

### СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано адміністративно-правові методи децентралізації державної влади. Розкрито зміст і сутність кожного з них.

**Ключові слова:** зміст, адміністративно-правові методи, децентралізація, державна влада, адміністративне законодавство.

В статье проанализированы административно-правовые методы децентрализации государственной власти. Раскрыты содержание и сущность каждого из них.

**Ключевые слова:** содержание, административно-правовые методы, децентрализация, государственная власть, административное законодательство.

In the article analyzed methods of legal and administrative decentralization of government. Examined the content and nature of each of them.

**Key words:** content, legal and administrative methods, decentralization, government, administrative legislation.

**Вступ.** Враховуючи взятий Україною курс на входження у Європейський простір, перед нашою державою стоїть завдання реформування всієї структури державного управління з обов'язковим урахуванням вимог законодавства ЄС, що є можливим не лише на підставі розробленої моделі удосконалення законодавчого правового регулювання здійснення державної влади в Україні, а й наукового дослідження та обґрунтування питань визначення конкретних методів децентралізації державної влади в Україні.

Обрання ефективних методів децентралізації державної влади в Україні є не лише вимогою європейської трудової спільноти, а й усього українського суспільства, добробут якого в значній мірі залежить від рівня їх участі в житті держави.

**Постановка завдання.** Таким чином, необхідність визначення конкретних методів децентралізації державної влади в Україні, що, своєю чергою, сприятиме підвищенню якості рівня соціальної забезпеченості всіх членів українського суспільства, обґрунтовує актуальність і важливість цього дослідження.

Проблематиці визначення методів децентралізації державної влади в Україні, більшою чи меншою мірою, приділяли увагу у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т. Вюртенбергер, В.М. Гарашук, Б.Н. Головін, О.В. Дяченко, К.В. Клінова, В.К. Колпаков, І.Ф. Ляпін, С.М. Махіна, В. Романюк, Д.В. Сергєєв, Р.В. Сметанін, М.Б. Смоленський, В. Тихонов, М.В. Ходов, О.І. Чепунов та ін.

**Результати дослідження.** Визначаючи методологічні засади здійснення децентралізації державної влади в Україні, необхідно передусім звернутися до визначення змісту терміна «метод». Варто зазначити, що визначення поняття «метод» міститься як у науковій літературі загально-філософського спрямування, так і в юриспруденції.

У найширшому розумінні метод – теоретично-практичний шлях до досягнення мети. Метод зазвичай визначається і пояснюється через синонімічні поєднання типу шлях дослідження/спосіб дослідження або спосіб пізнання/засіб пізнання, дослідницький прийом/дослідницька операція, підхід до вивчення/дослідження чого-небудь тощо.

У науковій літературі міститься величезна кількість визначень терміна «метод». Так, за визначенням Б.Н. Головіна, «у філософському сенсі термін «метод» означає шлях пізнання і тлумачення будь-якого явища життя, це особливі способи пізнання світу. У спеціально-науковому сенсі термін «метод» позначає шлях пізнання і тлумачення явищ у тій чи іншій окремій науці (біології, мовознавстві тощо), шлях пізнання явищ, які цією наукою досліджуються» [1, с. 180, 189, 204].

© БРИЛЬ К.І. – кандидат юридичних наук, докторант (Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом)

Визначення поняття «метод» у загальнонауковому та спеціально-науковому плані є фактично тотожними, що не сприяє виробленню правильного розуміння цього явища та виокремленню відмінностей, виходячи з різних наукових сфер його застосування. Крім того, з наведеного визначення не зовсім зрозуміло, у чому полягає особливість цих способів пізнання світу. Таким чином, надане науковцем визначення є недосконалим і таким, що не відображає справжньої сутності досліджуваного філософсько-правового явища.

