

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК НАПРЯМ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Марцеляк О.В.,
*провідний науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор
ORCID: 0000-0001-6686-0255*

Марцеляк О.В. Децентралізація влади в Україні як напрям конституційної реформи.

Взявши курс на вступ до Європейського Союзу, Україна визначила для себе важливі пріоритетні завдання щодо вдосконалення національної правової системи і механізму публічної влади до вимог європейською спільнотою стандартів. Відповідно до ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування та інших європейських актів в основі цих процесів першочергово виділяється питання децентралізації влади, яка створює передумови для розвитку демократичних інститутів та підвищення якості публічних послуг в Україні, безпосередньо виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління, визначає нову національну модель місцевого самоврядування, яка впливатиме на можливість забезпечення народовладдя в Україні, уникнення, запобігання і вирішення конституційних криз.

Інший аспект децентралізації влади полягає в тому, що вона передбачає відносну самостійність управлінських структур органів місцевого самоврядування, наділяє їх правом ухвалювати та виконувати рішення в межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну і політичну відповідальність, що в умовах війни та післявоєнного відновлення України виступає важливим інструментом забезпечення ефективності діяльності публічної влади, належного реагування нею на проблеми відбудови місцевої інфраструктури, в управлінні гуманітарною допомогою та задоволенні нагальних потреб громад.

У статті розкрито правову природу децентралізації влади як феномена цивілізаційного розвитку і фактору сучасного вітчизняного державотворення, проаналізовано існуючі в науці конституційного права підходи до її законодавчого, в тому числі й на рівні Основного Закону України, правового оформлення, розкрито пріоритетні напрями здійснення децентралізації влади в Україні. Відстоюється позиція, що успіх розпочатої в Україні реформи у сфері децентралізації влади залежить, насамперед, від удосконалення статусу громад, які мають виступати як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, модернізації національної моделі механізму державної влади на місцевому рівні й належної організації адміністративно-територіального устрою країни.

Ключові слова: Конституція України, конституційна реформа, децентралізація, публічна влада, органи державної влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Martselyak O.V. Decentralization of power in Ukraine as a direction of constitutional reform.

Having set a course toward accession to the European Union, Ukraine has identified a number of priority tasks aimed at improving its national legal system and the mechanisms of public governance in line with standards developed by the European community. In accordance with the European Charter of Local Self-Government, ratified by Ukraine, and other European legal instruments, the decentralization of power stands as a central element of these processes. It lays the foundation for the development of democratic institutions and the enhancement of public service delivery in Ukraine. Decentralization functions as a key instrument in transforming social relations in the context of contemporary doctrinal constitutional values. It is characterized by the maximal proximity of legal and administrative instruments to the individual citizen, by the bringing of governance closer to the people, and by fostering civic participation. This process defines a new national model of local self-government, one that may ensure the realization of popular sovereignty in Ukraine, while also preventing and resolving constitutional crises.

Another significant dimension of decentralization lies in its provision for the relative autonomy of local self-government authorities. It grants them the power to adopt and implement decisions within the

scope of their competence and to bear legal and political responsibility for those decisions. In the context of war and post-war reconstruction, decentralization emerges as a vital mechanism for enhancing the effectiveness of public governance, ensuring an adequate response to the challenges of rebuilding local infrastructure, managing humanitarian aid, and meeting the urgent needs of communities.

The article explores the legal nature of decentralization as a phenomenon of civilizational development and a key factor in Ukraine's modern state-building efforts. It analyzes various approaches within constitutional law scholarship to the legal regulation of decentralization, including its entrenchment in the Basic Law of Ukraine, and identifies priority areas for implementing decentralization reform. The paper argues that the success of Ukraine's decentralization reform depends primarily on strengthening the status of communities as the primary subjects of local self-government, modernizing the national model of local-level public administration, and ensuring the proper organization of the country's administrative-territorial structure.

Key words: Constitution of Ukraine, constitutional reform, decentralization, public governance, state authorities, local self-government, administrative-territorial structure.

