

Анастасія Муслімівна Мерник

Кафедра теорії та історії права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Харків, Україна

Національна академія правових наук України
Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-9762-3057>

ГЕНЕЗА ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ УКРАЇНИ З ЄС

Анотація. У статті поступово розкрито процес децентралізації в Україні, починаючи від передумов виникнення до сьогоднішніх викликів. Наголошується на тому, що місцеве самоврядування не є новим явищем для українців. Ще з споконвіку засади самоврядності на місцях були основою вирішення публічних питань. Проте негативний вплив, якого зазнала система публічного управління, за часів існування російської імперії та радянського союзу, відкинув українців від притаманної їм за природою політики вирішення питань від низу до гори. Після 1991 року й отримання Україною незалежності, або якщо дивитися ширше в історичний ретроспективі, повернення до своєї першочергової державності, розпочався шлях розбудови сучасної системи місцевого самоврядування в Україні. У рамках статті ставиться цілє продемонструвати який шлях пройшла Україна щодо поступового збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні публічних питань, як запорука ефективного використання наявних ресурсів навіть у складних життєвих умовах. Наголошується на тому, що основою впровадження європейських принципів місцевого самоврядування є зміцнення інституційної та фінансової незалежності громад, що дозволяє їм діяти не як підрозділи центральної влади, а як самостійні суб'єкти публічного управління. Це забезпечує підзвітність влади перед громадою, підвищує прозорість процесів прийняття рішень і сприяє розвитку локальної демократії. Українська модель децентралізації безпосередньо відображає тезу, згідно з якою «влада максимально наближена до громадянина» та, окрім засад поділу повноважень між різними органами публічної влади, також передбачають правові гарантії незалежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади. У цьому контексті децентралізація розглядається як системна передумова демократичного врядування, що забезпечує баланс між єдністю держави й свободою територіальних утворень. За результатом дослідження зроблено висновок, що через війну в Україні та різні об'єктивні чинники, які вона зумовила, потреби в територіальних громадах суттєво відрізняються: від необхідності відновлення знищених об'єктів інфраструктури в регіонах, що розташовані поблизу країни-агресора, до необхідності створення належних умов життя для внутрішньо-переміщених осіб. У таких умовах саме органи місцевого самоврядування, без надмірного втручання органів державної влади, можуть найефективнішим способом

використати наявний ресурс із метою його ефективного та раціонального розподілення відповідно до наявних потреб кожної територіальної громади. А можливість органів місцевого самоврядування самостійно виступати суб'єктами міжнародного співробітництва стає міцним фундаментом для побудови довгострокових зв'язків між територіальними громадами України та країн Європейського Союзу.

Ключові слова: децентралізація; євроінтеграція; місцеве самоврядування; право; держава; права людини.

Anastasiia M. Mernyk

Department of Theory and History of Law
Yaroslav Mudryi National Law University
Kharkiv, Ukraine

National Academy of Legal Sciences of Ukraine
Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-9762-3057>

THE GENESIS OF THE DECENTRALIZATION PROCESS IN UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF UKRAINE'S INSTITUTIONAL CONVERGENCE WITH THE EUROPEAN UNION

Abstract. *The article provides a comprehensive analysis of the decentralization process in Ukraine, tracing its development from its historical prerequisites to the challenges it faces today. It emphasizes that local self-government is not a new phenomenon for the Ukrainian people. Since ancient times, the principles of local self-governance have constituted a fundamental basis for addressing public affairs at the local level. However, the detrimental influence exerted on the public administration system during the periods of the Russian Empire and the Soviet Union distanced Ukrainians from the governance practices traditionally inherent to them, which were based on addressing public issues from the bottom up rather than through a top-down approach. Following the restoration of Ukraine's independence in 1991-or, from a broader historical perspective, the restoration of its original statehood – the process of developing a modern system of local self-government in Ukraine commenced. Within the framework of the article, the aim is to demonstrate the path Ukraine has taken toward the gradual expansion of the powers of local self-government bodies in addressing public affairs, as a prerequisite for the effective utilization of available resources even under challenging socio-economic and political conditions. It is emphasized that the foundation for implementing European principles of local self-government lies in strengthening the institutional and financial autonomy of territorial communities, enabling them to operate not as subordinate units of central government but as autonomous subjects of public governance. This, in turn, ensures governmental accountability to the community, enhances the transparency of decision-making processes, and contributes to the development of local democracy. Ukraine's decentralization model likewise directly reflects the principle that «government should be brought as close to citizens as possible.» In addition to the distribution of powers among different public authorities, this model provides*

legal guarantees for the independence of local self-government bodies from state authorities. In this context, decentralization is regarded as a systemic prerequisite for democratic governance, ensuring a balance between the unity of the state and the autonomy of territorial entities. The study concludes that, due to the war in Ukraine and the various objective factors it has generated, the needs of territorial communities differ significantly. These needs range from the restoration of destroyed infrastructure in regions located in close proximity to the aggressor state to the provision of adequate living conditions for internally displaced persons. Under such circumstances, local self-government bodies, without excessive intervention by state authorities, are best positioned to utilize available resources effectively and allocate them rationally in accordance with the specific needs of each territorial community. Furthermore, the ability of local self-government bodies to independently act as subjects of international cooperation provides a strong foundation for establishing and strengthening ties between territorial communities in Ukraine and those in European Union member states.

