцевому рівнях, допоможе не лише показати її реальний вплив на адміністративно-правові відносини, а й виявити сильні сторони та прогалини в реалізації цієї концепції.

Перевагою запропонованого підходу є те, що аналіз багаторівневості децентралізації як одної з цінностей права у цілому та адміністративного права зокрема дозволяє побачити взаємозв'язок між органами публічної влади різних рівнів (тобто, між державними органами та органами місцевого самоврядування), оцінити їхню взаємодію з іншими суб'єктами децентралізаційних процесів та зрозуміти, як ці процеси впливають

на адміністративно-правові відносини. Такий підхід сприяє формуванню комплексного бачення реформ в Україні у цій сфері.

Варто зазначити, що однією з причин формулювання та висунення пропозиції аналізувати сутність децентралізації як цінності адміністративного права в Україні є ще один процес, який відбувається активно – це процес європейської інтеграції. У процесі європейської інтеграції значна увага приділяється гармонізації національного законодавства з положеннями відповідних європейських стандартів. Дослідження реалізації децентралізації в Україні, у тому числі досягнень та прорахунків, не лише на державному, але й на місцевому рівні є важливим для оцінки відповідності процесів міжнародним зобов'язанням держави (зокрема, реалізації положень Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, яка була затверджена Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи). Це також дозволяє зрозуміти, наскільки децентралізація інтегрується в європейський контекст публічного управління.

Ще одною перевагою такого підходу до аналізу сутності децентралізації є те, що це полегшить аналіз та угруповання нормативно-правових актів, які містять важливі для розбудови цієї сфери положення. Аналіз цих документів надає підстави стверджувати, що вони вкрай рідко охоплюють проблеми як державного, так і водночас місцевого рівня – виключення становлять хіба що положення концептуальних документів, таких як згадана вище Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р.

У положеннях Конституції України 1996 р. чітко закріплено основи правового статусу органів виконавчої влади в одному розділі та органів місцевого самоврядування – в окремому розділі. Цей підхід відображає принципову розмежованість функцій і повноважень між різними рівнями управління, і це рівні виокремлюються «за вертикаллю».

Аналогічна тенденція спостерігається і якщо проаналізувати закони України, що містять важливі положення для інституту децентралізації. На державному рівні відповідні питання уміщено у таких законах, як «Про державну службу» [15], «Про адміністративні послуги» [16], «Про засади державної регіональної політики» [17], які зосереджені на діяльності органів виконавчої влади (наведений перелік законів України не є вичерпним).

На місцевому рівні основи інституту децентралізації врегульовані іншими актами, такими як «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], «Про співробітництво територіальних громад» [19], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [20], що акцентують на організації та функціонуванні місцевих громад і органів самоврядування (наведений перелік законів України не є вичерпним).

Такий підхід у нормативно-правових актах забезпечує чіткість у визначенні компетенції та ролей різних рівнів публічної влади, сприяючи ефективній реалізації принципу децентралізації.

Важливим є і те, що застосування цього підходу має практичне значення, практичний вимір. Адже дослідження того, як децентралізація «працює» в реальних умовах сьогодення, у тому числі і за режиму воєнного стану, дає змогу зробити конкретні висновки щодо ефективності передачі повноважень, адаптованості правових механізмів до потреб територіальних громад і впливу цих змін на якість публічного управління (а отже – на якість повсякденного життя в Україні).

**Висновки.** Адміністративно-правова цінність децентралізації як явища охоплює два основні аспекти: нормативно-правове забезпечення, яке визначає рамки та принципи розподілу повноважень, і практичну реалізацію, що залежить від інституційної спроможності органів публічної влади, ресурсного забезпечення та узгодженості дій на різних рівнях. Ефективність децентралізації визначається не лише якістю нормативно-правового регулювання, а й тим, наскільки нормативні акти адаптовані до реальних потреб громадян як отримувачів адміністративних послуг та особливостей правового статусу органів публічної влади.

Попри визнання децентралізації ключовим чинником демократизації публічного управління (адміністрування) в Україні, її науковий аналіз часто має обмежений характер. Доктринальні дослідження фахівців з публічного права зосереджуються переважно на окремих аспектах – фінансових, організаційних чи нормативних – що створює фрагментарність висновків і не дозволяє повною мірою оцінити її системний вплив на публічне управління. Такий підхід ускладнює розуміння децентралізації як багаторівневого процесу, в якому взаємодіють органи державної влади, місцевого самоврядування та громадян. Для мінімізації цього впливу запропоновано здійснювати аксіологічний аналіз децентралізації з урахуванням того, що ця цінність «за вертикаллю» має два виміри – державний та місцевий. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб більш ґрунтовно охарактеризувати окремо державний вимір децентралізації як цінності адміністративного права, та окремо – її місцевий вимір.

### Література

1. Qaracayev S. 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.
2. Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, S., & Myroshnychenko, V. (2021).

Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*, no. 10 (45), pp. 265–271.

3. 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.

4. Мішина Н.В. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн - членів Ради Європи). *Юридичний вісник*. 2022. № 3. С. 154 -160.

5. Лєгеца Ю.О. Розсуд судді адміністративного суду: поняття та класифікація. *Правові новели. Науковий юридичний журнал*. 2022. №18. С. 77-81.

6. Лєгеца Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. 2023. *Правова позиція*. № 4 (41). С. 100-103.

7. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права : сучасний вимір. *Юридична наука*. 2008. № 3. С. 33–38.

8. Бабич В.А., Сидорчук В.О. Адміністративно-правове регулювання децентралізації місцевого самоврядування в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 3. С. 533-536.

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

10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

11. Бриль К. І. Поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 4. С. 136-139.

12. Батанов О.В. Муніципальне право України в умовах російсько-української війни: проблеми реалізації та розвитку. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Дев'ятої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 вересня 2024 р.). Київ: АПСВТБ 2024. С. 89-95.

13. Батанов О.В. Людина у місцевому самоврядуванні: проблеми взаємодії в умовах викликів російсько-української війни. *Право України*. 2024. № 6. С. 14–37.

14. Баймуратов М., Кофман Б. Мілітарний муніципалізм: доктринальна ідея чи об'єктивні потреби та необхідність. *Право України*. 2024. № 6. С. 3-13.

15. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

16. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

17. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

19. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

20. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>