

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА: ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА НОВА РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

CONSTITUTIONAL REFORM: PROBLEMS OF DECENTRALIZATION AND THE NEW ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Шамрай В.В., д.ю.н.,

доцент кафедри конституційного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Головко К.В., д.ю.н., старший дослідник,

професор кафедри конституційного і адміністративного права юридичного факультету

Національний авіаційний університет

Розглянуто теоретичні та практичні аспекти децентралізації, яка виступає важливою складовою для утвердження демократії в Україні. Акцентовано увагу на необхідності впровадження реформи з децентралізації як ключового етапу переходу до демократичної правової держави.

Проведено аналіз законодавчої бази, що регулює процеси децентралізації. Виокремлено основні проблеми, з якими стикається Україна під час реалізації реформи, а також визначено переваги децентралізованого управління і потенційні ризики, які можуть виникати у цьому контексті.

У статті досліджуються сучасні конституційно-правові аспекти децентралізації публічної влади в Україні в контексті триваючої адміністративної реформи та стратегічного курсу на європейську інтеграцію. Автором розглядаються теоретичні основи й практичні виклики реформування системи місцевого самоврядування, а також окреслюється нова роль територіальних громад у забезпеченні публічного управління. Особлива увага приділена аналізу принципу субсидіарності як ключової засади європейського врядування, що передбачає передачу повноважень на той рівень, який є найбільш ефективним для їх реалізації. Оцінюються значення фінансової та інституційної спроможності місцевих громад, що є визначальними факторами успішної реалізації децентралізаційної політики.

У роботі порушуються актуальні проблеми: нерівномірність розвитку територіальних громад, відсутність належної координації між рівнями влади, недосконалість законодавчого забезпечення та виклики, зумовлені воєнним станом. Наголошується, що реформа місцевого самоврядування має не лише юридичний та управлінський, а й соціальний вимір, оскільки прямо впливає на якість життя громадян, ефективність надання публічних послуг та рівень демократичної участі.

Зроблено висновок, що децентралізація є необхідною умовою для побудови сучасної правової держави, що базується на принципах демократії, верховенства права, прозорості та підзвітності влади. Успішність цієї реформи залежить від її комплексного впровадження, конституційного закріплення та політичної волі держави підтримувати самоврядність на місцях.

Ключові слова. Децентралізація, органи місцевого самоврядування, реформа, повномасштабна війна.

The paper explores both theoretical and practical dimensions of decentralization, emphasizing its crucial role in strengthening democracy in Ukraine. It highlights the necessity of carrying out decentralization reforms as a pivotal step toward establishing a democratic legal state. An analysis of the legislative framework governing decentralization processes is presented, alongside identification of the primary challenges Ukraine encounters during the reform's implementation.

The advantages of decentralized governance are outlined, as are potential risks associated with this transition. The study addresses the contemporary constitutional and legal aspects of decentralizing public power in Ukraine within the broader context of administrative reforms and the strategic goal of European integration. Key areas examined include the theoretical underpinnings and practical obstacles in reforming local government systems, with particular attention given to the evolving role of territorial communities in public administration.

The principle of subsidiarity, foundational to European governance, is analyzed for its importance in delegating powers to the most effective levels for implementation. Additionally, the financial and institutional capacities of local communities are assessed as critical factors in successfully advancing decentralization policies. The research identifies pressing issues such as the uneven development of territorial communities, poor coordination between government levels, insufficient legislative support, and challenges arising from martial law conditions. It underscores that local self-government reform encompasses not only legal and managerial aspects but also a social impact, affecting citizen well-being, efficiency in public service delivery, and levels of democratic engagement.

The conclusion asserts that decentralization is indispensable for fostering a modern legal state rooted in democracy, rule of law, transparency, and government accountability. Its success hinges on comprehensive implementation, constitutional reinforcement, and steadfast political commitment to nurturing local autonomy.

Key words: Decentralization, local governments, reform, full-scale war.

Постановка проблеми. Створення органів місцевого самоврядування, діяльність яких базуватиметься на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування, є ключовим завданням у процесі становлення України як демократичної держави.

Проведення реформ у цій сфері та реалізація політики децентралізації є необхідною умовою для досягнення якісних змін у соціально-економічному й культурному розвитку територіальних громад і регіонів. Це також сприятиме підвищенню рівня життя значної частини громадян України та забезпеченню їхнього добробуту. Саме тому, дане питання має не тільки теоретичне, але й практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конституційної реформи, особливо децентралізації влади та переосмислення ролі місцевого самоврядування, про-

довжує залишатися предметом активного уваги наукової спільноти.