Keywords: decentralization; European integration; local self-government; law, state; human rights.

ВСТУП

Всі ми знаємо, що основи сучасного місцевого самоврядування в Європі становить магдебурзьке право, яке сформувалося ще в добу Середньовіччя в Центральній Європі та здійснило значний вплив на формування сучасних систем місцевого самоврядування, як в Україні, так і в країнах Європейського Союзу. Всі ми розуміємо, що децентралізація передбачає передачу значних повноважень, відповідальності та, що найголовніше, фінансових ресурсів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Сьогодні важливо розуміти, який шлях пройшла України щодо поступового збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні публічних питань, як запорука ефективного використання наявних ресурсів навіть у складних життєвих умовах.

Місцеве самоврядування не є новим явищем для українців. Ще з споконвіку засади самоврядності на місцях були основою вирішення публічних питань. Проте негативний вплив, якого зазнала система публічного управління, за часів існування російської імперії та радянського союзу, відкинув українців від притаманної їм за природою політики вирішення питань від низу до гори.

Після 1991 року й отримання Україною незалежності, або якщо дивитися ширше в історичний ретроспективі, повернення до своєї першочергової державності, розпочався шлях розбудови сучасної системи місцевого самоврядування в Україні.

Окремі аспекти процесу децентралізації в Україні були розглянуті в роботах О. Батанова [1], Л. Василенко й М. Добровінського [2], О. Кравченка [3], Б. Куца [4], О. Копилюка [5], А. Глущенко [6], Я. Козюка [7], Н. Крюкової [8] та ін.

Так, важко не погодитися з думкою О. Батанова, що «...традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави. Історія України свідчить, що коли Європа ще дрімала на уламках Римської імперії, в Україні вже

пишно розквітали цивілізовані міста та містечка зі своїми статутами та гербами, магістратами» [1]. Стаття автора спрямована переважно на історичний аспект проблематики, що вивчається.

Л. Василенко й М. Добровінський у своїй статті зупиняються на процесі децентралізації влади, як частини адміністративної реформи в Україні. Таким чином, автори концентрують свою увагу на адміністративному аспекті цього процесу. Слід наголосити, що автори, використовуючи формально-юридичний метод, достатньо ґрунтовно аналізують сам термін «децентралізація», розкриваючи в статті як широкий, так і вузький підхід до цього поняття.

О. Кравченко цілком виправдано наголошує на тому, 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» [3].

Б. Куц концентрує свою увагу на важливості децентралізації для розвитку сільськогосподарських земель в Україні, адже правове регулювання зазначених територій із моменту отримання незалежності України пройшли найважчий шлях від колективної власності колгоспів на всі види сільськогосподарських ресурсів (земля, майно, худоба тощо) до приватної власності. Органи місцевого самоврядування відіграли та відіграють у цьому процесі не останню роль. Але при цьому зазначене наукове дослідження торкається лише окремого аспекту децентралізації, який пов'язаний із впливом цього процесу на розвиток сільських територій України.

О. Копилук у своїй роботі так само торкається лише окремого аспекту процесу децентралізації в Україні, зокрема фінансового. Слід наголосити на тому, що саме фінансова незалежність територіальних громад є запорукою дієвості процесу децентралізації. Тому досліджуваний аспект є достатньо важливим. Виокремлення конкретних показників, за допомогою яких можна вирахувати економічну спроможність конкретної громади, є важливим напрямком економічного дослідження процесу децентралізації.

Таким чином бачимо, що окремі аспекти історичного, адміністративного, господарського, фінансового характеру процесу децентралізації в Україні успішно досліджувались авторами в науковому полі. Проте системний підхід до вивчення проблеми децентралізації в Україні потребує не лише комплексного аналізу її окремих аспектів, а й дослідження цього процесу в хронологічній послідовності загалом. Такий підхід дозволяє простежити еволюцію процесу децентралізації в Україні, визначити їх передумови, основні етапи становлення та трансформації, а також установити взаємозв'язок між змінами в нормативно-правовому регулюванні та фактичними результатами діяльності органів місцевого самоврядування. Це дасть можливість не лише послідовно охарактеризувати її основні етапи, а й виявити причинно-наслідкові зв'язки між політичними,

правовими, економічними та соціальними змінами, що відбувалися в Україні. Саме поєднання хронологічного та системного підходів дозволяє сформувати цілісне уявлення про становлення і сучасний стан децентралізації, а також визначити перспективи подальшого розвитку територіальних громад України. Окрім цього сьогодні прийняті принципово нові нормативно-правові акти, які суттєво впливають на самостійність територіальних громад не лише в межах держави, а й у міжнародному просторі.

1. МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Для здійснення дослідження було застосовано систему методів наукового пізнання, зокрема загальнонаукові (аналізу, синтезу), приватні методи наукового пізнання, що застосовуються у багатьох науках (порівняльний, кількісного й якісного аналізу), а також спеціально-юридичні (формально-юридичний, порівняльно-правовий). Загальнофілософський (універсальний) метод пізнання використовується на всіх етапах пізнавального процесу.

За допомогою методу *аналізу* розкриті характерні ознаки та вивчені окремі особливості децентралізації як процесу поступового збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні публічних питань за рахунок зменшення повноважень центральних органів державної влади як у межах держави, так і в міжнародному співробітництві. *Порівняльний аналіз* надав можливість виявити схожі ознаки в здійсненні самоврядності територіальними громадами України та країн Європи.

За допомогою методу *узагальнення* виділено загальні політичні, економічні, міжнародні фактори, які сприяли генезі процесу самоврядності в Україні. Наприклад, ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, яка виступає ключовим дороговказом втілення процесу децентралізації органів державної влади та місцевого самоврядування в країнах Європи та є основним міжнародно-правовим документом, який установлює головні принципи розмежування публічної влади між органами державної влади та місцевого самоврядування в європейських державах, стала концептуальним орієнтиром у процесі реформування системи публічної влади та впровадження децентралізаційної політики в нашої державі.

Метод *дедукції* надав можливість на основі доктринальних поглядів науковців вивести загальний висновок щодо необхідності розгляду питання децентралізації в Україні системно, поєднуючи історичний, адміністративний, фінансовий, податковий та інші аспекти. Індуктивний метод надав можливість одержати висновок щодо послідовності зміни нормативно-правового регулювання децентралізації в Україні, яка є комплексною, системною та, що найважливіше, послідовною та спрямована на перетворення України з унітарної держави з централізованим управлінням на державу з потужним і незалежним місцевим самоврядуванням.

У статті застосовувались також й спеціально-юридичні методи, зокрема *формально-юридичний* і *системно-структурний*, які було використано під час викладення термінологічного апарату цієї роботи, а саме під час з'ясування змісту категорій «децентралізація».

Як нормативна база в статті використовуються: Конституція України [9]; Європейська хартія місцевого самоврядування [10]; Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [11]; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) [12]; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [14]; Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15]; Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [16]; Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [17]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 707-р – 730-р. «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад» [18]; Закон України від 24.04.2024 № 3668-IX «Про міжнародне територіальне співробітництво України» [19]; Постанова Верховної Ради України від 07.04.2026 № 4832-IX «Про прийняття за основу проекту Закону України про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» [20]. Також у статті використовуються доктринальні джерела, що розкривають різні аспекти процесу децентралізації в Україні.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

Наріжним каменем правової бази регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування стала Конституція України, прийнята в 1996 році [9]. Вона передбачила право жителів українських сіл, селищ і міст самостійно вирішувати питання місцевого значення, що дозволяє враховувати унікальність кожної територіальної одиниці, виходячи з історичних, демографічних, етнічних, економічних та інших їх особливостей. Розділ XI Основного Закону, присвячений місцевому самоврядуванню, закріплює, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади, а не просто функцією державної влади, делегованою «зверху». Конституція гарантує фінансову самостійність, визначаючи, що матеріальною й фінансовою

основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів та інші власні ресурси.

Проте Конституція України не закріплює вихідні положення розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, що на практиці часто-густо може спричинити боротьбу за владу між органами місцевого самоврядування (особливо великих українських міст) та органами центральної державної влади у вирішенні питань місцевого значення.

Так, наприклад, стаття 132 Конституції України [9] передбачає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах... поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, ...розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Тобто в цій статті мовиться про централізацію та децентралізацію органів державної влади, а не органів публічної влади в Україні, до яких і відносяться органи державної влади та місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації є найнижчою ланкою в системі органів державної влади та функціонують за територіальним принципом, тобто є в кожній області та районах України, в місті Київ та Севастополь. Голів місцевих державних адміністрацій призначають на посаду Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Таким чином, децентралізація, яка передбачена статтею 132, фактично зводиться до того, що представники державної влади вирішують місцеві питання регіонів, залишаючись підконтрольними Президенту України та підзвітними Кабінету Міністрів України.

