

## СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### СТАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

### UKRAINE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE CONDITIONS OF POWER DECENTRALIZATION

У статті узагальнено сучасний стан реалізації реформи децентралізації влади в Україні через призму функціонування системи місцевого самоврядування. Визначено, що розвиток системи самоврядування є ключовим елементом розвитку території демократичної держави. У результаті аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено особливості сучасного стану та ключові проблемні моменти в процесі впровадження децентралізації влади в Україні. Визначено, що наразі адміністративно-територіальну реформу, яка стала основою для децентралізації влади, не можна вважати повністю завершеною. Окремі її аспекти все ще потребують подальшого законодавчого врегулювання. Вдосконалення законодавчо-правової бази покликано вирішити ключові проблеми реформи: дублювання повноважень, невідповідність між статусом адміністративно-територіальних одиниць та їхнім ресурсним, кадровим та організаційним потенціалом. Рішенням може стати передача владних повноважень органам самоврядування для формування ефективної системи місцевого самоврядування, розширення муніципальних прав населення та заохочення до їх використання, побудова громадянського суспільства в Україні, забезпечення населення широким спектром публічних послуг, корекція диспропорції розвитку регіонів та розподілу ресурсів. Усі перераховані вище кроки допоможуть створити можливості для активного розвитку активного громадянського суспільства, яке буде здатне повноцінно використовувати отримані в рамках децентралізації повноваження для вирішення власних локальних проблем (що дозволить розвантажити центральну владу), для забезпечення розвитку території та забезпечення ключових інтересів населення кожної конкретної території. Все вищезазначене актуалізує подальше вивчення даної теми для формування рекомендацій щодо розвитку та вдосконалення реформи децентралізації.

**Ключові слова:** міське самоврядування, децентралізація, Україна, регіон, система, реформа, трансформація.

The article summarizes the current state of implementation of the decentralization reform in Ukraine through the prism of the functioning of the system of local self-government. It is determined that the development of the system of self-government is a key element of the development of the territories of a democratic state. As a result of the analysis, generalization and systematization of scientific sources the peculiarities of the current state and key problematic moments in the process of introduction of decentralization of power in Ukraine are highlighted. It is determined that currently the administrative-territorial reform, which has become the basis for decentralization of power, cannot be considered complete. Some aspects of it still need further legislative regulation. Improving the legal framework is designed to address key issues of reform: duplication of powers, the mismatch between the status of administrative-territorial units and their resource, personnel and organizational potential. The solution may be to transfer power to local governments to form an effective system of local self-government, expand municipal rights and encourage their use, build civil society in Ukraine, provide the population with a wide range of public services, correct the disparity in regional development and resource allocation. All the above steps will help create opportunities for the active development of an active civil society, which will be able to fully use the powers gained in decentralization to solve their own local problems (which will relieve the central government), ensure territorial development and ensure the key interests of each territory. All the above actualizes the further study of this topic to form recommendations for further development and improvement of decentralization reform.

**Key words:** local self-government, decentralization, Ukraine, region, system, reform, transformation.

УДК 342.241  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.24.17>

**Балінський В.В.**

аспірант кафедри державного управління  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Наразі питання подальшого розвитку реформи децентралізації практично повністю залежить від становлення сильної та ефективної системи місцевого самоврядування.

На жаль, у даному контексті ми все ще можемо говорити про цілу низку існуючих проблем, які ослаблюють розвиток самоврядування на місцях та перешкоджають подаль-

шій реалізації реформи децентралізації влади. Серед них: кадрова криза, нерівномірний розподіл фінансів та ресурсів, проблема з реалізацією новоотриманих повноважень тощо.

Саме тому сьогодні питання подальшого наукового дослідження сутності оновленої системи місцевого самоврядування, особливостей її функціонування та реалізації всіх закладених переваг децентралізації на практиці набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування присвячено праці низки вітчизняних та закордонних учених.

