

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

Децентралізація державної влади та реформування місцевого самоврядування є одним із наймасштабніших, найуспішніших та водночас найскладніших конституційно-правових процесів у новітній історії України. Цей процес намагається кардинально змінити радянську систему управління, що базувалася на жорсткому централізмі, на європейську модель субсидіарності. У новій моделі максимальна кількість повноважень і фінансових ресурсів передається на рівень, найближчий до громадянина.

Конституційно-правовий вимір цієї реформи полягає не лише у зміні адміністративних меж чи перерозподілі бюджетних потоків, а у глибокій трансформації самої філософії взаємовідносин між державою, органами місцевого самоврядування та громадянським суспільством, що потребує відповідного та послідовного законодавчого та конституційного закріплення.

Витоки процесу децентралізації в Україні сягають початків державності, проте в сучасному правовому полі базовим етапом стало прийняття Конституції України 1996 року. XI розділ Основного Закону заклав фундаментальні конституційні засади місцевого самоврядування, визнавши його як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Однак первинна конституційна модель містила внутрішні суперечності, оскільки поряд із виборними органами самоврядування діяли місцеві державні адміністрації, що призводило до конфліктів між ними. Це призводило до відкритих конфліктів компетенцій між головами обласних чи районних рад та призначуваними з центру головами відповідних адміністрацій. Громади залишалися дрібними, фінансово неспроможними та повністю залежними від

рішень та фінансової підтримки центральної влади. Усвідомлення недоліків централізованої моделі призвело до формування нової стратегії, офіційним стартом якої стало схвалення Кабінетом Міністрів України у квітні 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Головною ідеєю цієї концепції став відхід від тотального контролю центру на користь надання громадам реальної правової, фінансової та організаційної автономії. Конституційно-правовий процес децентралізації відбувся у кількох взаємопов'язаних площинах: реформа адміністративно-територіального устрою, фінансова децентралізація, передача повноважень у сфері надання публічних послуг та розробка системи адміністративного нагляду за законністю дій місцевої влади. Оскільки внесення змін до самої Конституції України в частині децентралізації тривалий час блокувалося через політичні чинники та складні геополітичні обставини, реформа тривалий час рухалася шляхом прийняття звичайних та органічних законів, які фактично змінювали правове поле "знизу догори".

Першим фундаментальним кроком на цьому шляху стало прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" у 2015 році. Це призвело до формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з новими повноваженнями. У 2020 році держава завершила формування базового рівня устрою, затвердивши новий перспективний план, що охопив усю територію України. Дозволивши дрібним і фінансово неспроможним селам, селищам та містам об'єднуватися в життєздатні спроможні громади. Конституційність цього процесу забезпечувалася дотриманням принципів добровільності, економічної ефективності та повсюдності місцевого самоврядування

Паралельно з укрупненням громад відбувалася глибока фінансова децентралізація, яка була нормативно закріплена через радикальні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Без фінансової самостійності будь-які декларації про самоврядування залишалися б порожнім звуком.

Новація полягала в тому, що новостворені спроможні громади отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, оминаючи обласний та районний рівні, які раніше виконували роль політичних фільтрів та розподілювачів коштів. До місцевих бюджетів почали зараховувати стабільні та вагомі джерела доходів, насамперед суттєву частку податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиний податок, плату за землю та акцизний збір. Завдяки цьому власні доходи місцевих бюджетів суттєво зросли, що дозволило органам місцевого самоврядування відійти від практики тотальної залежності від державних субвенцій та самостійно фінансувати розвиток локальної інфраструктури, будівництво доріг, ремонт шкіл, дитячих садків та розвиток мережі надання адміністративних послуг через сучасні ЦНАПи.

Наступним логічним кроком конституційно-правового процесу стало реформування субрегіонального рівня — ліквідація старих і утворення нових укрупнених районів. Постановою Верховної Ради України у липні 2020 року замість 490 застарілих районів було створено 136 нових. Це зняло дублювання повноважень між органами самоврядування та районними структурами, спростивши систему управління. Оскільки більшість повноважень щодо управління школами, лікарнями та соціальними закладами остаточно перейшли безпосередньо до громад. Районний рівень у новій архітектурі влади отримав переважно координаційні функції та функції представництва державної влади, що значно оптимізувало видатки бюджету та спростило систему управління, наблизивши її до стандартів країн Європейського Союзу.

