

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-80>
УДК 341.17

К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ

ПРИНЦИПИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В АКТАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

***Анотація.** Висвітлено концептуальні цінності функціонування ЄС. Розкрито зміст принципів організації та діяльності ЄС. Обґрунтовано необхідність системного застосування принципів взаємодії інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС задля забезпечення децентралізації публічної влади. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняної правової основи взаємин органів державної влади і місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** держави – члени ЄС, децентралізація публічної влади, ЄС, принципи організації та діяльності ЄС, цінності функціонування ЄС.*

Постановка проблеми. Інтеграція України до європейського простору потребує кардинального оновлення вітчизняної правової основи організації та діяльності органів публічної влади відповідно до стандартів у сфері прав людини, верховенства права і демократії, встановлених в актах Ради Європи (далі – РЄ) і Європейського Союзу (далі – ЄС). РЄ і ЄС активно

сприяють Україні у просуванні інституційних і функціональних реформ. Так, у Плані дій для України на 2018–2021 роки, прийнятому РЄ, встановлено, зокрема, такі напрями співробітництва, як підвищення прозорості й ефективності державного управління на центральному і місцевому рівнях, а також якості місцевої демократії шляхом запровадження справжньої децентралізації тощо. Досягнення поставлених цілей співпраці має прискорити процес адаптації законодавства України до права ЄС [1].

Варто зазначити, що децентралізація публічної влади є важливим напрямом сучасної конституційної реформи в Україні, адже є шляхом імплементації загальновизнаних європейських стандартів взаємодії держави та суспільства. Конституція України (ст. 132) проголошує принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади ключовою засадою територіального устрою [2]. Разом із тим ще у 2001 р. питання необхідності проведення конституційної реформи і запровадження в Україні децентралізованого управління на основі принципу субсидіарності (п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування) було порушено Конгресом місцевих і регіональних влад Європи [3]. Наразі у законопроекті про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (2019 р.) ст. 132 викладено в такій редакції: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах унітарності, єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, субсидіарності і повсюдності місцевого самоврядування, збалансованості і стійкого соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [4].

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» встановлено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, реалізація у повній мірі принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [5]. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено, що реформування місцевого самоврядуван-

ня та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидиарності тощо [6]. У Законі України «Про засади державної регіональної політики» субсидиарність є одним із принципів державної регіональної політики, зміст якої полягає в передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації (п. 5 ч. 1 ст. 3) [7].

Отже, як ми бачимо, принцип субсидиарності є одним із принципів проведення державної регіональної політики і реформи децентралізації публічної влади в Україні. Принцип субсидиарності закріплено в актах РЄ і ЄС і визнано європейською спільнотою невід'ємною складовою демократичного і децентралізованого управління [8]. Зі свого боку децентралізоване управління як спосіб управління публічними справами передбачає систематичний і гармонійний взаємозв'язок, який є результатом урівноважування компетенції центрального та інших рівнів публічного управління [9]. Разом із тим принцип субсидиарності є лише однією з універсальних засад ефективної взаємодії публічних інституцій на різних щаблях наднаціонального і національного управління в Європі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти принципу субсидиарності достатньо ґрунтовно вивчено українськими науковцями. Так, питання еволюції принципу субсидиарності розглянуто Т. В. Панченко, М. Ю. Савіовським, проблемні питання реалізації принципу субсидиарності в Україні в аспекті реформи територіальної організації влади і місцевого самоврядування досліджено І. І. Бодровою, С. А. Квіткою О. В. Мошак, П. М. Любченком, С. Г. Серьогіною та ін. [10–16].

Зважаючи на це, **метою статті є:** встановлення концептуальних цінностей функціонування ЄС, які є фундаментом конституційного правління в Європі; виділення принципів, які безпосередньо спрямовані на забезпечення динамічної рівноваги між органами влади держав – членів ЄС та інститутами ЄС; обґрунтування необхідності системного застосування принципів взаємодії ЄС і держав-членів задля гарантування децентралізації публічної влади.

