

УДК 352.07:342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.1.42>

СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Павлович-Сенета Я.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін ННІ ППД
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Лозинський Ю.Р.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін ННІ ППД
Львівський державний університет внутрішніх справ*

Павлович-Сенета Я.П., Лозинський Ю.Р. Становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.

У статті розглянуто становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, зазначено, що місцеве самоврядування в Україні – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Воно здійснюється як безпосередньо громадянами, так і через ради та їх виконавчі органи. Держава гарантує це право та забезпечує його реалізацію, визначаючи повноваження та механізми функціонування місцевого самоврядування. Сучасна система місцевого самоврядування почала формуватися після здобуття незалежності в 1991 році. Україна прийняла Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» в 1997 році, що заклав основи для створення та функціонування органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування в Україні зазнала реформування в рамках процесу децентралізації. Розкрито основні етапи реформи місцевого самоврядування, що була розпочата 2014 року. Причинами реформування були неефективність адміністративно-територіального устрою (стара система з великою кількістю районів та їх функцій не була дієвою), правова невизначеність, що виникла через не чітку розмежованість повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади загального функціонування та недостатнє фінансування і відсутність ресурсів у місцевих громадах, що гальмували їх розвиток. Реформа місцевого самоврядування в Україні мала за мету підвищити ефективність адміністрування на місцевому рівні. Зазначено, що одним з найголовніших напрямів реформи стала децентралізація влади, що передбачала передачу більшої частини повноважень, ресурсів та відповідальності від центральних органів влади органам місцевого самоврядування. Крім того, ефективність місцевого розвитку значною мірою залежить від місцевої ініціативи та участі самих громад в управлінні місцевими справами. Тому, реформа надала громадам інструменти для більшої автономії та фінансової самостійності. Ще одним напрямом реформи стало забезпечення мешканцям якісних послуг, що відповідають їх потребам на місцях. Зазначено, що подальшого розвитку та удосконалення потребують такі аспекти функціонування місцевого самоврядування в Україні: законодавче забезпечення, розширення можливостей місцевих бюджетів, активне залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні.

Ключові слова: влада; громада; громадяни; децентралізація; місцевий бюджет; місцеве самоврядування; об'єднана територіальна громада; ресурси; реформа; розвиток; територія.

Pavlovych-Seneta Ya.P., Lozynsky Yu.R. Formation and prospects for the development of local self-government in Ukraine.

The article examines the formation and prospects for the development of local self-government in Ukraine. In particular, it is noted that local self-government in Ukraine is the right of a territorial community to independently resolve issues of local importance within the framework of the Constitution

and laws of Ukraine. It is exercised both directly by citizens and through councils and their executive bodies. The state guarantees this right and ensures its implementation, determining the powers and mechanisms for the functioning of local self-government. The modern system of local self-government began to take shape after gaining independence in 1991. Ukraine adopted the Law “On Local Self-Government in Ukraine” in 1997, which laid the foundations for the creation and functioning of local self-government bodies. The system of local self-government in Ukraine has undergone reform as part of the decentralization process. The main stages of the local self-government reform, which was launched in 2014, are revealed. The reasons for the reform were the ineffectiveness of the administrative-territorial structure (the old system with a large number of districts and their functions was not effective), legal uncertainty that arose due to the unclear demarcation of powers of local self-government bodies and local executive bodies of general functioning, and insufficient funding and lack of resources in local communities, which hampered their development. The reform of local self-government in Ukraine was aimed at increasing the efficiency of administration at the local level. It is noted that one of the most important areas of the reform was the decentralization of power, which provided for the transfer of most of the powers, resources and responsibilities from central authorities to local self-government bodies. In addition, the effectiveness of local development largely depends on local initiative and the participation of communities themselves in managing local affairs. Therefore, the reform provided communities with tools for greater autonomy and financial independence. Another area of the reform was the provision of quality services to residents that meet their local needs. It is noted that the following aspects of the functioning of local self-government in Ukraine require further development and improvement: legislative support, expansion of local budgets, and active involvement of citizens in decision-making at the local level.