Натомість можна висловити припущення, що якби стаття 132 Конституції України була викладена в редакції «територіальний устрій України ґрунтується на засадах... поєднання централізації і децентралізації у здійсненні публічної влади (органів державної влади та місцевого самоврядування).....» це б надало реальну можливість органам місцевого самоврядування на місцях розвивати регіони з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій без надмірного втручання з боку центральних органів державної влади. Зазначене твердження, звичайно, потребує додаткового конституційно-правового вивчення й аналізу.

У 1997 році Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [10], яка виступає ключовим дороговказом втілення процесу децентралізації органів державної влади та місцевого самоврядування в країнах Європи та є основним міжнародно-правовим документом, який установлює головні принципи розмежування публічної влади між органами державної влади та місцевого самоврядування в європейських державах. Вона була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року й стала універсальним стандартом для держав, що прагнуть утвердити принципи демократії, субсидіарності й автономності територіальних громад.

Для України Хартія стала концептуальним орієнтиром у процесі реформування системи публічної влади та впровадження децентралізаційної політики.

Основна ідея Хартії полягає у визнанні права громад на самостійне вирішення значної частини державних справ у межах закону. Її положення ґрунтуються на переконанні, що справжня демократія можлива лише тоді, коли громадяни мають реальний вплив на управлінські рішення, які безпосередньо стосуються їхнього життя. Правові норми Європейської хартії місцевого самоврядування стали фундаментом для побудови сучасної європейської моделі децентралізації та, окрім засад поділу повноважень між різними органами публічної влади, також передбачають правові гарантії незалежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади. У цьому контексті децентралізація розглядається як системна передумова демократичного врядування, що забезпечує баланс між єдністю держави і свободою територіальних утворень.

Основою впровадження європейських принципів місцевого самоврядування є зміцнення інституційної та фінансової незалежності громад, що дозволяє їм діяти не як підрозділи центральної влади, а як самостійні суб'єкти публічного управління. Це забезпечує підзвітність влади перед громадою, підвищує прозорість процесів прийняття рішень і сприяє розвитку локальної демократії. Українська модель децентралізації, таким чином, безпосередньо відображає положення Хартії, згідно з якою «влада має бути максимально наближена до громадянина».

В європейській практиці імплементація положень Хартії супроводжується не лише юридичними змінами, а й трансформацією управлінської культури. Саме такий підхід створює умови для демократичного розвитку сільських територій, активізації місцевих ініціатив і формування фінансово спроможних громад, що можуть забезпечити належну якість життя населення. Імплементація Хартії в українському правовому полі стала каталізатором структурних змін у системі публічного управління, адже дала громадам не лише права, а й відповідальність за власний розвиток.

Фінансова децентралізація стала однією із найскладніших у реалізації, оскільки потребувало перерозподілу бюджетних надходжень, створення нової системи міжбюджетних відносин і податкових стимулів. Запровадження бюджетної автономії громад в Україні не лише підвищило ефективність управління на місцях, а й забезпечило більш раціональне використання коштів, спрямованих на місцевий розвиток.

Попри значний прогрес, залишається низка викликів, пов'язаних із повною імплементацією стандартів Хартії. По-перше, це нерівномірність економічного розвитку регіонів України. По-друге, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність кадрового забезпечення органів публічної влади на місцях, рівень кваліфікації яких буде відповідати покладеним обов'язкам і щоденним викликам. По-третє, питання політичної відповідальності місцевої

влади перед громадянами, яке потребує вдосконалення механізмів контролю й підзвітності. Для стабільного функціонування місцевого самоврядування необхідне не лише правове, а й соціально-політичне підґрунтя – розвиток культури участі, довіри та громадської активності.

Загалом Європейська хартія місцевого самоврядування стала для України дороговказом у процесі реформування державного управління. Її реалізація сприяла зміцненню інституту місцевого самоврядування, підвищенню якості публічних послуг, розвитку соціальної інфраструктури та формуванню нових механізмів громадської участі.

Положення Європейської хартії місцевого самоврядування слугують основою для формування ефективного, відкритого та підзвітного врядування, що відповідає принципам демократії, верховенства права та забезпечує участь громадян у прийнятті публічних рішень і визначають концептуальну рамку, в межах якої має відбуватися реформування місцевих інститутів влади, формування культури відповідального врядування та розбудова партнерських відносин між державою й громадою.

Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування встановила єдині для країн-членів Ради Європи стандарти прав та обов'язків місцевої влади, підтверджуючи її автономію та захищаючи від надмірного державного втручання. Адаптація національного законодавства до положень Хартії стала обов'язковою для євроінтеграційного курсу України. Її центральним завданням стало утворення спроможних територіальних громад, наділених достатніми ресурсами для ефективного вирішення питань місцевого значення.

