

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.22>

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Владовська К.П.,
*докторка філософії з права,
старша викладачка кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права,
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова*

Мельник С.Р.,
*ЮФ ПК 27, 2 курс, денна форма навчання,
юридичний факультет,
Хмельницький університет управління та права
імені Леоніда Юзькова*

Владовська К.П., Мельник С.Р. Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування в Україні: проблеми становлення та напрямки вдосконалення.

В останні десятиліття в Україні відбуваються значні зміни в системі управління, спрямовані на підвищення ефективності органів влади та зміцнення ролі місцевих громад. В статті ґрунтовно досліджено історичну еволюцію взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні, приділяючи особливу увагу сучасним процесам децентралізації, які розпочалися після Революції Гідності 2014 року. Децентралізація стала однією з ключових реформ спрямованих на модернізацію системи управління, оптимізацію розподілу ресурсів та повноважень, а також на зміцнення ролі місцевих громад. Це великий крок на шляху до демократичного розвитку та модернізації державного управління. Однак, аналіз свідчить, що реалізація цієї реформи супроводжується численними проблемами. Для пошуку ефективних рішень розв'язання визначених проблем здійснюється порівняльний аналіз українського та канадського досвіду. Канада, маючи довготривалу історію місцевого самоврядування, стала прикладом ефективної децентралізованої моделі управління.

Український досвід децентралізації, попри певні досягнення, залишається на етапі формування. Значні успіхи включають створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), передачу фінансових ресурсів на місцевий рівень та покращення інфраструктури в окремих регіонах. Водночас виявлені недоліки свідчать про необхідність вдосконалення законодавчої бази, посилення прозорості розподілу ресурсів, а також активізації залучення громадян до процесів управління. Одним із ключових аспектів є розвиток інституту місцевого самоврядування, що потребує не тільки законодавчих змін, а й зміцнення кадрового потенціалу на місцевому рівні, незалежно від того, необхідно сприяти розвитку партнерських відносин між центральною та місцевою владою для забезпечення більш ефективного управління ресурсами та підвищення якості надання публічних послуг.

Сучасні процеси децентралізації стали поверненням до традицій місцевого самоврядування, адаптованих до потреб незалежної України. Вони враховують історичний досвід та міжнародну практику, що дозволяє створювати більш гнучку та ефективну систему управління, яка здатна реагувати на виклики сьогодення.

Ключові слова: взаємодія державної влади, місцеве самоврядування, децентралізація, реформи, місцеве управління, досвід Канади, органи державної влади, державний устрій, принцип субсидіарності.

Vladovska K.P., Melnyk S.R. Interaction between state power and local self-government in Ukraine: problems of formation and directions of improvement.

In recent decades, significant changes have been taking place in the governance system in Ukraine, aimed at increasing the efficiency of government bodies and strengthening the role of local communities. The article thoroughly examines the historical evolution of interaction between state authorities and local self-government in Ukraine, paying special attention to modern decentralization processes that began after the Revolution of Dignity in 2014. Decentralization has become one of the key reforms aimed at modernizing the governance system, optimizing the distribution of resources and powers, and strengthening the role of local communities. This is a major step towards democratic development and modernization of public administration. However, the analysis shows that the implementation of this reform is accompanied by numerous problems. To find effective solutions to the identified problems, a comparative analysis of the Ukrainian and Canadian experiences is carried out. Canada, with a long history of local self-government, has become an example of an effective decentralized management model.

The Ukrainian experience of decentralization, despite certain achievements, remains at the formation stage. Significant successes include the creation of united territorial communities (UTCs), the transfer of financial resources to the local level, and the improvement of infrastructure in certain regions. At the same time, the identified shortcomings indicate the need to improve the legislative framework, increase the transparency of resource allocation, and increase citizen involvement in management processes. To enhance local self-government, we need to strengthen local capacities and foster partnerships between central and local authorities to improve resource management and public service quality.

