

УДК 342.25+323.172+352/353](477)
DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2025/1.129-5>

Олександр КРАВЧЕНКО, студ.
ORCID ID: 0009-0005-5940-8013
e-mail: oleksandrkravchenko1404@gmail.com
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ РЕФОРМУВАННЯ, ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО УНОРМУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ

Вступ. Установлено, що процес децентралізації влади, який розпочався в Україні в 2014 році, хоч і не завершений, але вже приніс помітні результати. Водночас існують проблеми законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування, тому виникає потреба в наданні пропозицій щодо їх розв'язання і нових наукових дослідженнях за цією темою. Матеріал статті має практичне значення і буде корисним для українських законотворців, урядовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Методи. Основою цього дослідження є метод системного аналізу українського законодавства та проблем місцевого самоврядування. Формально-юридичний метод було застосовано для дослідження актуального стану нормативно-правового забезпечення реалізації реформи децентралізації влади в Україні, метод періодизації – для опису етапів впровадження реформи, метод узагальнення – для формулювання висновків і пропозицій автора.

Результати. Проаналізовано історію впровадження реформи децентралізації влади в Україні та її законодавчу базу. Підтверджено доцільність реформи децентралізації. Доведено, що головним підтвердженням ефективної діяльності територіальних громад є їхня мобілізуюча робота в скрутний для нашої держави час, зокрема в період розгортання активної фази бойових дій. Досліджено проблеми законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування, запропоновано шляхи їх розв'язання. Продемонстровано недоліки правового регулювання функціонування і повноважень органів місцевого самоврядування та надано поради щодо їх усунення.

Висновки. Доведено, що реформа децентралізації розпочата успішно, але державі потрібно докладати максимальних зусиль для її завершення. Зазначені в статті проблеми законодавства вимагають зовсім іншого рівня взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, оскільки ключовим об'єктом регіональної політики все більше стає територіальна громада. Тому територіальним громадам важливо налагоджувати співпрацю з органами державної влади для забезпечення ефективності їхнього розвитку.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, префект, повноваження, житель, органи місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування.

Вступ

Актуальність проблематики. Децентралізація влади є однією з основних реформ, які проводилися в Україні. В її основу покладені найкращі світові стандарти відносин у сфері місцевого самоврядування. Процес децентралізації публічної влади хоч і не завершений, але вже доводить, що реформа допомагає створити повноцінне життєве середовище для громадян.

З набуттям у червні 2023 р. статусу кандидата на членство в Європейському Союзі перед Україною постали завдання підвищення адміністративної спроможності публічних інституцій на національному, регіональному й місцевому рівнях, а також забезпечення швидкого процесу наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу й реалізації основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, що є важливим фактором успішних переговорів і подальшого вступу до ЄС.

Постановка проблеми. Водночас на шляху до успішного завершення реформи спостерігається низка перешкод. Зокрема, існують проблеми законодавчого регулювання процесів децентралізації влади в Україні.

Дослідженню реформи децентралізації і проблем її законодавчого забезпечення присвячено праці таких науковців, як О. Марцеляк, Ю. Шемшученко, Ю. Ключковський, В. Ухач, М. Баймуратов, Н. Гончарук, Б. Калиновський, М. Гультай та ін. Однак на сьогодні існує дуже велика кількість проблем місцевого самоврядування, тому виникає потреба в нових наукових роботах.

Метою і завданнями цієї статті є підтвердження ефективності реформи децентралізації, дослідження проблем законодавчого забезпечення реформи місцевого

самоврядування та надання пропозицій щодо їх розв'язання.

Об'єктом дослідження є сукупність теоретичних, методологічних і прикладних аспектів формування моделі децентралізації влади в Україні.

Предметом дослідження є історія впровадження реформи децентралізації влади в Україні, її здобутки, проблеми в законодавстві та шляхи їх розв'язання.

Методи

Основою цього дослідження є метод системного аналізу українського законодавства та проблем місцевого самоврядування. Під час написання статті використовувався формально-юридичний метод, який ліг в основу дослідження актуального стану нормативно-правового забезпечення реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Метод періодизації застосовувався для опису етапів впровадження реформи. За допомогою методу узагальнення було сформульовано висновки та пропозиції щодо усунення недоліків правового регулювання функціонування і повноважень органів місцевого самоврядування.