Виклад основного матеріалу. З моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України (1990 р.) євроінтеграція стала провідним і постійним зовнішньополітичним пріоритетом української держави [17]. Конституція України (ст. 18) встановлює, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права [2]. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» Україна як європейська держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне рівноправного взаємовигідного співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, виходячи насамперед із необхідності гарантування безпеки, суверенітету й захисту територіальної цілісності України, а однією з основоположних засад зовнішньої політики України є забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС [18]. У подальшому стратегічний курс України на європейську інтеграцію був підтверджений і розвинутий у Стратегії інтеграції України до ЄС (1998 р.) та Програмі інтеграції України до ЄС (2000 р.). У 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності 1 вересня 2017 р. Цей міжнародно-правовий документ закріплює перехід відносин між Україною та ЄС від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції [19]. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [2].

Згідно з Лісабонським договором про внесення змін до Договору про ЄС та Договору про створення Європейського Співтовариства (2007 р.) ЄС заснований відповідно до спільних цінностей країн ЄС, у яких панують інклюзія, толерантність,

справедливість, солідарність і недискримінація [20]. До таких спільних цінностей Договір відносить: людську гідність; індивідуальну свободу, яка охороняється Хартією основних прав ЄС і гарантує громадянам вільне пересування та проживання в межах Союзу, повагу до приватного життя, свободу думки, релігії, зібрань, вираження поглядів та інформації; представницьку демократію, яка передбачає реалізацію громадянами ЄС політичних прав; рівноправ'я та рівність усіх громадян перед законом; верховенство права; права людини [21].

Ці європейські цінності є базовими для функціонування інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС, тому утворюють фундамент для розвитку системи їх врівноважених взаємин. Основними принципами взаємодії ЄС і держав-членів є: принцип визнання ЄС як юридичної особи; принцип наділення повноваженнями; принцип субсидіарності; принцип пропорційності; принцип інституційного балансу; принцип сумлінної співпраці. Варто зазначити, що на формування змісту вказаних принципів також вплинули засади європейського врядування та адміністративного права європейських держав [22, с. 21]. Розглянемо кожний із принципів.

Принцип визнання ЄС як юридичної особи встановлено у ст. 47 Договору про ЄС. Цей принцип означає, що держави – члени ЄС визнали правосуб'єктність ЄС як самостійного наддержавного утворення. Такий статус надає можливість ЄС: укладати й обговорювати міжнародні угоди відповідно до своїх зовнішніх зобов'язань; набувати членства в міжнародних організаціях; приєднуватися до міжнародних конвенцій, ухвалених у рамках РЄ [23]. Важливість правосуб'єктності ЄС полягає в тому, що ЄС визнано рівноправним суб'єктом міжнародного права. Практична цінність правосуб'єктності ЄС втілена у двох специфічних рисах – це, по-перше, так звана «договірна влада», тобто здатність ЄС укладати угоди з іншими суб'єктами міжнародного права, і, по-друге, спроможність ЄС брати участь у зовнішніх зносинах – «активне і пасивне право на доручення» [24].

Крім того, вітчизняні науковці, розглядаючи ст. 47 Договору про ЄС, із принципу визнання ЄС як юридичної особи виді-

ляють його, так би мовити, «підвид» – принцип єдиної правосуб'єктності. Причому зміст останнього виходить із суті принципу визнання ЄС як юридичної особи і передбачає такі характеристики: визнання ЄС єдиним суб'єктом компетенції, наданої державами-членами, що реалізується ЄС через власні інститути; єдину систему правових актів ЄС, які видаються у всіх сферах компетенції ЄС; наявність у ЄС «максимально широкої правоздатності» юридичних осіб на території всіх держав-членів; визнання деліктоздатності ЄС; фінансову автономію ЄС, яка передбачає наявність власних фінансових ресурсів, але без права самостійно визначати їх систему та величину [22, с. 22].