У роботах дослідників, таких як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.Ю. Бальцій, В.М. Шаповал, висвітлюються як теоретичні, так і практичні аспекти реформи системи місцевого управління в Україні. Чимало уваги приділяється питанню розмежування повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. Цей процес досліджується з огляду на демократичні принципи, субсидіарність та ефективність управлінських рішень.

Науковці підкреслюють, що децентралізація повинна виходити за межі простої передачі функцій на місцевий рівень і має супроводжуватися забезпеченням адекватних правових, фінансових і організаційних умов, які дадуть громадам реальну можливість діяти ефективно. У своїх працях вони виділяють необхідність підвищення право-

вої свідомості серед учасників місцевого самоврядування, а також наполягають на внесенні системних змін до Конституції України. Це сприятиме формуванню оновленої моделі владних взаємовідносин із урахуванням сучасних викликів і потреб суспільства.

Мета статті. Метою даного дослідження є аналіз теоретико-правових засад та основних напрямів адміністративної реформи в Україні, зокрема процесу децентралізації, що полягає в перерозподілі функцій і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в контексті реформування системи місцевого врядування.

Виклад основного матеріалу. Важливою складовою будь-якої правової системи суспільства є місцеве самоврядування. У цьому напрямі стратегічну роль відіграють державні заходи, зокрема затвердження та реалізація основ Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Цей процес покликаний забезпечити надання якісних і доступних публічних послуг, сприяти розвитку інститутів прямої демократії, задоволенню потреб громадян у різних сферах життєдіяльності на відповідних територіях, а також досягненню гармонії між інтересами держави та територіальних громад [1, с. 244–245].

З початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року життєдіяльність країни значною мірою залежить від зусиль органів місцевого самоврядування та самоорганізації територіальних громад. Вони взяли на себе значну частину гуманітарних завдань, зокрема прийом потоків біженців. Щодня організовується забезпечення водо- та теплопостачання, прибирання вулиць, вивезення сміття, а також ремонт десятків ліній електропередачі у своїх громадах.

Окрім виконання своїх основних обов'язків щодо підтримки повноцінного функціонування громад, органи місцевого самоврядування активно сприяють Збройним Силам України та територіальній обороні, допомагаючи рятувати людей і захищати території.

В. В. Кравченко та М. В. Пітчик у своїх дослідженнях характеризують орган місцевого самоврядування у структурно-організаційному контексті як організований колектив людей із специфічними ознаками, які дозволяють чітко відмежувати ці органи від державної влади, інших державних і комунальних установ, громадських організацій та господарських товариств [2, с. 188].

Одним із ключових напрямів конституційної й адміністративної модернізації суспільного устрою в Україні є децентралізація публічної влади відповідно до європейських правових стандартів. Цей підхід базується на кількох важливих аспектах.

Перш за все, посилення локальної демократії та реальних можливостей територіальних громад разом з органами місцевого самоврядування є пріоритетним шляхом до забезпечення прав і свобод людини, підтримання соціального балансу та зростання добробуту суспільства. Це проявляється як у процесах децентралізації, так і через муніципалізацію публічно-владних стосунків.

По-друге, досвід розвинутих правових держав демонструє, що розширення повноважень регіонального та муніципального рівнів управління, а також створення умов для їх ефективної реалізації сприяє формуванню дієвої моделі публічного управління. Така модель гармонійно поєднує державний, регіональний і муніципальний рівні для вирішення спільно важливих завдань [3, с. 4].

По-третє, стратегічний напрям України на інтеграцію до Європейського Союзу вимагає особливої уваги до впровадження європейських стандартів децентралізації влади. Також необхідно забезпечити інституційне, функціональне, бюджетно-фінансове та матеріально-технічне зміцнення ролі місцевого самоврядування у конституційно-правовій системі держави й суспільства.

Аналіз нинішнього етапу конституційної та адміністративної реформи в Україні підкреслює, що децентралізація публічної влади є важливою умовою для забезпечення ефективної системи управління, яка відповідає європейським стандартам. Розширення повноважень місцевих органів самоврядування, зміцнення ролі територіальних громад та розвиток локальної демократії сприяють більш повному дотриманню прав і свобод громадян, укріпленню соціальної стабільності та поліпшенню загального рівня добробуту населення.