Постановка проблеми. Розпочата в Україні ще у 2014 році реформа з децентралізації публічної влади викликана тим, що чинна модель організації публічної влади, закріплена у Конституції України, багато в чому ґрунтується на радянських рудиментах, зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення місцевого самоврядування, порушує принципи його компетентійної автономії, повноти, організаційної самостійності, матеріальної та фінансової спроможності. Внаслідок цього місцеве самоврядування фактично підмінялося централізованим механізмом державного управління через місцеві державні адміністрації, а саме функціонування місцевого самоврядування не спрямовувалося на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання членам громад якісних та доступних публічних послуг. Такий стан організації влади дестабілізував ситуацію в регіонах, негативним чином позначався на соціально-економічному їх становищі, що ставило на порядок денний проведення в Україні реформи у сфері місцевого самоврядування. Отже, актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю аналізу сучасного стану процесу децентралізації влади в Україні з урахуванням конституційного чинника її регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням окремих питань проведення реформи децентралізації в Україні займалися такі вітчизняні науковці, як: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.А. Галіахметов, І.П. Голосніченко, Ю.Б. Ключковський, О.М. Колодій, А.Р. Крусян, П.М. Любченко, Р.І. Панчишин, О.В. Скрипнюк, П.Б. Стецюк, В.В. Сухonos, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін. Втім, навіть з урахуванням належного рівня наукового опрацювання ними означених проблем, питання завершення реформи у сфері децентралізації публічної влади в Україні залишається малодослідженим. Вочевидь, такий стан справ дає простір для поглибленого дослідження цієї проблематики.

Ця стаття має на меті всебічний аналіз процесу децентралізації влади в Україні та конституційно-правове її забезпечення на сучасному етапі вітчизняного державотворення.

Основні результати дослідження. Розпочата в Україні реформа у сфері децентралізації публічної влади мала своїм завданням: зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування; підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, району та області; сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії; визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток; створення передумов стійкого розвитку територій, а в цілому – трансформацію суспільних відносин з метою максимального наближення управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближення влади до громадян та залучення їх до управління державними справами, модернізацію існуючої в країні системи державного управління, створення ефективної моделі місцевого самоврядування, що гарантуватиме належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином реформа, на основі ідей сучасного конституціоналізму, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актах мала за мету наділити органи місцевого самоврядування максимально економічною та соціальною автономією.

Слід відзначити, що у вітчизняній історії державотворення вперше ставилося за мету виро-блення форм і методів управління на місцевому рівні «без держави» або «з мінімальною участю

держави». Це революційний підхід, оскільки протягом тривалого часу національного державного будівництва найбільш ефективними вважалися ієрархічні способи управління, що характеризувалися жорсткою централізацією та чіткою ієрархією органів державної влади на центральному й місцевому рівнях. Як писав відомий український вчений Ю.С. Шемшученко, децентралізація публічної влади передбачає передачу управлінських функцій і завдань із верхніх на нижчі поверхи влади, насамперед органам місцевого самоврядування. Йдеться фактично про розширення повноважень місцевих громад, тобто наповнення реальним змістом конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України) [1, с. 22].

Центральне місце в процесі децентралізації публічної влади в Україні відводиться реформуванню місцевого самоврядування. Як правильно зазначає український вчений А.С. Калінкін, можна констатувати, що децентралізація невіддільна від ідеї місцевого самоврядування та демократичних принципів. Виходячи з подібних концептуально-методологічних засад, на рівні функціонування державно-владних інституцій в умовах широкої конституційної реформи децентралізацію слід розуміти як комплексний конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та / або муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав [2, с. 38].