Результати

Децентралізація – це передання значних повноважень і бюджетів від державної влади органам місцевого самоврядування, щоб якомога більше повноважень мали ті органи, які ближче до людей і можуть виконати ці повноваження найбільш ефективно (Ухач, & Сирко, 2018, с. 44). Обговорення питань децентралізації влади розпочалося ще в перші роки після відновлення незалежності України. У 1991 р. держава успадкувала централізовану модель управління, що значно обмежувала повноваження місцевих рад. Адміністративний поділ сприяв існуванню дрібних територіальних одиниць. На той час 24 області були

© Кравченко Олександр, 2025

поділені на 490 районів, на території яких розташовувалися 458 міст, 783 селищні ради й 10279 сільських рад.

Зусилля щодо децентралізації робили попередні українські уряди, але з обмеженим успіхом. Аж до 2010 р. більшість із них зосереджувалися на фінансовому, а не політичному й виконавчому складниках.

Однак безперервне політичне протиборство та мета Києва зберегти контроль над периферією блокували процес перерозподілу повноважень, необхідних місцевій владі для вирішення власних економічних завдань.

Адміністрація Януковича, яка розпочала роботу у 2010 р., просто централізувала владу, повернувши ключові функції, які до того моменту перебували на районному й обласному рівнях, міністерствам.

Євромайдан знову розпочав процеси децентралізації. Обидва постмайданні уряди заявляли про децентралізацію як про один із ключових пунктів їхніх реформ і, принаймні, на папері прогрес був стрімким. Загалом правові рамки децентралізації знайшли відображення у Концепції реформування місцевого самоврядування, схваленій Кабінетом міністрів 1 квітня 2014 р. Ця ініціатива була викликана необхідністю розв'язувати проблеми низького рівня життя, особливо в сільській місцевості, неефективного використання ресурсів тощо.

Що ж передбачала ця Концепція? Планувалося збереження 24 областей, 3 територій з особливим статусом і приблизно 100 районів, а також створення 1500 громад (спільнот) на базі міст, селищ і сіл. На кожному адміністративному рівні передбачалося обрання посад і наявність представників, які призначаються зверху. Зокрема, пропонувалися до прийняття конституційні поправки щодо заміни старих місцевих виконавчих органів префектами, які призначаються президентом, і наділення територіальних спільнот правом контролювати місцеві податки та збори (Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, 2014).

Агресія Росії щодо України лише ускладнила ситуацію. Нормативно-правові акти, які регулюють особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей (територіях, непідконтрольних офіційному Києву станом на день ухвалення закону), були додані до пакету пропонувань конституційних поправок щодо децентралізації влади. Поправки, уже схвалені Конституційним судом України, були прийняті Радою у першому читанні 31 серпня 2015 р. Утім, процес був блокований того самого дня після запеклих протестів біля будівлі парламенту та вбивства чотирьох співробітників служби охорони внаслідок нападу із застосуванням гранат. Зазначені події наочно продемонстрували неможливість швидкого вирішення цього питання в Україні.

Практична реалізація реформи децентралізації розпочалась у 2015 р. Тоді було утворено 159 територіальних громад, що об'єднали 805 населених пунктів (Балдич, Гнидюк, & Трутковський, 2019, с. 16). Однак лише 3 міста обласного значення зі 187 – Лиман, Балта й Біляївка – наважилися створити територіальні громади у 2015 році (Створення об'єднаних територіальних громад, 2017, с. 8).

У травні 2016 р. Кабінет Міністрів спробував повернути процес у конструктивне русло. План дій включав такі завдання, як формування життєздатної системи місцевого самоврядування через об'єднання нечисленних спільнот у більші за розміром, скорочення повноважень обласних адміністрацій і забезпечення

належного фінансування органів місцевого самоврядування, особливо у сфері охорони здоров'я та освіти.

У 2016 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад", якою врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану (Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад, 2016). Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося в 2017 р., адже було ухвалено закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад", яким було запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної територіальної громади, уточнено вимоги щодо визнання територіальної громади спроможною. Закон мав посприяти формуванню територіальних громад відповідно до затверджених перспективних планів, оскільки передбачає, що в разі відмови ради територіальної громади в наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною (Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад, 2017).

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів і затвердження територій громад областей. У результаті в країні було створено 1469 територіальних громад (Семенов, 2021, с. 122). Парадокс ситуації з децентралізацією полягає ще й у тому, що, незважаючи на широку громадську підтримку, більшість громадян очікує, що саме центральний уряд піклуватиметься про них.