Інше визначення поняття дослідницького методу пропонує В.І. Кодухов: «Науково-дослідницьким методом називається сукупність прийомів і правил вивчення того чи іншого явища або групи явищ. З точки зору теорії пізнання, метод – це спосіб підходу до дійсності, спосіб пізнання природи, суспільства і мислення» [2, с. 213, 203]. Такий підхід до визначення змісту поняття «метод» є більш прийнятним, оскільки хоча б частково, проте точно відображає сутність цього терміна через використання конструкції «способи–прийоми–правила». Проте і така дефініція не є досконалою і потребує подальших змістовних трансформацій.

Пропозиції щодо визначення змісту терміна «метод» у науковій літературі є надзвичайно різноманітними, в той час як в енциклопедичній літературі його сутність зводиться приблизно до одного. Так, у Великій радянській енциклопедії дається таке визначення методу – «сукупність прийомів і операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, підпорядкованих вирішенню конкретного завдання» [3, с. 162; 4, с. 800]. Таке ж за змістом визначення міститься у Малій радянській енциклопедії, згідно з якою метод – це спосіб, прийом або система прийомів для досягнення будь-якої мети [5, с. 1218]. Філософський енциклопедичний словник містить, на перший погляд, дещо інше визначення поняття «метод», під яким розуміють «спосіб побудови і обґрунтування системи філософського знання», проте далі метод, як і в інших енциклопедичних довідниках, визначається як «сукупність прийомів і операцій практичного і теоретичного освоєння дійсності» [6, с. 364].

Усі наведені визначення поняття методу однозначно заслуговують на увагу і підлягають врахуванню у процесі дослідження обраної тематики, оскільки саме вони є тим базисом, на підставі якого визначатимуться методологічні засади здійснення децентралізації державної влади в Україні. Проаналізувавши всі визначення терміна «метод», можна дійти висновку, що **метод** слід визначати як взаємоузгоджену та взаємопов'язану систему способів, засобів, прийомів та операцій теоретичного і практичного пізнання певного явища.

На підставі цього та з урахуванням наданого визначення поняття «децентралізація» можна визначити сутність такого філософсько-правового явища, як «метод децентралізації». Будь-які системні наукові напрацювання з цього приводу відсутні, що дещо ускладнює виконання поставленого завдання. Таким чином, під **методом децентралізації слід розуміти** системно організовану сукупність способів, засобів, прийомів та операцій, які використовуються уповноваженими суб'єктами в процесі розосередження влади з центрального рівня на нижчі рівні.

Використовуючи всі напрацювання у напрямі визначення теоретичних засад здійснення децентралізації державної влади в Україні, спираючись на власне розуміння, спробуємо визначити зміст такого збірного явища, як **адміністративно-правовий метод децентралізації державної влади в Україні**, під яким варто розуміти систему способів, засобів, прийомів та операцій, використання яких спрямоване на розосередження владних управлінських функцій і повноважень як всередині ієрархічної системи державного апарату виконавчої влади, так і між іншими суб'єктами, зокрема, органами місцевого самоврядування з метою найбільш ефективного прийняття і виконання управлінських рішень.

Проте визначення змісту термінів «метод», «метод децентралізації» та «адміністративно-правовий метод децентралізації» є недостатнім для повного і точного відображення методологічних засад здійснення децентралізації публічної влади в Україні. Необхідним етапом цього процесу є встановлення конкретних адміністративно-правових методів децентралізації державної влади в Україні, що здійснюватиметься на основі детального дослідження наукових філософських напрацювань.

Дослідження наукових джерел та законодавчих актів свідчить про те, що саме явище децентралізації розгадається науковцями та законотворцями як метод державного управління. Явище децентралізації розглядається як інструмент реформування певного державного устрою. Варто також зауважити, що децентралізація використовується як засіб послаблення централізованої влади певних суб'єктів і в приватному секторі. Децентралізація як окреме, інституційне явище вітчизняними науковцями не розглядається. Такий стан речей ускладнює процес визначення конкретних методів децентралізації державної влади.