Реформування місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади спрямовано на удосконалення статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування через:

I) модифікацію їх повноважень – наділення такими повноваженнями, які сприятимуть:

- соціально-економічному розвитку територіальних громад, посиленню їх та органів місцевого самоврядування правової, організаційної та матеріальної спроможності, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської Хартії місцевого самоврядування;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо. Зокрема громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади та їх посадових осіб наділяються правом:

- 1) управляти майном, що є в комунальній власності;
- 2) затверджувати бюджет відповідної громади і контролювати його виконання;
- 3) затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання;
- 4) приймати рішення щодо місцевих податків і зборів;
- 5) забезпечувати реалізацію результатів місцевих референдумів;
- 6) утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю;
- 7) вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

Усі важливі питання організаційного характеру здійснення місцевого самоврядування повинні вирішуватися шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

II) створення належних матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, для чого матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування мають складати земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності громади; об'єкти спільної власності громад, що перебувають в управлінні районних, обласних рад громад; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів (що із-за війни з північним сусідом не реалізується належним чином). Держава має забезпечувати співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

III) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Як зазначають фахівці, наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на основі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування..., основними очікуваними наслідками децентралізації публічної влади в Україні є її трансформація з метою демократизації державного управління, ефективізації місцевого самоврядування та, відповідно, посилення публічно-самоврядної влади, що в сучасних умовах для України є гарантіями збереження її територіальної цілісності, стабілізації соціально-політичної ситуації та, водночас, конституційно-правовим підґрунтям подальшого розвитку як демократичної правової держави [3, с. 46, 49].

Окрім модернізації місцевого самоврядування реформа у сфері децентралізації публічної влади спрямована також на удосконалення механізму державної влади. Як зазначається у літературі у своїй функціональній складовій децентралізація є складним комплексним процесом, який має на меті формування нової якості державної влади, створення нових інститутів влади, повніше залучення громадян до управління територіями свого проживання, розвиток приватної ініціативи та, як наслідок, вдосконалення життєвого простору громадян. Це своєрідна розбудова громадянського суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі платникам податків права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [4, с. 4-5].

Таким чином, проведення реформи у сфері децентралізації в Україні має охопити модернізацію місцевих органів державної влади, наділення їх виключно контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Певною мірою такий підхід був відображений у запропонованих у свій час Конституційною комісією при Президенті України змінах до Основного Закону України. Так, ст. 118 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» голосила: «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти.

Особливості здійснення виконавчої влади у Києві та Севастополі визначаються окремими законами.

Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України».

Ст. 119 запропонованих змін до Основного Закону визначала повноваження цієї інституції і згідно з якими префект на відповідній території мав право:

- 1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- 3) забезпечувати виконання державних програм;
- 4) спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- 5) здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [5].

Відзначимо, що в цілому таке реформування місцевих органів виконавчої гілки влади, виходячи з зарубіжного досвіду, є цілком прийнятне. Такі органи повинні бути наділені повноваженнями здійснювати адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координувати діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та здійснювати адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України; спрямовувати і координувати діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; вносити Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, виконавчим органом громади, районною, обласною радою громад, їх виконавчими комітетами акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці тощо.

Реорганізація виконавчої влади на місцевому рівні за такою схемою, коли матиме місце заміна інституту голів обласних та районних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, відбудеться передача значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях, сприятиме більшій автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченням місцевих інтересів і т. ін., що в кінцевому рахунку гарантуватиме становлення України як демократичної, соціальної, правової держави.

Разом з тим слід наголосити, що децентралізація влади не повинна мати наслідком послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Тому у неї повинні залишатися відповідні важелі впливу на громади, органи місцевого самоврядування щодо дотримання ними Конституції та законів України для забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави, координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади тощо.

Децентралізації публічної влади, удосконалення правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні не може здійснюватися у відриві від реформи адміністративно-територіального устрою країни. Адже забезпечити впровадження принципів повсюдності та спроможності місцевого самоврядування неможливо без перегляду підходів до встановлення його територіальної основи.