Принцип наділення повноваженнями закріплено в статтях 5 і 13 Договору про ЄС. Цей принцип зобов'язує Союз і його інституції задля досягнення спільних цілей, в межах встановлених сфер, умов і процедур реалізовувати тільки такі повноваження, які делеговані державами-членами. Передача має незворотний характер, за виключенням рішення держави вийти із складу Союзу (ст. 50 Договору про ЄС). Водночас компетенція держав – членів ЄС носить залишковий характер, що підкреслює договірну природу ЄС [25]. У європейській доктрині і практиці Суду ЄС сформульовано наступну класифікацію «прерогативних» повноважень Союзу [26].

Так, за способом наділення повноваженнями існують три типи «прерогативних» повноважень ЄС: 1) явні повноваження, що чітко визначено в статтях 2–6 Договору про ЄС; 2) неявні повноваження («повноваження розширення»), які виходять із теорії імпліцитних повноважень. Наприклад, якщо Договори покладають на ЄС чіткі повноваження у певній сфері, то Союз має подібні повноваження щодо укладання угод із третіми країнами в цій же сфері; 3) додаткові повноваження, реалізація яких можлива за умови відсутності явних або неявних повноважень і задля досягнення спільних цілей. У такому випадку відповідно до ст. 352 Договору про ЄС Рада ЄС, діючи одностайно, має право вживати заходів, які вважає необхідними [27].

За характером «прерогативні» повноваження ЄС поділяються на: 1) повноваження щодо здійснення контролю та

повноваження щодо вжиття заходів у внутрішній політиці. Повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням угод, ухвалених ЄС, покладено на Комісію (ст. 258 Договору про ЄС), а повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства ЄС – на Суд ЄС (ст. 17 Договору про ЄС). Сутність повноважень щодо вжиття заходів полягає в тому, що Союз компетентний підтримувати, координувати або розвивати дії держав-членів, при цьому не обмежуючи їхню компетенцію; 2) повноваження у міжнародній сфері, що передбачають проведення консультацій, взаємне інформування і координацію дій ЄС і держав-членів.

Залежно від сфер впливу ЄС і держав-членів виділяють такі «прерогативні» повноваження: 1) виключні повноваження Союзу в питаннях: митного союзу; встановлення правил конкуренції, потрібних для функціонування внутрішнього ринку; монетарної політики для держав-членів, валютою яких є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства; спільної торговельної політики; укладання міжнародних угод щодо реалізації внутрішньополітичної компетенції); 2) спільні повноваження з державами-членами щодо питань: внутрішнього ринку; соціальної політики; економічного, соціального і територіального згуртування; сільськогосподарства та рибальства, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; довкілля; захисту споживачів; транспорту; транс'європейських мереж; енергетики тощо. Окремі спільні сфери входять до кола конкуруючих предметів відання, перевага в реалізації яких належить Союзу [28]. Здійснення «прерогативних» повноважень у різних сферах відбувається на основі принципів субсидіарності та пропорційності [25].

Субсидіарність є одним з основоположних принципів взаємодії ЄС і держав – членів ЄС. У європейській доктрині цей принцип розглядається в юридичному, політичному й адміністративному аспектах [29]. Юридичний вияв принципу субсидіарності міститься у ст. 5 Договору про ЄС. Відповідно до принципу субсидіарності Союз у сферах, які не належать до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, у якій цілі

не можуть бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях, але, з огляду на масштаби або наслідки передбачуваної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу [20]. Процедури національного моніторингу дотримання принципу субсидіарності викладено в Протоколі № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [20; 30]. Політично субсидіарність пов'язана з великою кількістю вимог і застережень у державах – членах ЄС, одночасно вказуючи на найбільшу вагу ЄС в одних сферах і найменшу – в інших. Щодо адміністративного аспекту принципу субсидіарності, то Комісія і національні парламенти розробляють процедури, що забезпечують ефективне регулювання взаємодії ЄС і держав-членів. Крім того, у сучасних західних дослідженнях принцип субсидіарності тлумачиться не лише в його вертикальному зрізі, а й у горизонтальному, що передбачає оцінку доцільності розподілу повноважень між різними управлінськими ланками одного рівня [31, с. 267].