Окрім загального нормативного значення, Європейська хартія місцевого самоврядування має глибокий концептуальний вплив на формування сучасної філософії децентралізації в Україні. Згідно з положеннями Хартії саме громади мають право і спроможність вирішувати значну частину публічних справ під власну відповідальність, що стало концептуальною основою української реформи 2014 року. Визнання автономії місцевого самоврядування та закріплення його в конституційному полі є ключовими елементами формування демократичної, правової держави.

Після приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування національне законодавство почало поступово адаптуватися до її положень. У тому ж році, в якому було ратифіковано Хартію, в Україні був прийнятий профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон на сьогоднішній день зазнав 203 зміни, а Конституційний Суд України ухвалив 7 рішень, які або тлумачать положення зазначеного Закону, або розглядають питання щодо конституційності його окремих положень. Звертає увагу, що двічі суб'єктами звернення до Конституційного Суду України виступали саме органи місцевого самоврядування. Зокрема, виконавчий комітет Вінницької міської ради та 49 на-

родних депутатів України в 1999 році зверталися до суду зі справою про сумісництво посад народного депутата України й міського голови. У цій справі Конституційний Суд України вирішив, що реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови [12]. У 2009 році Харківська міська рада звернулася з конституційним поданням до Конституційного Суду України з клопотанням надати офіційне тлумачення положень стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). У цьому рішенні Конституційний Суд України наголосив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачений Конституцією та законами України [13].

Практична реалізація децентралізації в Україні розпочалася з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в 2014 році [14]. Цей документ визначив стратегічне бачення змін, включаючи необхідність формування спроможних територіальних громад і зміни адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні. Концепція чітко розмежувала повноваження: ті, що можуть здійснюватися безпосередньо місцевими радами, і ті, що делегуються державою та фінансуються з державного бюджету.

Наступним і, можливо, найбільш визначальним етапом стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15]. Цей Закон легалізував і стимулював процес утворення нових адміністративних одиниць – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яким надавалася повна фінансова й адміністративна незалежність. Закон передбачив право органів місцевого самоврядування діяти на основі принципів добровільності, але при цьому суворо дотримувався критеріїв економічної ефективності та соціальної спроможності, що забезпечувало життєздатність новостворених структур.

Паралельно з цими актами були внесені суттєві зміни до Бюджетного [16] та Податкового кодексів України [17], які забезпечили фінансове підґрунтя реформи. Перерозподіл податкових надходжень, особливо в частині податку на доходи фізичних осіб, став прямим правовим механізмом, що перетворив нові ОТГ на реальних суб'єктів бюджетного процесу.

Таким чином, нормативно-правове поле децентралізації є комплексним, системним і, що найважливіше, послідовно спрямованим на перетворення України з унітарної держави з централізованим управлінням на державу з потужним і незалежним місцевим самоврядуванням.

Фінансова децентралізація в Україні стала одним із ключових напрямів реформи місцевого самоврядування. Її головна мета полягає в тому, щоб надати

громадам достатньо ресурсів та інструментів для забезпечення власного розвитку, сталого функціонування та належної якості публічних послуг. Передача частини фінансових повноважень на місця змінила не лише структуру доходів місцевих бюджетів, а й логіку управління територіями, рівень відповідальності місцевої влади та можливості громад впливати на своє майбутнє. Упродовж останніх років реформа демонструє, що фінансова децентралізація є основою створення спроможних територіальних громад, які здатні не лише управляти власними фінансовими потоками, а й формувати політику розвитку, виходячи з реальних потреб населення.

Важливість фінансової децентралізації полягає в тому, що вона забезпечує нову модель територіальної організації влади, в якій не центр визначає, куди спрямовувати кошти, а громади самі визначають пріоритети. Це дозволяє більш раціонально, адресно й ефективно використовувати бюджетні ресурси.

Крім того, фінансова автономія місцевого самоврядування створює умови для посилення громадянської участі, адже мешканці безпосередньо бачать, як використовуються їхні податки, і можуть впливати на рішення через механізми локальної демократії. Таким чином, децентралізація змінює не лише фінансові потоки, а й структуру суспільних відносин, формуючи в Україні нову культуру місцевого управління.

У цьому контексті українське законодавство значною мірою було гармонізоване з вимогами Хартії. Конституційні норми та закони «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15] відтворюють її базові принципи – правову, організаційну та фінансову автономію територіальних громад. Проте реалізація цих принципів залишається неповною через нерівномірний розвиток регіонів, відмінності у фінансовій спроможності громад і відсутність чітких механізмів контролю за ефективністю управління на місцях.

Якість публічних послуг є одним із найважливіших індикаторів ефективності фінансової децентралізації. Саме в сфері освіти, медицини, соціального захисту та комунального господарства результати реформи стали найбільш відчутними для населення. Передача повноважень і фінансових ресурсів на місцевий рівень дозволила громадам самостійно визначати, в які сфери інвестувати в першу чергу, й адаптувати систему послуг до потреб конкретних територій.