Modern decentralization in Ukraine is a revival of local self-government, adapted to contemporary needs and drawing on historical and international experience. It aims to create a more agile and efficient management system capable of addressing current challenges.

Key words: interaction of state authorities, local self-government, decentralization, reforms, local governance, Canadian experience, state authorities, state structure, subsidiarity principle.

Постановка проблеми. Взаємодія державної влади та місцевого самоврядування є однією з ключових складових державного устрою, що безпосередньо впливає на ефективність управління, розвиток громадянського суспільства та якість життя людей. В Україні, як демократичній республіці, ця взаємодія ґрунтується на конституційних принципах, що визначають баланс повноважень між органами влади різних рівнів. Попри успіхи децентралізаційної реформи, запровадженої з 2014 року, залишається чимало проблем, пов'язаних із розподілом фінансових ресурсів, підготовкою управлінців та забезпеченням прозорості й підзвітності. Важливим залишається питання адаптації найкращих міжнародних практик, таких як досвід Канади, для вдосконалення механізмів управління в умовах українських реалій.

Метою дослідження є аналіз сучасного стану взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в Україні, виявлення ключових проблем, які заважають ефективній децентралізації, та розробка пропозицій щодо вдосконалення цієї взаємодії. Особливу увагу приділено порівнянню українського досвіду з канадською моделлю місцевого самоврядування, що дозволяє враховувати регіональні особливості та забезпечувати баланс між централізацією й автономією.

Стан опрацювання проблематики. Тема децентралізації та взаємодії між органами державної влади і місцевим самоврядуванням активно досліджується як в Україні, так і за її межами. Вітчизняні науковці зосереджуються на аналізі законодавчих змін, що супроводжують процес децентралізації, а також на практичних аспектах функціонування об'єднаних територіальних громад. Разом з тим, закордонний досвід, зокрема канадська модель, демонструє успішні приклади адаптації управлінських рішень до місцевих потреб, використання механізмів фінансової підтримки громад і забезпечення принципу субсидіарності. Проблематика залишається актуальною через необхідність синхронізації реформ із реаліями українського суспільства та усунення структурних бар'єрів на шляху до ефективного місцевого самоврядування. Питання реформування місцевого самоврядування та фінансової стабільності об'єднаних територіальних громад

є предметом дискусій таких науковців: Муртіщева А., Жук П., Калиновський Б., Кравченко В., Молодожен Ю., Саханенка С., Батанов О. та ін.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування є однією з найважливіших складових державного устрою будь-якої країни, і Україна не є винятком. Ця взаємодія визначає ефективність управління державними справами, рівень самоорганізації громадянського суспільства та загалом якість життя людей.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу через різні органи, які відповідно представляють інтереси [1]. Представницька функція народу – це фундаментальний принцип демократичного суспільства, який передбачає, що народ здійснює свою владу не безпосередньо, а через обраних представників.

Такими представниками є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та ряд їх повноважень передбачених Законом.

Державна влада в Україні є складним і багатогранним механізмом, який покликаний забезпечити функціонування держави на всіх рівнях, яка відповідно до Конституції України розподілена між законодавчою, виконавчою та судовою гілками, що має забезпечити баланс інтересів та ефективне управління в інтересах усього суспільства. Основною особливістю державної влади є забезпечення стабільного розвитку держави, утримання прав і свобод громадян, а також створення умов для процвітання суспільства.

Україна, як демократична республіка, має парламентсько-президентську систему управління, в якій повноваження влади чітко визначені.

Одним із головних викликів для державної влади в Україні є досягнення ефективності та подолання корупції. Прозорість у прийнятті рішень, підзвітність перед громадянами та реальна відповідальність за зловживання владою є ключовими вимогами сучасного суспільства.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади, відповідно жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно або під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

Проаналізувавши, можна констатувати існування двох відносно відокремлених та самостійних систем органів публічної влади, а саме: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які покликані спільно здійснювати відповідні управлінські функції в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України [3].