Однак досвід європейських країн свідчить, що успіх децентралізації залежить від адекватного ресурсного, інституційного та нормативного забезпечення реалізації розширених повноважень на місцях. У межах стратегічного курсу України щодо євроінтеграції цей процес стає ключовим інструментом демократизації державного управління. Тому необхідно не лише закріпити принципи децентралізації на законодавчому рівні, але й створити умови для їх практичного впровадження – зокрема через розвиток сильної, фінансово незалежної та професійно дієздатної системи місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації спрямована на гармонізацію інтересів органів влади та територіальних громад, які прагнуть до отримання ширших можливостей для власного розвитку. Важливо наголосити, що територіальна громада не є єдиним суб'єктом місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування реалізується як безпосередньо територіальними громадами, так і через органи місцевого самоврядування, представлені сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами. Загальні інтереси громад сіл, селищ і міст відображаються через діяльність районних і обласних рад [4].

Одна з ключових цілей реформи – оптимізація територіальних громад у цілісну структуру для запобігання надмірному витрачання коштів на утримання адміністративного апарату та забезпечення їх ефективного спрямування на масштабні проєкти місцевого самоврядування.

Важливо, що при об'єднанні територій враховуються певні обмеження: у надзвичайних ситуаціях необхідно забезпечити оперативність прийняття рішень та надання допомоги протягом 30 хвилин, оскільки з часом ефективність таких заходів може знижуватися [5].

Децентралізація виступає як одна з ключових форм розвитку демократії, що водночас забезпечує цілісність держави та її інститутів, розширюючи можливості місцевого самоврядування. Основна мета цього процесу – залучення населення до активної участі у вирішенні власних потреб, зменшення впливу державного апарату на суспільство та скорочення витрат на його утримання. Завдяки переданню управлінських повноважень з питань місцевого масштабу безпосередньо до рук зацікавлених сторін, децентралізація сприяє прямому народовладддю. Таким чином, можна впевнено сказати, що вона є важливим механізмом становлення громадянського суспільства, до якого ми так прагнемо.

У контексті прогнозування майбутнього розвитку процесів децентралізації в Україні заслуговують уваги окремі аспекти у дослідженнях О. Ременяк і В. Пономарьова, пов'язані з моделями децентралізації влади в країнах із різними типами адміністративного устрою [6, с. 78].

Зокрема, О. Ременяк визначає п'ять основних моделей децентралізації публічної влади в унітарних державах. Ці моделі будуть залежно від специфіки децентралізації, її правових основ, організаційної структури та суб'єктів процесу: регіональна модель, муніципальна модель, кооперативна модель, деволюційна модель, а також модель балансу публічної влади. У своїй роботі автор акцентує увагу на тому, що жорсткі характеристики будь-якої з зазначених моделей визначити складно, оскільки вони можуть існувати у гнучкому поєднанні та взаємодоповнювати одна одну.

Зі свого боку, В. Пономарьов звертає увагу на різну кількість рівнів врядування як ключовий елемент, що впливає на результати реалізації подібних процедур у різних країнах. Йдеться про такі процеси, як об'єднання громад, реформування адміністративно-територіального устрою, впровадження усіх видів децентралізації (політичної, адміністративної, фінансової, секторальної), а також формування нових інститутів у системі місцевого самоврядування [7, с.24]. На основі порівняльного аналізу концептуальних особливостей децентралізації влади у трьох вимірах (унітарні – регіоналізовані держави, федеративні – конфедеративні держави та постколоніальні країни) автор пропонує інший підхід до вивчення варіативності наслідків таких процесів залежно від державного устрою.

Погоджуємося з думкою Я. Жаліла, який зауважує, що вже перші тижні війни підтвердили вирішальну важливість децентралізації як однієї з найуспішніших реформ, проведених в Україні. Дійсно, в умовах, коли центральна влада адаптується до викликів воєнного часу, Збройні сили України протистоять агресії, а функціонування країни значною мірою забезпечується завдяки високому рівню самоорганізації громад.

Одним із ключових аспектів реформи децентралізації є передача реальних повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування. Завдяки цьому територіями можна управляти більш ефективно, а громадяни отримують можливість активніше долучатися до вирішення питань локального рівня. Посилення місцевої демократії є основоположним принципом європейського управління, який сприяє зміцненню правової держави та підвищенню соціального добробуту.