Як зазначається у висновках та рекомендаціях Всеукраїнського форуму учених-правознавців "Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади": "Неодмінною умовою децентралізації публічної влади є реформа адміністративно-територіального устрою, який є територіально-просторовою основою організації та діяльності органів публічної влади на місцях. Тому проблеми реформування адміністративно-територіального устрою набувають особливого значення у сучасних умовах. Перш за все, це пов'язано з тим, що існуючий адміністративно-територіальний поділ вже не відповідає соціально-політичним та господарсько-економічним реаліям, що сформувалися в Україні, і, передусім, засадам побудови конституційно-децентралізованої держави" [6, с. 90].

Без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації неможливо. Адже в основі поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема" [7, с. 52].

Територіальний устрій має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування розвитку та підвищення життєвого рівня населення різних регіонів країни.

Тому вкрай важливим завданням було змінити існуючий на час реформи адміністративно-територіальний поділ в Україні, який склався ще в радянський період і був застарілим, громіздким. Він нараховував близько 30 тисяч населених пунктів (приблизно 28388 сіл, 886 селищ, 460 міст). Така адміністративно-територіальна основа ускладнювала процес децентралізації влади, не відповідала вимогам суспільного, економічного розвитку та ефективного управління місцевого самоврядування, розпорошувала матеріальні ресурси, які повинні бути спрямовані на виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг. Великим недоліком такого адміністративно-територіального устрою України виступала диспропорція адміністративно-територіальних одиниць, неефективна державна регіональна політика, яка не стимулювала громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи, надмірно централізувала повноваження, фінансово-матеріальні та інші ресурси вище стоячими органами, призводила до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Це вимагало впровадити в Україні ефективну модель територіального устрою, реорганізувавши існуючі адміністративно-територіальні одиниці і певною мірою протягом 2015–2021 рр. це було здійснено шляхом об'єднання територіальних громад та укрупнення районів. Однак на рівні Основного Закону України такі зміни не знайшли свого відображення, що засвідчує про незавершеність адміністративно-територіальної реформи в Україні і відповідно незавершеність реформи децентралізації публічної влади в нашій країні.

Висновки. Можна резюмувати, що розпочата в Україні реформа у сфері децентралізації влади публічної влади, яка має стати елементом повномасштабної реформи європейського рівня, конституційної модернізації суспільного і державного ладу України у відповідності до європейських правових та управлінських стандартів, інституціоналізувати та гарантувати впровадження у вітчизняну практику державотворення такі правові цінності, таку модель місцевого самоврядування, яка сприятиме консенсусу у суспільстві, формуванню України як демократичної, правової, соціальної держави, не завершена. Вона потребує свого подальшого продовження і для оптимізації системи територіальної організації публічної влади на новій територіальній основі слід передусім внести відповідні зміни до Конституції України, які мають конституювати:

- оновлений статус територіальних громад, що мають виступати як первинний суб'єкт місцевого самоврядування і юридична особа;
- оновлений статус органів місцевого самоврядування;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;

- впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;
- переформатування місцевих державних адміністрацій, заміну інституту голів обласних та районних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, з передачею значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях;
- створення сприятливих правових умов для залучення жителів громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток різноманітних форм місцевої демократії;
- організацію адміністративно-територіального устрою країни, що створюватиме умови для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць і максимально відповідатиме потребам населення.

Такі зміни до вітчизняного Основного Закону будуть відповідати європейським та міжнародним стандартам та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців "Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади". *Право. Вісник. Додаток до журналу "Право України"*. К.: Видавничий Дім Ін Юре, 2015. С. 22–25.
2. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право /Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016. 218 с.
3. Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців "Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади". *Право. Вісник. Додаток до журналу "Право України"*. К.: Ін Юре, 2015. С.46–49.
4. Коваленко А. А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3-5.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України (проект)» № 2217а від 01.07.2015. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. (дата звернення: 29.06.2025).
6. Всеукраїнський форум учених правознавців "Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади". *Право. Вісник. Додаток до журналу "Право України"*. К.: Ін Юре, 2015. 115 с.
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. К.: Софія, 2012. 128 с.