Місцеве самоврядування реалізується через систему органів, до яких належать сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі комітети, а також обласні та районні ради. Однією з ключових реформ, що впроваджена в систему місцевого управління, стала реформа децентралізації, запроваджена у 2014 році. Ця реформа спрямована на передачу більшої частини повноважень і ресурсів центрального рівня на місцевий. Вона дозволила громадам розпоряджатися фінансами, вирішувати питання розвитку інфраструктури, освіти, медицини та соціальної політики більш незалежним методом.

Протягом більшої частини своєї історії Україна була централізованою державою. Радянський період характеризувався надмірною концентрацією влади на центральному рівні. Після здобуття незалежності, хоча й були спроби децентралізації, значних змін не відбувалося. Лише з 2014 року розпочалася масштабна реформа, яка була спрямована на радикальну зміну системи місцевого самоврядування.

Відповідно, взаємодія між державною владою та місцевим самоврядуванням базується на певних принципах, які забезпечують баланс: розподіл повноважень – чітке визначення того, які питання вирішуються на державному рівні, а які на місцевому, що запобігає дублюванню функцій та забезпечує ефективне управління; самостійність місцевого самоврядування, де органи місцевого самоврядування мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законів, тому громади можуть розробляти свої програми розвитку, приймати місцеві бюджети; підтримка державою місцевого самоврядування, тим що створює умови для ефективного функці-

онування органів місцевого самоврядування, зокрема, забезпечує фінансову підтримку та надає методичну допомогу; демократизм, який проявляється в участі громадян у вирішенні місцевих питань через вибори, референдуми та інші форми прямої демократії; верховенство права, де всі суб'єкти владних відносин підкоряються Конституції України та законам. Аналізуючи, можна узагальнити, що як державна влада, так і органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти в межах закону та опиратися на принцип субсидіарності.

Відносини між державною владою та місцевим самоврядуванням пройшли довгий і складний шлях еволюції, від відносної автономії громад, централізованого контролю і зрештою, до сучасного прагнення до децентралізації та розширення прав місцевих органів. Історія цих відносин в Україні показує, як змінювалися погляди на роль місцевого самоврядування залежно від політичних, економічних та соціальних умов, переконань. Перший вигляд місцевого самоврядування почав формуватися на українських землях ще в середньовіччі. У XIV–XVI століттях українські міста, такі як Київ, Львів, Кам'янець-Подільський, отримували магдебурзьке право, що давало їм певну автономію від центральної влади. Вільні міста підпорядковувалися міським радам, які самостійно вирішували питання внутрішнього життя. Ця автономія дозволяла громадам не лише самостійно встановлювати правила життя, а й розвивати економіку та культуру, виховуючи відчуття відповідальності у громадян. Проте цей період був обмежений постійним тиском з боку монархій, які прагнули зберегти контроль. Наступним етапом стала централізація місцевого самоврядування в рамках імперських держав. Із входженням українських земель до складу Російської та Австрійської імперій у XVIII–XIX століттях, місцеве самоврядування було суттєво обмежене. Імперська влада поступово скасувала магдебурзьке право і замінила його системою жорсткої централізації. Хоча на початку XIX століття в Російській імперії з'явилася система земств, яка передбачала певний рівень місцевого самоврядування, вона була значною мірою підконтрольною центральним органам. Земства відповідали за освіту, охорону здоров'я, дороги, але центральна влада обмежувала їхні фінанси і повноваження. Це призвело до того, що місцеві органи не мали реальної влади і могли діяти лише в рамках дозволеного верхівкою. Короткий період відродження місцевого самоврядування відбувся під час української революції 1917–1920 років, коли були проголошені Українська Народна Республіка та Західноукраїнська Народна Республіка. Ці новоутворення намагалися запровадити власну систему місцевого самоврядування, надавши громадам широку автономію. Однак через політичну нестабільність і воєнні конфлікти, ці спроби не мали змоги закріпитися надовго.