У сфері освіти фінансова децентралізація дозволила громадам утримувати та модернізувати школи, оновлювати матеріально-технічну базу, проводити ремонти, покращувати умови навчання. Багато громад інвестували в енергозбереження закладів освіти, що дозволило зменшити витрати та спрямувати зекономлені кошти на освітні програми чи розвиток інфраструктури.

У сфері медицини особливе значення мала первинна ланка. Саме громади стали відповідальними за забезпечення функціонування амбулаторій, фельдшер-

сько-акушерських пунктів, центрів надання первинної медичної допомоги. Завдяки фінансовій автономії громади змогли відкрити нові медичні кабінети, закупити обладнання, забезпечити транспорт для лікарів. У багатьох випадках саме місцева влада модернізувала заклади охорони здоров'я швидше, ніж це відбувалося за централізованого фінансування.

Комунальне господарство стало ще однією сферою, де фінансова децентралізація принесла значні зміни. Благоустрій територій, ремонт доріг, освітлення вулиць, утримання зелених зон – усе це перейшло в зону відповідальності громад. Місцеві бюджети отримали можливість виділяти кошти на ремонти, закупівлю техніки, оновлення інфраструктури. У багатьох громадах уперше за роки з'явилися кошти на системні комунальні проєкти, а не тільки на аварійні заходи.

Наступний етап територіальної реформи, що відбувся у 2020 році, закріпив нову систему адміністративно-територіального устрою в Україні. Розпорядженнями Кабінету Міністрів України № 707–730 від 12.06.2020 було сформовано 1469 територіальних громад, які охоплюють усю територію України [18]. Важливість цього етапу полягає в забезпеченні повсюдності місцевого самоврядування, тобто відсутності «білих плям», де місцеве самоврядування не здійснюється. Проте законність визначення питань територіального устрою розпорядженнями Кабінету Міністрів України, тобто підзаконними правовими актами залишається відкритим.

Ця зміна адміністративних меж створила трирівневу систему: держава – регіон (область) – громада. При цьому на рівні районів, функції районних державних адміністрацій були суттєво зменшені та переорієнтовані, оскільки більшість повноважень перейшла на рівень громад. Цей процес вимагає остаточного правового врегулювання, зокрема, впровадження інституту префектів – державних службовців, які матимуть право здійснювати нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування, не втручаючись у їхню доцільність. Запровадження префектів є важливим кроком для забезпечення конституційного контролю, що відповідає європейським демократичним стандартам і є гарантією захисту прав громадян від можливих зловживань на місцевому рівні.

Повномасштабна військова агресія Російської Федерації, що розпочалася в лютому 2022 року, стала найжорсткішим іспитом для всієї системи державного управління України. Саме в умовах війни виявилася ключова важливість децентралізації, підтверджуючи її незворотність і ефективність.

Фінансово й адміністративно спроможні громади продемонстрували надзвичайну оперативну стійкість. На відміну від старої, ієрархічної системи, де всі рішення блокувалися б на рівні обласних чи районних адміністрацій, органи місцевого самоврядування діяли автономно й швидко. Голови громад, маючи власні фінансові ресурси, змогли моментально переорієнтувати місцеві бюджети на першочергові потреби: фінансування територіальної оборони, закупівлю засо-

бів захисту, організацію логістики гуманітарної допомоги й облаштування укриттів. Це дозволило ефективно виконувати функції тилового забезпечення.

Крім того, децентралізація сприяла розвитку горизонтальних зв'язків і муніципальної дипломатії. Українські громади, оминаючи центральні державні структури, почали напряду налагоджувати партнерські відносини з муніципалітетами країн Європейського Союзу, США та Канади. Цей механізм дозволив швидко отримувати значні обсяги гуманітарної та технічної допомоги, необхідної для підтримки життєдіяльності в умовах руйнування інфраструктури.

У сфері інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) громади взяли на себе головний тягар забезпечення житлом, соціальними та медичними послугами для мільйонів українців, які були змушені залишити свої домівки. Це довело, що саме місцевий рівень управління є найбільш гнучким і здатним до швидкої адаптації до масштабних соціальних криз.

Попри тривалу агресивну війну Росії проти України реформа децентралізації сьогодні продовжується. Так, уже після повномасштабного вторгнення агресора на терени нашої держави 24 квітня 2024 року був прийнятий Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво України» [19], який визначив правові, економічні та організаційні засади співробітництва не лише України, як держави, з іноземними державами, а й фактично визнав органи місцевого самоврядування окремими суб'єктами, учасниками міжнародного співробітництва та засновниками, членами об'єднань єврорегіонального співробітництва окремо від органів державної влади. Тут можна знов повернутися до висловленої раніше тези щодо статті 132 Конституції України, яка передбачає децентралізацію органів державної влади, а не органів публічної влади. Більше того, пункт 8 статті 4 Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України» передбачає розмежування повноважень і відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою найбільш ефективного розв'язання проблем і виконання завдань у сфері міжнародного територіального співробітництва.