Територіальні громади показали свою спроможність працювати в умовах мирного часу, оскільки більшість коштів, зароблених громадою, ішли на потреби громади, а населені пункти, які через ті чи інші причини майже не мали фінансування і не могли собі дозволити більш-менш витратні проекти, після впровадження реформи децентралізації, завдяки загальному фінансуванню територіальних громад, ішли шляхом поліпшення умов проживання. Аналізи доходів і видатків бюджетів громад свідчать, що децентралізація вражає вплинула на фінансування невеликих і небагатих сіл, які раніше не могли розраховувати на такі суми.

2022 р. став викликом для нашої країни загалом і місцевого самоврядування зокрема. Тому головним підтвердженням ефективної діяльності територіальних громад є їхня мобілізуюча робота у скрутний для нашої держави час, оскільки різке зменшення податкових надходжень і власних доходів громадян могло поставити під сумнів саме існування громад. Територіальним громадам потрібно було створити власний сценарій щодо можливих криз і шляхів виходу з непередбачуваних ситуацій. Зокрема, було створено чергові екіпажі на території громад, тобто загони територіальної оборони, які одразу стали на захист населених пунктів, і розгорнуто пункти незламності й обігріву. Територіальні громади показали свій неабиякий потенціал у царині життєзабезпечення селищ і сіл, допомоги внутрішньо переміщеним особам, людям, які опинилися у складних життєвих обставинах, і фронту. Сьогодні органи

місцевого самоврядування своєчасно реагують на непередбачувані виклики, забезпечуючи відновлення зруйнованих об'єктів, надання послуг населенню, створення робочих місць для внутрішньо переміщених осіб, залучення інвестицій тощо. Вони щодня працюють над тим, щоб громади були життєздатними, могли розвиватися, адже без успішних громад важко відбудувати Україну. При цьому громадам важливо налагоджувати комунікацію як із мешканцями, так і з органами державної влади, адже процес планування їх відновлення та розвитку буде ефективнішим, а напрацьовані стратегічні документи якіснішими, якщо вони поєднуюватимуть думки, потреби, інтереси якомога ширшого кола зацікавлених осіб.

Проте реформа висуває і свої проблеми, зокрема в законодавстві. Серед недоліків, які необхідно подолати, можна виокремити відсутність конституційного закріплення децентралізації. В українському парламенті вже були спроби розв'язання цього питання, але вони виявилися неуспішними. Наприклад, у 2015 р. Президент України вніс на розгляд Верховної Ради законопроект, що передбачав створення офісу префектур, поділ на громади, райони, регіони (Проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)", 2015), який, незважаючи на попереднє схвалення, 29.08.2019 був знятий із розгляду на підставі частини першої статті 105 Регламенту Верховної Ради України (законопроекти, внесені й не прийняті до закінчення терміну повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні, вважаються відкликаними). Схожа ситуація була і з внесеним у 2019 р. Президентом України проектом закону про внесення змін до Основного Закону України, який, зокрема, передбачав: створення офісу префектів, адміністративно-територіальний поділ України на громади, округи, області, а також суттєве розширення територіальних громад (Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), 2019). Утім, у 2020 р., незважаючи на доопрацювання його ініціатором, документ був відкликаний на підставі частини першої статті 104 Регламенту Верховної Ради України (законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення такого законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради) (Про Регламент Верховної Ради України, 2010).

Варто зауважити, що 30 листопада 2021 р. на сайті парламентського Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування опублікували текст змін до Конституції України в частині децентралізації влади, які потрібні для реалізації положень і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності та мають остаточно закріпити зміни, що відбулися у країні в ході децентралізації. Проте на сьогодні, в умовах воєнного стану, ці зміни до Конституції в частині децентралізації не можуть бути затверджені на національному рівні.

У разі прийняття змін дев'ять статей Конституції отримають повністю нову редакцію. Серед основних нововведень – запровадження громад як нових адміністративно-територіальних одиниць, територіальної основи для місцевого самоврядування і його первинного суб'єкта – територіальної громади. Замість місцевих державних адміністрацій передбачене створення префектур, за якими залишаються лише функції адміністративного нагляду, обласні та районні ради

отримують власні виконавчі органи. Повноваження префекта збалансовані, він не матиме права зупиняти дію актів місцевого самоврядування, буде державним службовцем і призначатиметься на посаду на 3 роки на конкурсних засадах. Термін каденції місцевого самоврядування становитиме 5 років. Громади мають отримати право на достатні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися, і зможуть вільно вирішувати питання місцевого значення, які держава не віднесла до компетенції інших органів. Делеговані повноваження забезпечуватимуться фінансами в повному обсязі, а зміна компетенції місцевого самоврядування здійснюватиметься з одночасними відповідними змінами в розподілі фінансових ресурсів. Держава залишатиме за собою лише функції адміністративного нагляду, які реалізуються через префектів. Проте залишається невирішеним порядок призначення та підпорядкування префекта (Проект змін до Конституції в частині децентралізації, 2021).