У період Радянського Союзу (1922–1991) в Україні було запроваджено жорстку централізовану систему управління, яка охоплювала як державні органи, так і місцеві ради. Хоча формально радянська модель передбачала існування місцевого самоврядування, у дійсності всі місцеві органи перебували під повним контролем Комуністичної партії, яка реалізовувала свої рішення через партійні структури на всіх рівнях влади. Внаслідок цього місцеві ради мали обмежену автономію і фактично слугували інструментом реалізації політики центрального керівництва, а не відображенням інтересів місцевих громад. Суть радянської централізації полягала в тому, що всі владні рішення, ресурси і політика визначалися «згори» на центральному рівні, а місцеве самоврядування було лише формальністю. Місцеві органи влади виконували функції державного управління, спрямованого на задоволення потреб держави, а не місцевих громад. Рішення приймалися згідно з директивами центрального керівництва, а місцеві органи не мали можливості впливати на пріоритети чи розподіл ресурсів. Проблематика радянської централізації полягала у відсутності гнучкості, відповідальності та реальної участі місцевих громад у вирішенні своїх власних питань. Жорстка централізація призвела до того, що реальні потреби громад залишалися незадоволеними, оскільки пріоритет надавався загальносоюзним завданням. Відсутність стимулів для розвитку на місцях, брак фінансових і кадрових ресурсів, бюрократичність системи, а також залежність місцевих рад від партійного керівництва призвели до значної пасивності та деградації місцевої ініціативи. Така система породжувала проблеми, пов'язані з неефективністю, відсутністю прозорості, корупцією та загальною байдужістю місцевих органів до проблем людей. Місцеві ради не мали належних повноважень для розв'язання соціальних та економічних питань на своїх територіях, що призвело до низької якості послуг і нестачі інфраструктурного розвитку на місцях.

Радянська централізація залишила глибокий слід у політичній культурі України, і викорінення її наслідків триває й сьогодні. Пострадянські реформи, зокрема децентралізація, спрямовані на відновлення довіри між владою та громадянами і надання місцевим органам реальних повноважень.

В Україні реформа децентралізації є однією з найважливіших у сучасній історії, адже вона спрямована на зміцнення місцевого самоврядування, надання реальних повноважень громадам і забезпечення їх ресурсами для самостійного управління розвитком територій. Децентралізація, розпочата після Революції Гідності у 2014 році, є відповіддю на надмірну централізацію влади, яка залишилася з радянських часів і стримувала розвиток регіонів. Законодавче підґрунтя для реформи децентралізації було закладене Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015), а також внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Ці зміни забезпечили громадам фінансову автономію та доступ до власних ресурсів. Згодом, у 2020 році, завершальним етапом стала нова адміністративно-територіальна реформа, яка чітко визначила структуру об'єднаних територіальних громад (ОТГ), районів та регіонів. Важливими кроками стало також затвердження Конституцією України положень щодо повноважень місцевого самоврядування, які наразі продовжують адаптуватися до змін. Попри очевидні досягнення, як і будь-яка система, вона передбачає виклики та недоліки.

Хоча реформа децентралізації надала громадам більшу частину податкових надходжень, питання справедливого розподілу фінансових ресурсів залишається актуальним. Місцеві бюджети в деяких випадках не можуть забезпечити належне фінансування для основних соціальних послуг, таких як освіта, медицина та інфраструктура, що обмежує потенціал для розвитку. Можна припустити, виходячи з цього, що ще одним викликом є недостатня підготовка місцевих чиновників та управлінців для ефективного здійснення повноважень, які були передані на місця. Ефективне управління на місцевому рівні є основою сталого розвитку територій. Проте в багатьох громадах України бракує досвіду управління та спроможності реалізовувати складні проекти, спрямовані на розвиток інфраструктури, соціальної сфери та економіки. Ця проблема набуває ще більшої актуальності в умовах воєнного стану, який створює нові виклики та загрози.