Важливим аспектом децентралізації є її вплив на правовий статус людини і громадянина. Наближення послуг до населення — від видачі паспортів та реєстрації майна до первинної медичної допомоги та базової освіти — суттєво підвищило якість реалізації конституційних прав громадян. Більше того, децентралізація створила нові правові інструменти прямої локальної демократії, такі як електронні петиції, громадські бюджети (бюджети участі), обов'язкові громадські слухання та загальні збори членів

громади. Громадяни отримали нові інструменти локальної демократії, що сприяло формуванню відповідального суспільства.

Попри значні успіхи, конституційно-правовий процес децентралізації в Україні зіткнувся із низкою серйозних правових та інституційних викликів. Головним із них залишається незавершеність реформи на рівні Основного Закону. Конституція України досі містить застарілу термінологію та конструкції (наприклад, згадки про конкретні назви районів, які вже ліквідовані, або збереження за місцевими державними адміністраціями виконавчих функцій, що суперечить логіці децентралізації). Для закріплення результатів необхідно внести зміни до Конституції, які чітко розмежують повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Запровадити інститут префектів — державних посадовців, які здійснюватимуть виключно адміністративний нагляд за законністю рішень місцевої влади, не втручаючись у її господарську діяльність, а також гарантували б фінансову самодостатність громад на найвищому юридичному рівні.

Військова агресія проти України стала екстремальним тестом для нової моделі місцевого самоврядування. Проте, створені в ході реформи спроможні громади продемонстрували надзвичайну гнучкість, стійкість та автономність у прийнятті рішень в критичних умовах. У перші місяці вторгнення, коли централізовані вертикалі управління подекуди зазнавали логістичних та комунікаційних розривів, саме лідери місцевих громад, маючи реальні ресурси та правову самостійність, організували територіальну оборону, забезпечували логістику, приймали та розміщували внутрішньо переміщених осіб, ремонтували критичну інфраструктуру та підтримували життєдіяльність територій. Це підтвердило, що децентралізація суттєво посилила загальну національну стійкість та безпеку держави. Водночас, правовий режим воєнного стану вніс корективи в процес децентралізації, передбачивши утворення військових адміністрацій. До яких у разі потреби переходять повноваження місцевих рад та їхніх виконавчих органів. Таке

вимушене тимчасове обмеження місцевого самоврядування та концентрація влади в руках призначуваних військових керівників є цілком виправданими вимогами воєнного часу, проте вони створюють складні правові завдання на повоєнний період. Головним викликом майбутнього буде розробка чіткого правового алгоритму плавного та безболісного повернення від військового управління до повноцінного цивільного місцевого самоврядування на звільнених та прифронтових територіях, відновлення демократичних процедур та проведення місцевих виборів з урахуванням безпекових факторів.

Повоєнне відновлення України та її європейська інтеграція нерозривно пов'язані з подальшим розвитком та зміцненням децентралізації. Офіційний статус кандидата на членство в Європейському Союзі вимагає від України неухильного дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Це означає, що кошти на відбудову зруйнованих міст та сіл не повинні розподілятися виключно з єдиного центру. Навпаки, громади мають бути суб'єктами планування свого відновлення, розробляти власні стратегії розвитку та безпосередньо залучати міжнародні інвестиції й допомогу. Реалізація цих завдань вимагає модернізації нормативно-правової бази у сфері стратегічного планування, підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, а також упровадження дієвих цифрових інструментів для забезпечення прозорості та громадського контролю над процесами відбудови.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що децентралізація влади в Україні відбулася як динамічний, системний та незворотний конституційно-правовий процес. Вона довела свою ефективність як у мирний час, забезпечивши економічний розвиток територій, так і в часи найважчих випробувань, ставши фундаментом національного опору. Завершення цього процесу шляхом прийняття відповідних конституційних змін, гармонізація вітчизняного законодавства із європейськими стандартами та відновлення повноцінного демократичного врядування на всій території держави після

перемоги є ключовими передумовами для побудови сучасної, правової, європейської та сильної України, де найвищою цінністю є інтереси та благополуччя кожної конкретної людини у її рідній громаді.

Використані джерела:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

2. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15.10.1985 (разово ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 24.05.2026).

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

5. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

6. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

7. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

10. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 53. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 24.05.2026).

11. Чудик Н.О., Мудрак Р.М. Імплементация принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у вітчизняну систему місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 23, том 1. С. 148-151