Цікавою з позиції збільшення автономії органів місцевого самоврядування від органів державної влади та можливості діяти самостійно в міжнародних відносинах є пункт 3 статті 12 Закону України «Про міжнародне територіальне співробітництво України». Зазначена норма права передбачає можливість покласти функції органу міжнародного територіального співробітництва (його штаб-квартири), у разі розміщення на території України, на виконавчі органи органів місцевого самоврядування.

Зовсім нещодавно, 7 квітня цього року Верховна Рада України прийняла за основу урядовий законопроект «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» [20], який спрямований на формування чіткої системи розподілу повноважень між державним, регіональним і міс-

цевим рівнями влади. Головною засадою якого й виступає принцип децентралізації, основна вимога якого полягає в тому, щоб рішення щодо публічних справ ухвалювалися на найближчому до людини рівні.

ВИСНОВКИ

Наостанок, хотілося би наголосити на тому, що через війну в Україні та різні об'єктивні чинники, які вона зумовила, потреби в територіальних громадах суттєво відрізняються: від необхідності відновлення знищених об'єктів інфраструктури в регіонах, що розташовані поблизу країни-агресора, до необхідності створення належних умов життя для внутрішньо-переміщених осіб. В таких умовах саме органи місцевого самоврядування, без надмірного втручання органів державної влади, зможуть найефективнішим способом використати наявний ресурс із метою його ефективного та раціонального розподілення відповідно до наявних потреб кожної територіальної громади. А можливість органів місцевого самоврядування самостійно виступати суб'єктами міжнародного співробітництва стає міцним фундаментом для побудови довгострокових зв'язків між територіальними громадами України та країн Європейського Союзу.

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ

Немає

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Батанов О. Децентралізація як історичне явище та процес: концептуальні проблеми теорії та практики. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Право»*. 2021. № 2(3). С. 39–45. URL: <https://doi.org/10.32342/2709-6408-2021-2-3-3>
- [2] Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 123–126. URL: <https://prg-journal.kiev.ua/archive/2017/3/28.pdf>.
- [3] Кравченко О. Децентралізація влади в Україні: історія реформування, проблеми законодавчого унормування та шляхи підвищення ефективності впровадження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. «Юридичні науки»*. 2025. Т. 129. № 1. С. 25–31. URL: <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2025/1.129-5>.
- [4] Куц Б. Децентралізація публічної влади в Україні як чинник демократичного розвитку сільських територій. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 11. № 2. С. 40–46. URL: <https://doi.org/10.15421/152317>.
- [5] Копилук О., Музичка О. та ін. Фінансова спроможність територіальних громад Львівської області в умовах децентралізації. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. «Економічні науки»*. 2024. № 75. С. 13–21. URL: <https://doi.org/10.32782/2522-1205-2024-75-02>.
- [6] Глушенко А. С. Формування самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад в Україні: стан, проблеми та перспективи. *Проблеми економіки*. 2019. № 2. С. 126–133. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2019-2-126-133>.
- [7] Казюк Я. М., Венцель В. Т. Фінансова спроможність територіальних громад як основний елемент у забезпеченні реалізації повноважень органів місцевого самовряду-

- вання. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2024. № 1. С. 357–364. URL: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2024.1.50>.
- [8] Крючкова Н. М., Чуркіна І. Є. Ефективність фіскальної децентралізації як складової системи публічних фінансів в умовах трансформацій. *Український економічний часопис*. 2025. С. 74–80. URL: <https://doi.org/10.32782/2786-8273/2026-12-12>.
- [9] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 10.08.2026).
- [10] Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10.08.2026).
- [11] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр> (дата звернення: 10.08.2026).
- [12] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) від 06.07.1999 № 7-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-99> (дата звернення: 10.08.2026).
- [13] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 16.04.2009 № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09> (дата звернення: 10.08.2026).
- [14] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення: 10.08.2026).
- [15] Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/157-19> (дата звернення: 10.08.2026).
- [16] Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 10.08.2026).
- [17] Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 10.08.2026).
- [18] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад : Розпорядження Каб. Міністрів України від 12.06.2020 № 707-р – 730-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/a20200612> (дата звернення: 10.08.2026).
- [19] Про міжнародне територіальне співробітництво України : Закон України від 24.04.2024 № 3668-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-20> (дата звернення: 10.08.2026).
- [20] Про прийняття за основу проекту Закону України про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування : Постанова Верховн. Ради України від 07.04.2026 № 4832-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4832-20> (дата звернення: 10.08.2026).