У контексті взаємодії між органами влади різних рівнів необхідно зауважити, що одним із завдань реформи децентралізації є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому основним принципом взаємодії є те, що державні органи виконавчої влади, їхні посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом (Про місцеве самоврядування в Україні, 1997).

За висновками Ради Європи, Україна – це єдина європейська країна, яка не врегулювала на законодавчому рівні систему адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, передбачену Європейською хартією місцевого самоврядування (Centre of expertise for good governance, 2024). Хоча це питання виносилося на порядок денний ще у 2015 р., коли реформа тільки розгорталася, воно залишається невирішеним досі. До 2016 р. функцію нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування виконувала прокуратура, потім змінами до Конституції України її було визнано частиною системи правосуддя, що призвело до звуження повноважень. Аналітикиня Лабораторії законодавчих ініціатив Тетяна Лукеря стверджує, що це стало перевагою для органів місцевого самоврядування, оскільки нагляд із боку прокуратури здійснювався несистемно й був предметом маніпуляцій, що збільшувало корупційні ризики. Сьогодні відсутність урегульованої системи взаємодії державної та місцевої влади призводить до зростання ризиків надмірного втручання державної влади в роботу органів місцевого самоврядування та підвищення імовірності незаконних рішень, які ухвалюються на місцевому рівні (Лукеря, 2023).

У 2020 р. у Верховній Раді був зареєстрований і прийнятий у першому читанні законопроект № 4298 "Про внесення змін до ЗУ "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні", який забезпечує механізм нагляду, поки не внесено зміни до Конституції. Законопроект пропонує закріпити префектурні повноваження за місцевими державними адміністраціями (обласними й районними), які є органами виконавчої влади на місцях. Він передбачає два префектурні інструменти для місцевих

державних адміністрацій щодо забезпечення законності рішень: вимога про усунення порушення законності та звернення до суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним. Отже, якби органи місцевого самоврядування не виконали вимогу про усунення порушення законності, то місцеві державні адміністрації мали би право подавати до суду. Законодавці пропонують таку систему нагляду: обласна державна адміністрація здійснює нагляд за законністю рішень районних рад, а районна державна адміністрація – за законністю рішень сільських, селищних, міських рад. Окрім цього, органам місцевого самоврядування надається можливість отримувати консультації від місцевої державної адміністрації, тобто система нагляду діятиме як превентивний механізм, оскільки можливості консультацій мінімізуватимуть ризики прийняття незаконних рішень. Однак усі наглядові повноваження буде активовано тільки після завершення режиму воєнного стану, коли ми повернемося до цивільних адміністрацій. На сьогодні остаточна редакція законопроекту доопрацьовується у комітеті Верховної Ради (Навіщо Україні адміністрації префектурного типу, 2023).

На нашу думку, законотворцям варто було б розглянути варіант, коли префект призначається і підзвітний Кабінету Міністрів України, оскільки уряд може більш комплексно підійти до вибору кандидатів на посаду префекта, що дасть можливість ширшого доступу до представників державної влади різних міністерств із метою консультацій у разі потреби. Вважаємо, що основними вимогами до кандидата на посаду префекта мають бути досвід роботи в органах місцевого самоврядування та наявність достатнього рівня знання законів щодо діяльності місцевого самоврядування, а також варто віддавати перевагу особам з юридичною освітою.

Необхідно внести зміни до визначення поняття "територіальна громада" у статті 140 Конституції України з урахуванням економічного, соціального та політичного аспектів функціонування громади. Визначення "житель", яке міститься в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", теж потребує уточнення, адже це не тільки особа, яка постійно проживає на території громади, але й особа, яка має у власності об'єкти нерухомості на території громади.