Серед вітчизняних учених цією темою займались: О. Батанов, М. Баймуратов, Л. Бориславський, П. Біленчук, І. Грицяк, М. Драгоманов, О. Євтушенко, Н. Камінська, В. Кампо, І. Козюра, А. Колодій, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Наконечний, Н. Наталенко, А. Некряч, М. Оніщук, Ю. Панейко, Р. Плющ, Б. Руснак та інші.

Серед закордонних учених це питання цікавило: Р. Гнейста, Ж. Зіллера, Дж. Міля, О. Оффердала, Дж. Сарторі, А. Токвіля, Б. Чичеріна, В. Шеффнера, Л. Штейна, А. Васильчикова, В. Лешкова та інших.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Необхідною умовою вирішення окресленої вище проблеми є дослідження реформованої системи місцевого самоврядування та необхідність розроблення дієвої стратегії її подальшого розвитку.

**Мета статті** – визначити ключові переваги та проблеми оновленої внаслідок реформи децентралізації системи місцевого самоврядування та визначити перспективи її подальшого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Децентралізація – процес передачі владних повноважень і бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування [7, с. 26]. Одним з основних пріоритетів даної реформи є саме наближення влади до громадян та залучення їх до управління державними справами через побудову такої національної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується як форма децентралізованої державної влади (державного управління).

Децентралізація в Україні почалась у 2014 році і стала реформою-символом становлення країни на шлях євроінтеграції. Основною метою вона декларує саме вдосконалення місцевого самоврядування, що відбувається за рахунок передачі на місця більшої кількості владних повноважень та наділення їх достатніми ресурсами для реалізації цих повноважень. Статтею 140 Конституції України місцевого самоврядування визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Першим етапом і найсерйознішою зміною в рамках децентралізації влади стала зміна адміністративно-територіального устрою –

створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Відповідно до тексту закону територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [5]. Це було необхідним кроком для того, щоб зробити території більш незалежними від центральної влади, надати їхнім жителям можливості самостійно вирішувати локальні проблеми та забезпечити здатність реально впливати на владу. Все перераховане має сприяти розвитку регіонів та посиленню громадянського суспільства.

З визначеної вище мети децентралізації випливає, що основою для її впровадження має стати сильна та ефективна система місцевого самоврядування. Саме місцевого самоврядування виступає в ролі фундаменту, на який ця реформа накладається, а його органи – тією рушійною силою, яка покликана втілювати її в життя.

Практично у всі основні теорії та моделі місцевого самоврядування покладено розуміння даного феномену як одного з основних і найбільш ефективних проявів народовладдя в державі, що дозволяє говорити про місцевого самоврядування як про необхідну основу для розвитку демократії. Це дозволяє нам говорити про власне політичний характер місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування України є поняттям складним і комплексним, воно включає в себе цілу низку елементів. Система місцевого самоврядування – це сукупність форм здійснення і власне суб'єктів місцевого самоврядування, через які реалізуються повноваження і функції територіальних громад [2]. Так, до цієї системи входять: територіальні громади, ради (сільські, селищні, міські), голови цих рад (сільських, селищних, міських), виконавчі органи цих рад (сільської, селищної, міської), районні та обласні ради (створені для представлення спільних інтересів декількох територіальних громад сіл, селищ, міст), районні ради міст із районним поділом та органи самоорганізації населення. В умовах децентралізації сільські, селищні й міські ради заохочують об'єднуватись у територіальні громади для спільного функціонування, об'єднання ресурсів та забезпечення своїх інтересів, а обласні та районні ради покликані об'єднувати ці громади та координувати їх.

Функціонуючи всі разом, ці елементи створюють єдину систему, яка дозволяє в повному

обсязі реалізувати інтереси населення через функції та повноваження місцевої влади. Проте в процесі впровадження реформи децентралізації влади в Україні ця система зазнала цілого ряду змін, що відобразилось на особливостях функціонування та ефективності місцевого самоврядування.