Як і принцип субсидіарності, принцип пропорційності формує основу для здійснення «прерогативних» повноважень ЄС. Відповідно до принципу пропорційності зміст і форма дій Союзу не мають виходити за рамки того, що необхідно для досягнення цілей Договорів. Інститути Союзу застосовують принципи пропорційності згідно з Протоколом № 2 про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [20]. Іншими словами, зміст і форма діяльності ЄС мають відповідати меті, що переслідується. Становлення принципу пропорційності відбувалось у двох напрямках – нормативному та судовому. Щодо нормативного напрямку, то принцип пропорційності набув статусу фундаментальної засади правового та інституційного порядку ЄС із моменту набуття чинності Маастрихтським договором. Із такого статусу принципу пропорційності виходить пріоритетний характер принципу пропорційності перед вторинним законодавством. Це автоматично дає Суду ЄС право перевіряти відповідність законодавства ЄС цьому принципу. Застосування принципу пропорційності легалізує конституційні вимоги законодавства ЄС у контексті багаторівневої системи державного управління. Упровадження принципу пропорційності в практи-

ку ЄС продиктовано необхідністю захистити інтереси держав – членів ЄС від експансії Союзу [32].

Процес реалізації принципів субсидіарності і пропорційності нерозривно пов'язаний із дебатами щодо розвитку дерегуляції, покращення демократичного контролю за політикою ЄС і забезпечення принципу інституційного балансу. Коріння принципу інституційного балансу знаходяться в теорії розподілу влад і системі стримувань і противаг. Основна ідея принципу інституційного балансу – це забезпечення взаємного захисту Союзу і держав-членів шляхом спільного здійснення повноважень. Організація взаємодії інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС на основі принципу інституційного балансу передбачає наступне: кожна інституція діє лише на підставі повноважень і в рамках процедур, що визначені в Договорах; усі інституції ЄС у рівній мірі представляють інтереси держав – членів ЄС і їхнє бачення європейського будівництва; Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія компетентні виконувати функції як законодавчої, так і виконавчої влади; усі інституції ЄС зобов'язані співпрацювати з метою реалізації цілей Союзу [33].

Принцип сумлінної співпраці (дуже часто застосовуються як синоніми категорії «принцип солідарності», «принцип лояльного співробітництва», «принцип широкій співпраці») визначено в ч. 3 ст. 4 і ст. 13 Договору про ЄС [20]. Принцип сумлінної співпраці передбачає: виявлення Союзом і державами-членами взаємної поваги і сприяння одна одній у виконанні завдань, що випливають із Договорів; вжиття будь-яких заходів загального або спеціального характеру, які здатні забезпечити виконання обов'язків, що походять із Договорів і актів ЄС; створення державами-членами сприятливих умов для виконання Союзом його завдань; утримання від будь-яких заходів, здатних поставити під загрозу досягнення цілей Союзу; пропагування фундаментальних цінностей функціонування ЄС; досягнення цілей діяльності ЄС (сприяння миру, цінностям ЄС і добробуту громадян Союзу); служіння інтересам ЄС; забезпечення послідовності, ефективності та безперервності політики ЄС; укладання міжінституційних угод

щодо кращої законотворчості, правил поведінки європейських лобістів і державних службовців, бюджетної дисципліни і надійного фінансового менеджменту (ст. 295 Договору про функціонування ЄС) [34].

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти таких висновків. У Договорі про ЄС втілено фундаментальні цінності і принципи функціонування ЄС і держав-членів, що забезпечують засади конституційного правління на наднаціональному і національному рівнях. Основними принципами організації та діяльності ЄС є принцип визнання ЄС як юридичної особи, принцип надання повноважень, принцип субсидіарності, принцип пропорційності, принцип інституційного балансу, принцип сумлінної співпраці. Ці принципи змістовно нерозривно пов'язані між собою, адже тільки їх системне застосування здатне гарантувати гармонійну й ефективну взаємодію інститутів ЄС і органів влади держав – членів ЄС. Вважаємо, що поряд із принципом субсидіарності як основи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні до Закону України «Про засади державної регіональної політики» варто також запровадити принципи пропорційності, інституційного балансу і сумлінної співпраці. У сукупності ці принципи дозволять створити систему децентралізованого управління, що передбачає інституційний і функціональний баланс на різних рівнях управління.