Слід зауважити, що російські науковці в цьому плані пішли ще далі і визначають децентралізацію як систему, що включає безліч елементів, які узгоджено реалізуються в процесі функціонування влади. Тобто децентралізація державної влади може виступати, як:

- принцип управлінського впливу;
- спосіб (метод) управління;
- управлінський режим;
- форма організації публічної влади і публічного управління;
- процес розподілу і реалізації повноважень;
- елемент організаційної структури публічного управління [7, с. 69].

Втім, певна система способів, засобів, прийомів та операцій, використання яких спрямоване на розосередження владних управлінських функцій і повноважень, як всередині ієрархічної системи державного апарату виконавчої влади, так і між іншими суб'єктами, зокрема органами місцевого самоврядування, з метою найбільш ефективного прийняття і виконання управлінських рішень, все ж таки існує. Більше того, така система є надзвичайно складною і включає кілька рівнів.

Базове питання сутності та класифікації адміністративно-правових методів залишається спірним. Так, традиційно управлінські методи в цілому поділяють на: наукові та ненаукові, демократичні й диктаторські, державні та громадські, адміністративні й економічні, прямого та непрямого впливу. В результаті того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи управління поділяють на загальні та спеціальні. До загальних методів переважно належать методи переконання та примусу, адміністративного й економічного впливу, нагляду та контролю, прямого й непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (у тому числі оперативного) [8].

За юридичними властивостями адміністративно-правові методи бувають нормативні або індивідуальні, а за способом впливу – зобов'язуючі, які уповноважують або заохочують. За формою припису адміністративно-правові методи можна розділити на уповноважуючі та рекомендаційні [9]. Варто зауважити, що варіантів класифікації адміністративно-правових методів у науковій літературі є безліч, однак така діяльність лише частково сприяє формуванню розуміння адміністративно-правових методів саме децентралізації державної влади в Україні.

Для визначення адміністративно-правових методів децентралізації державної влади слід звернутися до традиційного підходу класифікації адміністративно-правових методів на загальні та спеціальні. Найзагальнішими та найуніверсальнішими, а в теоретичному розумінні найкраще визначеними й детермінованими адміністративно-правовими методами є переконання, заохочення і примус [10]. Не вдаючись до їх детального аналізу, звернемо особливу увагу на **спеціальні адміністративно-правові методи децентралізації державної влади**. До них можна віднести:

- метод максимальної наближеності до об'єктів регіонального рівня;
- метод забезпечення суб'єктів нижчого, нецентрального рівня відповідними необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, кадровими);
- метод самостійного прийняття рішень органами регіонального рівня;
- метод забезпечення доступу громадськості до участі в управлінні на всіх рівнях та до контролю;
- метод саморегулювання.

Сутність методу максимальної наближеності до об'єктів регіонального рівня розкривається через формування системи управлінських органів на місцевому рівні та безперешкодність доступу до них усіх без винятку членів суспільства. Основою цього методу слугує принцип як територіальної, так і матеріально-фінансової доступності управлінських послуг. Досліджуваний метод максимальної наближеності до об'єктів регіонального рівня гармонійно пов'язаний з методом забезпечення суб'єктів нижчого, нецентрального рівня відповідними необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, кадровими).

Щоб управлінські послуги були доступні для всіх членів суспільства, потрібно, у першу чергу, створити відповідно матеріально-технічну, фінансову та кадрову базу. В іншому випадку можна говорити про неефективність засобів та способів, які становлять фундамент методу максимальної наближеності до об'єктів регіонального рівня. Одним із головних інструментів ефективності практичного застосування досліджуваного методу є передбачення в головному фінансовому законі держави – Законі України про бюджет – на відповідний рік бюджетних відрахувань для задоволення регіональних інтересів. Видається, що організаційне та матеріально-фінансове

забезпечення суб'єктів нижчого, зокрема регіонального, рівня необхідними ресурсами становить основу ефективності децентралізаційних процесів у державі.