Також існують проблеми, пов'язані зі здійсненням окремих повноважень у сфері державної реєстрації актів цивільного стану органами місцевого самоврядування. Адже в більшості створених центрів надання адміністративних послуг досі надається незначна кількість дійсно необхідних для громадян послуг. Цифри свідчать, що у 2021-22 рр. лише 13 % цих послуг надавалися органами місцевого самоврядування, а 87 % – органами Міністерства юстиції. Після укрупнення громад сільські території, які приєдналися до міст, втратили повноваження надавати послуги державної реєстрації актів цивільного стану. Віктор Тимошук, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, стверджує, що, хоча парламент виправив цю ситуацію, ухваливши відповідний закон (Закон №1427 від 29.04.2021), більшість органів місцевого самоврядування ці послуги так і не надають (Повноваження громад у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, 2023). На нашу думку, це зумовлено тим, що найбільш важливі сфери в Україні ще досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади, а також небажання Міністерства юстиції України передати максимальні повноваження у сфері державної реєстрації актів цивільного стану органам місцевого самоврядування.

Також необхідно прийняти закон "Про місцевий референдум", оскільки після ухвалення Закону України "Про всеукраїнський референдум" у 2012 р., який у 2018 р. був визнаний неконституційним, в Україні немає законодавчого регулювання місцевих референдумів, які, у свою чергу, є формою розв'язання територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

За даними Асоціації міст України, наразі відсутній чіткий розподіл повноважень між районними державними (військовими) адміністраціями й виконавчими органами сільських, селищних, міських рад (служб у справах дітей) щодо питань, пов'язаних із захистом прав дитини. Також виконавчі органи сільських і селищних рад, відповідно до Сімейного кодексу України, не можуть утворювати прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу, а сільські та селищні служби у справах дітей законодавчо обмежені у своїх повноваженнях, що не дає можливості у просторі територіальної громади якісно організувати захист прав дітей (Асоціація міст України, 2023, с. 18). Тому, на нашу думку, необхідно законодавчо розподілити повноваження між районними державними (військовими) адміністраціями й виконавчими органами сільських, селищних, міських рад (службами у справах дітей) з питань, пов'язаних із захистом прав дитини, і наділити всі органи місцевого самоврядування базового рівня однаковими повноваженнями із цих питань.

Вважаємо, що варто виділити проблеми, пов'язані з нечіткістю у розмежуванні повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади. Сьогодні органи місцевого самоврядування (напр. міські органи соціального захисту) продовжують виконувати державні повноваження з питань призначення і виплати соціальних допомог. Зазначене призводить до додаткових витрат бюджетів громад на утримання апарату й суперечить принципам децентралізації, згідно з якими всі органи місцевого самоврядування базового рівня повинні мати однакові повноваження. Тому існує необхідність у законодавчому розділенні повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення (Асоціація міст України, 2023, с. 23).

Сьогодні дублювання повноважень міських рад і районних військових адміністрацій створює перешкоди для якісного й оперативного виконання завдань органами місцевого самоврядування. Фінансові проблеми пов'язані з необхідністю фінансування з місцевого бюджету пільг, гарантованих державою, на які не йде субвенція, і листами з вимогами органів виконавчої влади в прийнятті тих чи інших програм без урахування думки й потреб стратегічних документів громади.

Вважаємо, що взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування здійснюється все більше не на засадах рівноправності й партнерства, а на принципах адміністративно-розпорядчих дій через відсутність чітко сформульованих повноважень органів місцевого самоврядування, військових і районних державних адміністрацій. Проблема полягає в необхідності органів місцевого самоврядування виконувати всі директиви, які надають військові й районні державні адміністрації, при цьому належне фінансування для виконання цих задач не надається, а частина з наданих вказівок узагалі не входить до компетенцій органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, районна державна адміністрація взагалі є зайвою ланкою у структурі управління, оскільки

після реалізації реформи місцевого самоврядування з'явилася можливість прямої співпраці органів місцевого самоврядування з обласними державними адміністраціями. Також відбувається дублювання районними державними адміністраціями функцій органів місцевого самоврядування, витрачаються додаткові кошти на утримання районної державної адміністрації, яка є лише проміжною ланкою між органами місцевого самоврядування та обласними державними адміністраціями.

Зараз існують проблеми фінансування будівництва, реконструкції та облаштування споруд цивільного захисту на території закладів освіти, що унеможлиблює проведення навчання офлайн. Тому погоджуємося з пропозицією Асоціації міст України щодо необхідності передбачення програми в державному бюджеті для підтримки громад у питанні фінансування будівництва й облаштування бомбосховищ, укриттів на території навчальних закладів. Також потрібно передбачити додаткове фінансування з державного бюджету для реалізації змін генеральних планів населених пунктів і детальних планів територій із метою створення розгалуженої мережі облаштованих споруд цивільного захисту, які гарантують збереження здоров'я і життя людей під час обстрілів, повітряних атак тощо (Асоціація міст України, 2023, с. 108).