Список використаних джерел

1. Council of Europe Action Plan for Ukraine 2018–2021. URL: <https://rm.coe.int/168078b606>.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України* : офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Recommendation 102 (2001) on local and regional democracy in Ukraine. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-102-20011-on-local-and-regional-democracy-in-Ukraine.pdf>.
4. Про внесення змін до Конституції України : проект Закону України (реєстр. № 2217а). URL: <https://vinrada.gov.ua/proekt-zakonu-ukra%D0%87ni-pro-vnesennya-zmin-do-konstitucii-ukraini.htm>.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Верховна Рада України*: офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Верховна Рада України*: офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Верховна Рада України*: офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
8. The principle of subsidiarity. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>.
9. Decentralization: A sampling of definitions: Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.
10. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. Харків: Оберіг, 2012. 64 с.
11. 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.
12. Любченко П. Н. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 7 квіт., 2017 р. Одеса: НУ «ОЮА», 2017. С. 56–59.
13. Мошак О. В. Проблемні питання реалізації принципу субсидіарності в Україні. *Lex Portus*. 2018. № 5. С. 98–112. DOI: <https://doi.org/10.26886/2524-101X.5.2018.6>.
14. Панченко Т. В. Еволюція принципу субсидіарності в політичній філософії європейського федералізму. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2010. Вип. 3. С. 35–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2010_3_8.
15. Савіовський М. Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки. *Трипільська цивілізація*. 2012. № 8. С. 31–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tscyv_2012_8_8.
16. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник*

- Національної академії правових наук України. 2016. № 3 (86). С. 43–48.
17. Декларація про державний суверенітет України : прийнята Верхов. Радою Української РСР 16 лип. 1990 р. № 55-XII. *Верховна Рада України* : офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
 18. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07. 2010 № 2411-VI. *Верховна Рада України* : офіц. сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
 19. Історія становлення відносин Україна-ЄС. *Міністерство юстиції України* : офіц. сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/index.php/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es>. Назва з екрана.
 20. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community : signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>.
 21. Goals and values of the EU. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en.
 22. Шевчук Б. Засади функціонування Європейського Союзу. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 21–28.
 23. Legal personality of the Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/union_legal_personality.html.
 24. Schoutheete P., Andoura S. The Legal Personality of the European Union. *Studia Diplomatica*. 2007. Vol. LX, n°1. URL: <https://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf>.
 25. Conferral. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conferral.html>.
 26. Militarú I. N. The principle of empowerment in the European Union. URL: <http://oaji.net/articles/2017/5275-1511280532.pdf>.
 27. EU powers and competences. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_powers.html.
 28. Distribution of competences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html>.
 29. Blockmans S., Hoevenaars J., Schout A., Wiersma J. M. From subsidiarity to better EU governance: a practical reform agenda for the EU. URL: <http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2014/03/Clingendael-CEPS-From-Subsidiarity-to-Better-EU-Governance.pdf>.
 30. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/protocol_no_2_on_the_application_of_the_principles_of_subsidiarity_and_proportionality_dec2004_en.pdf.
 31. Малишева Н. Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля Україні. *Правова*

- держава*. 2017. Вип. 28. С. 265–275. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2017_28_34.
32. Dlugosz J. The principle of proportionality in European Union Law as a prerequisite for penalization. URL: <http://ppuam.amu.edu.pl/uploads/PPUAM%20vol.%207/Dlugosz.pdf>.
33. Jacqué J.-P. The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*. 2004. Vol. 41. P. 383–391.
34. Cooperation between the EU's institutions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv%3A110125>.

References

1. Council of Europe Action Plan for Ukraine 2018–2021. URL: <https://rm.coe.int/168078b606> [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy: Konstytutsiia, Zakon vid 28.06.1996, № 254k/96-VR r *Verkhovna rada Ukrainy. ofitsiin.sait*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/> [in Ukrainian].
3. Recommendation 102 (2001) on local and regional democracy in Ukraine. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-102-20011-on-local-and-regional-democracy-in-Ukraine.pdf> [in Ukrainian].
4. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy : proekt Zakonu Ukrainy (reistr. № 2217a). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian].
5. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
6. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-*r Verkhovna rada Ukrainy. ofitsiin.sait*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>. [in Ukrainian].
7. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon vid 05.02.2015 № 156-VIII *Verkhovna Rada Ukrainy. ofitsiin. sait*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].
8. The principle of subsidiarity. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity> [in Ukrainian].
9. Decentralization: A sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF [in Ukrainian].