REFERENCES

- [1] Batanov, O. V. (2021). Decentralization as a historical phenomenon and process: conceptual problems of theory and practice. *Bulletin of Alfred Nobel University. Series «Law»*, 2(3), 39–45. Retrieved from <https://doi.org/10.32342/2709-6408-2021-2-3-3>.

- [2] Vasylenko, L., & Dobrovinskyi, M. (2017). Decentralization and local government reform. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 3, 123–126. Retrieved from <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/28.pdf>.
- [3] Kravchenko, O. (2025). Decentralization of power in Ukraine: history of reform, problems of legislative regulation and ways to improve implementation efficiency. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. «Legal Studies»*, 129(1), 25–31. Retrieved from <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2025/1.129-5>.
- [4] Kuts, B. (2023). Decentralization of public power in Ukraine as a factor of democratic development of rural areas. *Public Administration Aspects*, 11(2), 40–46. Retrieved from <https://doi.org/10.15421/152317>.
- [5] Kopyliuk, O., Muzychka, O., et al. (2024). Financial capacity of territorial communities of Lviv region under decentralization. *Bulletin of Lviv University of Trade and Economics. «Economic Sciences»*, 75, 13–21. Retrieved from <https://doi.org/10.32782/2522-1205-2024-75-02>.
- [6] Hlushchenko, A. S. (2019). Formation of self-sufficient financially capable territorial communities in Ukraine: state, problems and prospects. *Problems of Economy*, 2, 126–133. Retrieved from <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2019-2-126-133>.
- [7] Kaziuk, Ya.M., & Ventsel, V. T. (2024). Financial capacity of territorial communities as a key element in ensuring the implementation of powers of local self-government bodies. *Bulletin of Kherson National Technical University*, 1, 357–364. Retrieved from <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2024.1.50>.
- [8] Kriuchkova, N. M., & Churkina, I. Ye. (2025). Effectiveness of fiscal decentralization as a component of the public finance system under conditions of transformation. *Ukrainian Economic Journal*, 74–80. Retrieved from <https://doi.org/10.32782/2786-8273/2026-12-12>.
- [9] Constitution of Ukraine. (1996, June). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- [10] European Charter of Local Self-Government. (1985, October). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
- [11] On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine. (1997, May). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
- [12] Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case concerning the compatibility of the positions of a People's Deputy of Ukraine and a city mayor No. 7-rp/99. (1999, July 6). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/v007p710-99>.
- [13] Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case concerning the official interpretation of certain provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» No. 7-rp/2009 (2009, April 16). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
- [14] On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Order Cabinet of Ministers of Ukraine No. 333-p. (2014, April 1). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
- [15] On Voluntary Association of Territorial Communities: Law of Ukraine. (2015, Februar). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII>.
- [16] Budget Code of Ukraine. (2010, July). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
- [17] Tax Code of Ukraine. (2010, December). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

- [18] On determination of administrative centres and approval of the territories of territorial communities: Order Cabinet of Ministers of Ukraine No. 707-p – 730-p. (2020, June 12). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/a20200612>.
- [19] On International Territorial Cooperation of Ukraine: Law of Ukraine (2024, April). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668–20>.
- [20] On adoption as a basis of the draft Law of Ukraine «On the principles of delimitation and distribution of powers between levels of public governance»: Resolution Verkhovna Rada of Ukraine No. 4832-IX. (2026, April 7). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4832–20>.

Анастасія Муслімівна Мерник

Доктор юридичних наук, професор

Член-кореспондент НАПрН України

Національна академія правових наук України

61024, вул. Григорія Сковороди, 70, Харків, Україна

Доцент кафедри теорії та історії права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна

email: mernik.n@gmail.com

Anastasiia M. Mernyk

Doctor of Law, Professor

Corresponding Member NALS of Ukraine

National Academy of Legal Sciences of Ukraine

61024, 70 Hryhoriia Skovorody St., Kharkiv, Ukraine

Associate Professor of the Department of Theory and history of Law

Yaroslav Mudryi National Law University

61024, 77 Hryhoriia Skovorody St., Kharkiv, Ukraine

email: mernik.n@gmail.com

Рекомендоване цитування: Мерник А. М. Генеза процесу децентралізації в Україні в умовах інституційної конвергенції України з ЄС. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2026. Том 33. № 3. С. 35–52. <https://doi.org/10.31359/1993-0909.2026.33.3.35>.

Suggested Citation: Mernyk, A. M. (2026). The Genesis of the Decentralization Process in Ukraine Under the Conditions of Ukraine's Institutional Convergence with the European Union. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 33(3), 35–52. <https://doi.org/10.31359/1993-0909.2026.33.3.35>.

Дата першого надходження статті до видання: 10.08.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.09.2026

Дата публікації (оприлюднення): 30.09.2026



Ця робота ліцензується відповідно до
Creative Commons Attribution 4.0 International License