На нашу думку, незрозумілою є необхідність вести облік внутрішньо переміщених осіб і військових, що не входить в обов'язки органів місцевого самоврядування, а у великих громадах і населених пунктах вони навіть не мають механізмів для здійснення цієї діяльності. Проблемою є складнощі фінансування утримання пожежних станцій за рахунок бюджетів громад, хоча Державна служба з надзвичайних ситуацій є державною службою. Тому варто ухвалити закон щодо передання цієї функції територіальній громаді, а також збільшити відсоток відрахувань із податку на доходи фізичних осіб для утримання пожежних станцій (USAID, & ГО "ДЕСПРО", 2024, с. 41).

Пріоритетним законодавчим забезпеченням просування реформи децентралізації є питання щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів (Децентралізація 2024. Законодавчий порядок денний, 2024). Також існує необхідність у створенні відкритого для органів місцевого самоврядування реєстру комунального майна й ухваленні Містобудівного кодексу України. Сьогодні є потреба у бронюванні для представників комунальних служб громади. Вважаємо, що варто також розробити законопроекти "Про муніципальну статистику" і "Про створення та статус міських агломерацій".

Дискусія і висновки

Отже, реформа децентралізації дала свої позитивні результати. Незважаючи на те, що вона втілюється в життя непросто і шляхи розв'язання проблем децентралізації відшукуються в ході процесу, реформа вже довела свою спроможність та успішність, оскільки нові місцеві виконавчі органи мають кращі перспективи щодо економічного розвитку й користуються повагою у країні. Також значною мірою саме завдяки територіальним громадам в умовах воєнного стану вирішуються гуманітарні й військові питання.

Реформа децентралізації розпочата успішно, але державі потрібно докладати максимальних зусиль для її завершення. Зазначені у статті проблеми законодавства вимагають зовсім іншого рівня взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого

самоврядування, оскільки ключовим об'єктом регіональної політики все більше стає територіальна громада. Майже всі важливі процеси, пов'язані з регіональним розвитком і відновленням територій, відбуваються на рівні територіальних громад. Збирання інформаційно-аналітичних даних, ухвалення відповідних управлінських рішень, необхідних для здійснення таких процесів, здебільшого відбувається шляхом саме взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Збройна агресія Російської Федерації проти України й тимчасова окупація частини нашої території поглибила розрив у рівнях розвитку регіонів, спричинила руйнування інфраструктури й масове переміщення працездатного населення і капіталу з територій, прилеглих до тимчасово окупованих, а також посилила міграційне навантаження на регіони внаслідок вимушеного внутрішнього переміщення населення, підвищила підприємницькі та інвестиційні ризики.

З набуттям у червні 2023 р. статусу кандидата на членство в Європейському Союзі перед Україною відкрились нові перспективи та можливості, зокрема щодо використання фінансових інструментів і фондів Європейського Союзу для країн-кандидатів, що, у свою чергу, значно пришвидшить процес післявоєнного відновлення нашої країни, особливо її інфраструктури. Дуже важливо в цьому процесі, наскільки швидко територіальні громади зможуть навчитися працювати із цими новими інструментами, а це ще один дуже перспективний напрям взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, від якого залежить, насамперед, ресурсне забезпечення розвитку територіальних громад та/або їх відновлення.

Європейський досвід щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади з питань формування та реалізації державної політики свідчить, що чітке визначення повноважень і обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а також прописано в більшості європейських конституцій або місцевому законодавстві. Інструментальні принципи, такі як взаємне інформування, консультування, фінансова достатність і моніторинг, сприяють налагодженню плідних стосунків між різними рівнями публічного управління після розподілу повноважень і обов'язків та потребують практичної імплементації.

Подяки, джерела фінансування. Автор вдячний науковому керівнику, кандидату юридичних наук, доценту кафедри теорії та історії права та держави Навально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Олександру Михайловичу Ковальчуку за допомогу в написанні статті.