10. Yevropeiskyi dosvid udoskonalennia mistsevoho samovriaduvannia. Nauk.-doslid. in-t derzh. bud. ta mists. samovriaduvannia; Yu. P. Bytiak at all. (Ed.). (2012). Kharkiv : Oberih. [in Ukrainian].
11. Kvitka S. A. (2015). Pryntsyp subsydiarnosti ta protsesy detsentralizatsii v Ukraini. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. issue 4, 28–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_6 [in Ukrainian].
12. Liubchenko P. N. (2017). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: poniattia, vydy, mezhy / Detsentralizatsiia v Ukraini: teoriia ta praktyka konstytutsiinoi, administratyvnoi i munitsypalnoi reformy: materialy Vseukrainskoi naukovoproaktychnoi konferentsii, m. Odesa, 7 kvitnia, 2017 r. Odesa: NU «OluA» [in Ukrainian].
13. Moshak O. V. (2018). Problemni pytannia realizatsii pryntsypu subsydiarnosti v Ukraini. *Lex Portus*, 5, 98–112. URL: <https://doi.org/10.26886/2524-101X.5.2018.6> [in Ukrainian].
14. Panchenko T. V. (2010). Evoliutsiia pryntsypu subsydiarnosti v politychnii filosofii yevropeiskoho federalizmu. *Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova*. Serii 22 : Politychni nauky ta metodyka vykladannia sotsialno-politychnykh dystsyplin. issue. 3, 35–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2010_3_8 [in Ukrainian].
15. Saviovskiy M. Yu. (2012). Pryntsyp subsydiarnosti v istorii yevropeiskoi polityko-pravovoi dumky. *Trypilska tsyvilizatsiia*. issue 8, 31–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trcyv_2012_8_8 [in Ukrainian].
16. Serohina S. H. (2016). Napriamy vdoskonalennia pravovoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannia v aspekti yevropeiskoi intehratsii *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. issue 3 (86), 43–48 [in Ukrainian].
17. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy, pryiniata Verkhovnoiu Radoiu Ukrainiskoi RSR 16 lypnia 1990 roku № 55-XII *Verkhovna rada Ukrainy. ofitsiin.sait*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> [in Ukrainian].
18. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 1.07. 2010 r. № 2411-VI Verkhovna Ukrainy. ofitsiin.sait. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> [in Ukrainian].
19. Istoriia stanovlennia vidnosyn Ukraina-Yes Ministerstvo yustytzii Ukrainy. URL: <https://minjust.gov.ua/index.php/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es> [in Ukrainian].
20. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> [in Ukrainian].
21. Goals and values of the EU. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en [in Ukrainian].

22. Shevchuk B. (2015). *Zasady funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia* Zbirnyk naukovykh prats. issue. 44, 21–28 [in Ukrainian].
23. Legal personality of the Union URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/union_legal_personality.html [in Ukrainian].
24. Schoutete P., Andoura S. (2007). The Legal Personality of the European Union. In *Studia Diplomatica*. 2007. Vol. LX: n°1. URL: <https://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf> [in Ukrainian].
25. Conferral. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conferral.html?locale=en> [in Ukrainian].
26. Militaru I. N. The principle of empowerment in the European Union URL: <http://oaji.net/articles/2017/5275-1511280532.pdf> [in Ukrainian].
27. EU powers and competences. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_powers.html [in Ukrainian].
28. Distribution of competences. URL: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/competences.html> [in Ukrainian].
29. Blockmans S., Hoevenaars J., Schout A., Wiersma J. M. (2014). From subsidiarity to better EU governance: a practical reform agenda for the EU. URL: <http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2014/03/Clingendael-CEPS-From-Subsidiarity-to-Better-EU-Governance.pdf> [in Ukrainian].
30. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/protocol_no_2_on_the_application_of_the_principles_of_subsidiarity_and_proportionality_dec2004_en.pdf [in Ukrainian].
31. Malysheva N. R. (2017). Yevropeiskyi pryntsyp subsidiarnosti ta detsentralizatsiia upravlinnia v sferi okhorony dovkillia Ukraini. *Pravova derzhava*. Issue. 28, 265–275. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2017_28_34 [in Ukrainian].
32. Dlugosz J. The principle of proportionality in European Union Law as a prerequisite for penalization. URL: <http://ppuam.amu.edu.pl/uploads/PPUAM%20vol.%207/Dlugosz.pdf>.
33. Jacqué J.-P. (2004). The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*, 41, 383–391.
34. Cooperation between the EU's institutions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv%3A110125>.