На необхідності розвитку системи місцевого самоврядування наголошують і представники Європейського Союзу. У 2015–2017 роках за підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» Мінрегіон України реалізовував програму «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», основною метою якої була «підтримка децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні», а загальною метою – «сприяння в підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування» [6, с. 65]. При цьому Д. Кіріка наголошує, що «тільки створення адміністративних одиниць, що наділені чітко визначеними законом повноваженнями і відповідальністю, дадуть можливість побудувати дієвий децентралізований державний сектор. Відповідно до принципу субсидіарності найбільшим колом повноважень повинні бути наділені ті органи влади, які спроможні найбільш ефективно й оперативно вирішувати питання та надавати послуги населенню територіальної одиниці» [4]. Це говорить про те, що наразі адміністративно-територіальну реформу не можна вважати завершеною й вона потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази, щоб відповідати заявленим вище критеріям. Про це свідчать і результати дослідження ефективності законодавчого забезпечення процесу децентралізації, що викладений в «Аналітичному звіті за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні»: «На кінець 2020 року реформа впритул наблизилась до свого логічного завершення, однак все ще потребує прийняття нових законодавчих актів та внесення змін до діючих» [1].

Проаналізувавши проблеми та перспективи децентралізації адміністративно-територіального устрою, ми визначили, що до основних проблем слід віднести: деградацію розселення в селах та високі темпи депопуляції населення в малих сільських радах; невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць їхньому ресурсному, кадровому та організаційному потенціалу; ієрархічно невпорядковану і складну структуру адміністративно-територіального

устрою; законодавчо неврегульований правовий статус адміністративно-територіальних одиниць; часту відсутність чітко визначених меж адміністративно-територіальних одиниць.

Ці проблеми потребують негайного вирішення, адже ефективне впровадження децентралізації та розвиток в її контексті системи місцевого самоврядування можуть стати гарантією успішного політичного майбутнього держави. Саме вони стають тепер провідними принципами і гарантами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики і конституційно-правового регулювання.

Результатом взаємодії децентралізації та реформування місцевого самоврядування мають стати: передача владних повноважень органам місцевого самоврядування, усвідомлення самим населенням своїх муніципальних прав, поступове розширення прав територіальних громад, передача більшого кола повноважень від центру регіонам та громадам, побудова громадянського суспільства в Україні, модернізація існуючих та поява й розвиток нових демократичних інституцій, здатних ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

**Висновки.** Сьогодні ми не можемо говорити про те, що адміністративно-територіальна реформа в Україні є повністю завершеною. Наразі новостворені об'єднані територіальні громади лише починають входити в новий статус. Реформа ще потребує додаткового законодавчого регулювання і підтримки з боку уряду, щоб місцеве самоврядування на цих територіях змогло швидше освоїти отримані повноваження та стати на шлях власного розвитку. Адже без розвинутої системи місцевого самоврядування просто неможливий розвиток регіонів у демократичній державі. Становлення місцевої демократії, залучення коштів та інновацій на території, вирішення локальних проблем власними силами – це запорука успішного життя держави. Все ще існує низка проблем, які необхідно виправити для того щоб успішно завершити впровадження реформи та прибрати перепони до повноцінного функціонування місцевого самоврядування. Серед ключових проблем: недосконалість законодавства, диспропорція розподілу ресурсів та розвитку територій, кадрова криза. Проте вже сьогодні уряд України за підтримки партнерів з Європейського Союзу став на шлях вирішення зазначених вище перешкод. Саме тому їх детальне наукове дослідження є сьогодні вкрай актуальним.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, 2021. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf> (дата звернення: 12.06.2021).
2. Європейська Хартія регіональної демократії: наук.-практ. коментар. Асоціація дослідників держ. упр. / Т.М. Безверхнюк та ін. Одеса : ХОББИТ ПЛЮС, 2008. 186 с.
3. Калашнікова О.В., Крупник А.С. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf> (дата звернення: 15. 06. 2021).
4. Кіріка Д.В. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 26–28.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 20.12.19 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 91.
6. Пухтинський М.О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3–4. С. 63–67.
7. Чернописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.02 ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2018. 235 с.