Список використаних джерел

- Асоціація міст України. (2023). Проблемні питання в основних сферах діяльності органів місцевого самоврядування та пропозиції щодо їх вирішення, 129. https://auc.org.ua/sites/default/files/library/problemni/_pytannya_oms_amu_2023.pdf
- Балдич, Н., Гнидюк, Н., & Трутковський, Ц. (2019). Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України. Аналітичний звіт. *Програма Ради Європи "Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні"*, 122. https://decentralization.ua/uploads/library/file/444/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_ukr_F.pdf
- Верховна Рада України. (2017). *Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад*. Закон України від 09.02.2017 року № 1851-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#n6>
- Верховна Рада України. (2015). *Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)*. Проект Закону України № 2217-а від 01.07.2015. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Верховна Рада України. (2019). *Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)*. Проект Закону України № 2598 від 13.12.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

Верховна Рада України. (1997). *Про місцеве самоврядування в Україні*. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Верховна Рада України. (2010). *Про Регламент Верховної Ради України*. Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

Верховна Рада України. (2014). *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

Всеукраїнська Асоціація об'єднаних територіальних громад. (2024). *Децентралізація 2024. Законодавчий порядок денний: представники ВАОТ взяли участь у Форумі*. <https://hromady.org/decentralizaciya-2024-zakonodavchij-poryadok-dennij/>

Децентралізація в Україні. (2023). *Повноваження громад у сфері державної реєстрації актів цивільного стану*. <https://decentralization.ua/news/16692>

Децентралізація в Україні. (2021). *Проект змін до Конституції в частині децентралізації: що передбачає і які подальші кроки*. <https://decentralization.gov.ua/news/14307>

Лабораторія законодавчих ініціатив. (2023). *Навіщо Україні адміністрації префектурного типу?* <https://parlament.org.ua/analytics/navishho-ukrayini-administracziyi-prefekturnogo-tipu/>

Лукея, Т. (2023). *Запровадження місцевих адміністрацій префектурного типу: що це і навіщо Україні?* <https://decentralization.ua/en/news/16147>

Семенов, Є. О. (2021). Регулювання діяльності територіальних громад у проекті закону про адміністративно-територіальний устрій України. *Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*, 121–127. http://nvppp.in.ua/vip/2021/5/part_2/21.pdf

Урядовий портал. (2016). *Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад*. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 601. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2016-%D0%BF#Text>

Ухач, В., & Сирко, У. (2018). Законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування в Україні (теоретико-правовий аспект). *Актуальні проблеми правознавства*, 1(13), 42–48. [file:///C:/Users/Admin/Downloads/admin,+42-48%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/admin,+42-48%20(1).pdf)

Centre of expertise for good governance. (2024). *Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні*. Висновок щодо проекту Закону № 4298. <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft/-law-4298-as-of-21-fe/1680aea85f>

USAID, & ГО "ДЕСПРО". (2024). *Децентралізація. Законодавчий порядок денний 2024. Звіт за результатами дослідження думки представників органів місцевого самоврядування*, 88. https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1523/3.1.Legislative_Agenda_Forum_Report_.pdf

References

All-Ukrainian Association of Amalgamated Territorial Communities. (2024). *Decentralization 2024. Legislative agenda: representatives of the UAATC participated in the Forum* [in Ukrainian]. <https://hromady.org/decentralizaciya-2024-zakonodavchij-poryadok-dennij/>

Association of Ukrainian Cities. (2023). *Problematic issues in the main areas of local self-government activity and proposals for their resolution*, 129 [in Ukrainian]. https://auc.org.ua/sites/default/files/library/problemni_pytannya_oms_amu_2023.pdf

Baldych, N., Hnydiuk, N., & Trutkovskiy, T. (2019). Study of the educational needs of local self-government representatives in Ukraine. Analytical content. *Council of Europe Program "Decentralization and Local Government Reform in Ukraine"*, 122 [in Ukrainian]. https://decentralization.ua/uploads/library/file/444/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_ukr_F.pdf

Centre of Expertise for Good Governance. (2024). *On Amendments to the Law of Ukraine 'On Local State Administrations' and some other legislative acts of Ukraine regarding the reform of the territorial organization of executive power in Ukraine*. Opinion on the draft Law № 4298 [in Ukrainian]. <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-as-of-21-fe/1680aea85f>

Decentralization in Ukraine. (2021). *Draft amendments to the Constitution regarding decentralization: what is provided and what are the next steps* [in Ukrainian]. <https://decentralization.gov.ua/news/14307>

Decentralization in Ukraine. (2023). *The powers of communities in the field of state registration of civil status acts: theses from the Congress hearings* [in Ukrainian]. <https://decentralization.ua/news/16692>

Government Portal. (2016). *On amendments to the Methodology for the formation of capable territorial communities*. Cabinet of Ministers Resolution dated 08. 09. 2016. №601 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2016-%D0%BF#Text>