Е. А. Закоморная

Принципы децентрализации публичной власти в актах Европейского Союза

Аннотация. Освещены концептуальные ценности функционирования ЕС. Раскрыто содержание принципов организации и деятельности

ЕС. Обоснована необходимость системного применения принципов взаимодействия институтов ЕС и органов государств – членов ЕС для обеспечения децентрализации публичной власти. Сформулированы предложения по совершенствованию отечественной правовой основы работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: страны – члены ЕС, децентрализация публичной власти, ЕС, принципы организации и деятельности ЕС, принципы взаимодействия институтов ЕС и органов государств – членов ЕС, ценности функционирования ЕС.

К. А. Zakomorna

Principles of Decentralization of Public Power in Acts of the European Union

Summary. *Ukraine's integration into the European space requires a radical renewal of the domestic legal framework for the organization and activities of public authorities in accordance with the standards in the field of human rights, rule of law and democracy established in acts of the Council of Europe and the European Union. Decentralization of public power is an important direction of modern constitutional reform in Ukraine, because it is through the implementation of generally accepted European standards of interaction between the state and society. The principle of subsidiarity is one of the principles of state regional policy and reform of decentralization of public power in Ukraine. The principle of subsidiarity is enshrined in acts of the Council of Europe and the European Union, is recognized by the European Community as an integral part of democratic and decentralized governance. At the same time, the principle of subsidiarity is only one of the universal principles of effective interaction of public institutions at different levels of supranational and national government in Europe.*

Various aspects of the principle of subsidiarity have been thoroughly studied by Ukrainian scholars. The question of the evolution of the principle of subsidiarity is considered by T. Panchenko, M. Saviovskyi. Problematic issues of implementation of the principle of subsidiarity in Ukraine in the reform of the territorial organization of the power and local self-government to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, S. Serohina and others.

The purposes of the article are: establishing conceptual values of the functioning of the EU, which are the foundation of the constitutional government in Europe; elucidation principles that are directly aimed at ensuring the dynamic balance between authorities of the EU Member States and the EU institutions;

substantiation of the need for systematic application of principles of interaction between the EU and the Member States in order to guarantee the decentralization of public power.

According to the Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community the common values of the EU member states are: human dignity; individual freedom; representative democracy; Rule of Law and others. These European values are fundamental to the functioning of EU institutions and the authorities of the EU member states, therefore, form the foundation for the development of a system of balanced relations. The main principles of interaction between the EU and the Member States are the following: the principle of Legal personality of the Union; the principle of conferral; the principle of subsidiarity; the principle of proportionality; the principle of institutional balance; the principle of mutual sincere cooperation.

These principles are inextricably linked, as only their systematic application can guarantee the harmonious and effective interaction between the EU institutions and authorities of the EU member states. We believe that along with the principle of subsidiarity, as a basis for cooperation between public authorities and local governments in Ukraine, it is also necessary to introduce into the Law «On Principles of State Regional Policy» principles of proportionality, institutional balance and mutual sincere cooperation. Taken together, these principles will create a system of decentralized management that provides for institutional and functional balance at different levels of government.

Keywords: *EU member states, decentralization of public power, the EU, principles of organization and activities of the EU, principles of interaction between EU institutions and authorities of EU member states, the values of the EU functioning.*