Метод забезпечення суб'єктів нижчого, нецентрального рівня необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, кадровими) нерозривно пов'язаний з методом самостійного прийняття рішень органами регіонального рівня. Саме від правильного організаційного та функціонального запровадження методу забезпечення відповідними ресурсами напряму залежить ефективність прийняття суб'єктами нецентрального рівня управління самостійних та, головне, практично реалізованих рішень. Реальна можливість місцевих органів влади приймати самостійні рішення та виконувати їх фактично слугує індикатором децентралізаційних процесів у державі. Саме досліджуваний метод передбачає поділ державної влади на певні рівні задля досягнення загальних благ та задоволення потреб й інтересів якомога ширшого кола осіб.

Метод забезпечення доступу громадськості до участі в управлінні на всіх рівнях та до контролю передбачає систему способів та засобів, прийомів та операцій, використання яких спрямоване на залучення громадських формувань, інших інститутів громадянського суспільства до процесів розосередження державної влади в країні. Невід'ємними елементами досліджуваного методу є принцип публічності, гласності та громадської підзвітності органів влади перед суспільством. Доступ громадськості до державних інституцій в цивілізованих країнах, зокрема європейських, слугує індикатором для визначення рівня демократичності формування і функціонування органів державної влади та їх представників. Варто зауважити, що розосередження державної влади, яке складає змістовне ядро поняття децентралізації, має відбуватися не лише між центральними та місцевими (регіональними) органами влади, а й недержавними формуваннями.

Метод саморегулювання проявляється в безлічі аспектів, головним серед яких є визначення сфер самостійного регулювання суспільних відносин. Досліджуваний метод є найпростішим способом як врахування потреб та проблем на локальному рівні, так і ефективного їх задоволення та вирішення.

**Висновки.** Досягнення цілей децентралізаційних процесів у державі вимагає нових співвідношень, з одного боку, між централізацією та децентралізацією, а з іншого – між формами і методами правового регулювання різних сфер суспільного життя. Узагальнюючи видову характеристику форм та методів децентралізації державної влади, необхідно зробити акцент на тому, що тільки грамотне та системне поєднання і використання різних форм та методів децентралізації в процесі публічного управління дозволить зробити його дійсно ефективним, оперативно-раціональним і демократичним.

**Список використаних джерел:**

1. Головин Б.Н. Введение в языкознание / Б.Н. Головин. – 4-е изд. – М. : Высшая школа, 1983. – 232 с.
2. Кодухов В.И. Общее языкознание / В.И. Кодухов. – М. : Высшая школа, 1974. – 304 с.
3. Большая советская энциклопедия / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – 3-е изд. – М.: Совет. энциклопедия, 1974. – Т. 16. – 615 с.
4. Большой энциклопедический словарь / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – М. : Совет. энциклопедия, 1991. – Т. 1. – 862 с.
5. Малая советская энциклопедия / [гл. ред. Б.А. Введенский]. – 3-е изд. – М.: Большая совет. энциклопедия, 1959.– Т. 5. – 1309 с.
6. Философский энциклопедический словарь / [гл. ред. Л.Ф. Ильичев]. – М.: Совет. энциклопедия, 1983. – 839 с.
7. Чепунов О.И. Централизация и децентрализация в административной реформе / О.И. Чепунов // Пробелы в рос. законодательстве. – 2008. – № 1. – С. 66–70.
8. Адміністративне право України: [підручник] [Електронний ресурс] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – Режим доступу: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak\\_admpu/zmist.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm).
9. Смоленский М.Б. Административное право [Электронный ресурс] / М.Б. Смоленский. – Ростов н/Д : Феникс, 2005. – Режим доступа: [http://textbook.news/administrativnoe-pravo\\_717/111-ponyatie-osnovnyie-chertyi-vidyi-37108.html](http://textbook.news/administrativnoe-pravo_717/111-ponyatie-osnovnyie-chertyi-vidyi-37108.html).
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] [Електронний ресурс] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/685/15/>.