Laboratory of Legislative Initiatives. (2023). *Why does Ukraine need prefecture-type administrations?* [in Ukrainian]. <https://parlament.org.ua/analytics/navishho-ukrayini-administracziyi-prefekturnogo-tipu/>

Lukeria, T. (2023). *Introduction of prefecture-type local administrations: what is it and why does Ukraine need it?* [in Ukrainian]. <https://decentralization.ua/en/news/16147>

Semenov, Ye. O. (2021). Regulation of the activities of territorial communities in the draft law on the administrative-territorial structure of Ukraine. *Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law*, 121–127 [in Ukrainian]. http://nvppp.in.ua/vip/2021/5/part_2/21.pdf

Uchach, V., & Syrko, U. (2018). Legislative support for the decentralization of local self-government in Ukraine (theoretical and legal aspect). *Current Issues of Law*, 1(13), 42–48 [in Ukrainian]. [file:///C:/Users/Admin/Downloads/admin,+42-48%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/admin,+42-48%20(1).pdf)

USAID, & NGO "DESPRO". (2024). *Decentralization. Legislative Agenda 2024. Report on the results of the study of opinions of local government representatives*, 88 [in Ukrainian]. https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1523/3.1.Legislative_Agenda_Forum_Report_.pdf

Verkhovna Rada of Ukraine. (1997). *On Local Self-Government in Ukraine*. Law of Ukraine dated 21.05.1997 № 280/97-BP [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Law of Ukraine dated 10.02.2010 № 1861-VI [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). *On the approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine*. Cabinet of Ministers Resolution dated 01.04.2014 № 333-p. [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power)*. Draft Law of Ukraine № 2217a dated 01.07.2015 [in Ukrainian]. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). *On amendments to some laws of Ukraine regarding voluntary association of territorial communities*. Law of Ukraine dated February 09.02.2017 № 1851-VIII [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#n6>

Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). *On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding decentralization of power)*. Draft Law of Ukraine № 2598 dated 13.12.2019 [in Ukrainian]. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

Отримано редакцією журналу / Received: 09.02.25

Прорецензовано / Revised: 29.03.25

Схвалено до друку / Accepted: 29.04.25

Oleksandr KRAVCHENKO, Student
ORCID ID: 0009-0005-5940-8013
e-mail: oleksandrkravchenko1404@gmail.com
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

DECENTRALISATION OF POWER IN UKRAINE: HISTORY OF REFORM IMPLEMENTATION, ACHIEVEMENTS, LEGISLATIVE ISSUES, AND SOLUTIONS

Background. It has been established that the decentralization process, which began in Ukraine in 2014, although not yet completed, has already brought noticeable results. However, there are issues with the legislative framework supporting the reform of local self-government, which necessitates proposals for their resolution and new scientific research on this topic. The material of this article has practical significance and will be useful for Ukrainian lawmakers, government officials, and local government representatives.

Methods. The foundation of this research is the method of systematic analysis of Ukrainian legislation and issues of local governance. The formal-legal method was used to examine the current state of legal regulation for the implementation of the decentralization reform in Ukraine. The method of periodization was applied to describe the stages of reform implementation, and using the method of generalization, the author formulated conclusions and proposals.

Results. The article analyzes the history of the decentralization reform in Ukraine and its legislative framework. The relevance of the decentralization reform is confirmed. It has been proven that the main evidence of the effective functioning of territorial communities is their mobilization efforts during challenging times for the country, particularly during the active phase of military hostilities. The article explores the legal challenges of the reform of local self-government and proposes solutions. It highlights the shortcomings of the legal regulation of the functioning and powers of local self-government bodies and offers recommendations for addressing them.

Conclusions. The article proves that the decentralization reform has been successfully launched, but the state must exert maximum efforts to complete it. The legislative issues highlighted in the article require a fundamentally different level of interaction between central and local executive authorities and local self-government bodies, as the territorial communities are increasingly becoming the key object of regional policy. Therefore, it is crucial for territorial communities to establish cooperation with state authorities to ensure the effectiveness of their development.

Keywords: decentralization, local self-government, territorial community, prefect, powers, resident, local self-government bodies, European Charter of Local Self-Government.

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів. Спонсори не брали участі в розробленні дослідження; у зборі, аналізі чи інтерпретації даних; у написанні рукопису; або в рішенні про публікацію результатів.

The author declares no conflicts of interest. The funders had no role in the design of the study; in the collection, analyses or interpretation of data; in the writing of the manuscript; in the decision to publish the results.