Одним із провідних напрямків конституційної та адміністративної трансформації в Україні є децентралізація публічної влади, яка впроваджується відповідно до європейських стандартів і підтримує стратегічний курс країни на інтеграцію до Європейського Союзу.

Мета цієї реформи полягає не тільки у передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих, але й у переналаштуванні самої філософії управління – від централізованого до демократичного, орієнтованого на активну участь громад. Посилення ролі локальної демократії, територіальних громад та органів місцевого самоврядування відіграє ключову роль у забезпеченні прав і свобод громадян, підтриманні соціальної рівноваги та сприянні сталому розвитку.

Основою децентралізації є принцип субсидіарності, що лежить в основі європейського адміністративного права: рішення повинні ухвалюватися на найнижчому ефективному рівні, максимально наближеному до громадян. Це потребує ретельного розмежування повноважень між центральною владою, регіональними органами та громадами, а також забезпечення місцевих органів достатніми фінансовими й кадровими ресурсами. Особливе значення тут має фінансова децентралізація, завдяки якій бюджети місцевих громад за останні роки суттєво зросли,

що дозволило їм спрямувати кошти на розвиток соціальної інфраструктури, освіти та охорони здоров'я. Водночас залишаються невирішені проблеми – нерівномірність доходів між громадами, слабка спроможність окремих об'єднаних територіальних громад, дефіцит висококваліфікованих кадрів і недостатня ефективність державного контролю.

Прогрес реформування неможливий без активної участі громадянського суспільства. Залучення жителів до прийняття рішень на місцевому рівні та використання прямих демократичних інструментів, таких як громадські слухання, включення до процесу бюджетування чи місцеві ініціативи, роблять процес змін більш дієвим і наближеним до реальних потреб населення. Однак варто брати до уваги виклики сучасності: війна кардинально змінила умови управління на рівні громад. Багато територій зіткнулися з необхідністю реагувати на кризові ситуації, вирішувати проблеми зруйнованої інфраструктури та координувати гуманітарну допомогу. Органи місцевої влади нерідко виконують функції військових адміністрацій, займаються відновленням пошкодженого житла та соціальних об'єктів.

Особливу увагу слід приділити регіональним диспропорціям, які загострилися через воєнні дії. Громади центральних і західних регіонів мають більше ресурсів та управлінських спроможностей порівняно з територіями, що постраждали від бойових дій. Це створює додаткове завдання для держави – забезпечити справедливий розподіл фінансів, послуг та підтримки шляхом впровадження механізмів вирівнювання й стимулювання розвитку менш спроможних громад.

Загалом децентралізація є не просто адміністративною чи технічною реформою, а фундаментальним переосмисленням влади, відповідальності й партнерства між державою та її громадянами. Вона вимагає закріплення на конституційному рівні, системного оновлення законодавства та комплексної інституційної підтримки. Лише за таких обставин реформа зможе стати тим довгостроковим механізмом, який забезпечить стабільність, демократію та стійкий розвиток України.

Висновки. Успішна децентралізація можлива лише за умови всебічного зміцнення органів місцевого самоврядування – інституційного, фінансового та кадрового. В Україні цей процес супроводжується низкою проблем, серед яких нерівномірний розвиток громад, дефіцит кваліфікованих кадрів та правові суперечності між Конституцією і підзаконними актами. У зв'язку з цим необхідно провести комплексну модернізацію правової бази та забезпечити системне закріплення основних принципів децентралізації на рівні Конституції.

Орієнтація на європейську інтеграцію вимагає гармонізації національного законодавства зі стандартами ЄС. Це включає не лише передачу повноважень на місцевий рівень, але й впровадження дієвих механізмів контролю, відповідальності та підзвітності органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Глушенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf)
2. Кравченко В. В. Муниципальное право Украины : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітчик. К. : Атіка, 2003. 672 с
3. Калінін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. С. Калінін; Держ ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Ужгород, 2016. 17 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Документ 254к/96-ВР, Редакція від 01.01.2020, підстава – 27– IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text>
5. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізація) URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf
6. Ременяк О. В. Децентралізація публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Ременяк. Львів, 2019. 20 с.
7. Пономарьов В. В. Світові практики децентралізації влади: порівняльний аналіз : дис. канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / В. В. Пономарьов ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. Одеса, 2021. 230 с.