Важливою складовою децентралізаційної реформи є принцип субсидіарності – це ключове поняття, яке визначає розподіл повноважень між рівнями влади. Принцип субсидіарності передбачає, що кожне завдання або повноваження повинно виконуватися на тому рівні, де це можна зробити найбільш ефективно і найближче до громадян. Відповідно до цього принципу, центральна влада втручається лише тоді, коли завдання неможливо виконати на місцевому рівні. Ідея субсидіарності виникла в Європі і знайшла своє застосування в Європейському Союзі, де вона використовується для врегулювання взаємодії між національними урядами та інституціями ЄС. У контексті української реформи цей принцип дозволяє громадам самостійно вирішувати питання, які стосуються їхнього розвитку, освіти, охорони здоров'я, місцевої інфраструктури[4] тощо. Важливим фактором удосконалення є досвід інших країн, що є важливим для розвитку національних систем управління, зокрема в контексті взаємодії. Вивчення успішних практик дозволяє адаптувати найбільш ефективні моделі до місцевих умов, сприяючи вдосконаленню інституційних механізмів, підвищенню якості управління та забезпеченню сталого розвитку. Це допомагає уникнути помилок, зроблених іншими країнами, та прискорити процес реформ, використовуючи вже перевірені на практиці рішення. Цікавим досвідом може стати для України позиція Канади. В Україні, як і в Канаді, існує велика різноманітність адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких має свої особливості, що потребують індивідуального підходу в управлінні. У Канаді місцеве самоврядування регулюється провінційним законодавством, що дає змогу враховувати специфіку кожної території. Відповідно, це може бути ефективним рішенням і для України, оскільки кожен регіон має свої економічні, соціальні та культурні характеристики, які потребують гнучкого підходу. Запровадження детальної законодавчої бази для регулювання діяльності місцевих органів влади з урахуванням регіональних особливостей дозволить більш точно вирішувати проблеми на місцях та забезпечить сталий розвиток територіальних громад. Цей підхід можна адаптувати й в Україні для підвищення ефективності взаємодії між державною владою та місцевим самоврядуванням [5].

Висновки. Взаємодія державної влади та місцевого самоврядування є ключовою умовою для сталого розвитку України як демократичної держави. Незважаючи на значні досягнення в рамках реформи децентралізації, зокрема, передачу повноважень і ресурсів громадам, залишається низка проблем, які вимагають уваги. Основними викликами є недосконалість законодавчої бази, нерівномірність фінансових можливостей громад, недостатня підготовка місцевих управлінців і неефективне використання ресурсів.

Історичний розвиток відносин між центральною владою і громадами, від магдебурзького права до радянської централізації, показує, як змінювалися моделі управління залежно від політичних та економічних умов. Сучасний етап характеризується прагненням до більшої автономії місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, який передбачає вирішення питань на найближчому до громадян рівні.

Реформа децентралізації стала важливим кроком для посилення самоврядування в Україні, проте її реалізація потребує подальшого вдосконалення. Зокрема, необхідно створити справедливую систему розподілу фінансових ресурсів, запровадити ефективні механізми контролю за їх використанням, а також інвестувати в підготовку місцевих управлінців. Вивчення успішних практик інших країн, таких як Канада, може стати важливим джерелом ідей для подальшого розвитку української моделі взаємодії між державою і місцевим самоврядуванням.

Забезпечення балансу між централізацією та автономією, прозорість у прийнятті рішень, підзвітність і залучення громадян до управлінських процесів є необхідними умовами для досягнення якісного рівня публічного управління. Лише через гармонізацію цих аспектів Україна зможе забезпечити сталий розвиток своїх регіонів та реалізацію інтересів громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 08.11.2024).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.11.2024).
3. Міщук І.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2023 № 61. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc61/4.pdf> (дата звернення 08.11.2024).
4. Погорілко В. Ф.І, за ред. Баймуратова М.О. Муніципальне право України. Навчальний посібник. К: Правова єдність, 2009. 720 с. URL: http://megalib.com.ua/book/114_Municipalne_pravo_Ukraini.html (дата звернення 08.11.2024).
5. Овчар Н.П. Особливості здійснення публічного управління в Канаді URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/17-2020/24.pdf> (дата звернення 08.11.2024).