Key words: government; community; citizens; decentralization; local budget; local self-government; united territorial community; resources; reform; development; territory.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування в Україні – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [1]. Місцеве самоврядування – це форма громадської влади, що реалізується специфічними суб’єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами, має спеціальний об’єкт – питання місцевого значення, і складає основу використання окремого виду громадської власності – комунальної (муніципальної) [2, с. 119].

Місцеве самоврядування в Україні має довгу і складну історію. Сучасна система місцевого самоврядування почала формуватися після здобуття незалежності в 1991 році. Україна прийняла Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] в 1997 році, що заклав основи для створення та функціонування органів місцевого самоврядування. Цей закон визначив права і обов’язки місцевих рад та виконавчих органів, а також забезпечив можливість громадянам брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Це стало важливим кроком у розвитку демократичних процесів в країні. В цілому можемо зазначити, що реформа децентралізації публічної влади, проведена у 2015–2020 роках по суті є поверненням до традицій місцевого самоврядування, більш відомих в історичній та конституційно-правовій науках як маґдебурзьке право.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження основних етапів реформування системи місцевого самоврядування в Україні та окреслення основних перспектив розвитку цієї фундаментальної інституції в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Наукове дослідження поняття, ознак, форм та методів діяльності та інших аспектів функціонування місцевого самоврядування в Україні неодноразово були предметом наукових досліджень вітчизняних вчених, адже у нас близько 10 років триває муніципальна реформа. Зокрема, вагомий внесок у розвиток науки місцевого самоврядування в Україні здійснили О. Батанов, Р. Безсмертний, Ю. Битяк, О. Бориславська, М. Коцюбинський, В. Куйбіда, О. Лазор, М. Пухтинський, В. Саханенко, С. Сєрьогіна, С. Толстоухов, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, та багато інших. Проте, складність становлення дієздатних, ефективно функціонуючих територіальних громад, як суб’єктів публічного адміністрування і швидкість трансформаційних змін у процесах життєдіяльності України зумовлює необхідність продовження досліджень цієї теми.

Виклад основного матеріалу. Конституційні положення про місцеве самоврядування в Україні закріплені в Розділі XI Конституції України (статті 140–146). Зокрема, згідно, статті 140 Ос-

нового Закону, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є: Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» та інші.

Серед міжнародних документів найважливішу роль у сфері місцевого самоврядування відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування, що встановлює основні принципи та стандарти функціонування місцевого самоврядування. Європейську хартію місцевого самоврядування було прийнято Радою Європи у 1985 році та ратифіковано Україною 1997 року [4].

Місцеве самоврядування здійснюється громадами 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, що входять до відповідних районів та областей [3].

Місцеве самоврядування відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного управління та розвитку громад. Насамперед, місцеве самоврядування забезпечує близькість публічних послуг до громадян, адже місцеві органи влади знаходяться ближче до населення, порівняно з органами державної влади, що дозволяє краще розуміти та реагувати на потреби та проблеми громади. Крім того, місцеве самоврядування забезпечує участь громадян у прийнятті рішень, що є важливим елементом демократичного управління та розвитку громадянського суспільства. Серед позитивних аспектів функціонування місцевого самоврядування варто виділити ефективність управління, адже місцеві органи влади можуть швидше та ефективніше вирішувати питання місцевого значення, оскільки вони краще обізнані з місцевими умовами та проблемами, а також мають власні фінансові ресурси, що дозволяє самостійно планувати та реалізовувати проекти розвитку. Таким чином, місцеве самоврядування сприяє розвитку місцевої інфраструктури, що покращує якість життя населення. Одночасно, місцеві органи влади підзвітні своїм громадам, що сприяє підвищенню прозорості та відповідальності у прийнятті рішень. Загалом, ці чинники роблять місцеве самоврядування важливим елементом державного управління та розвитку суспільства [5].

Одночасно з формуванням системи місцевого самоврядування в Україні постійно йшли розмови про її реформу. Адже свою первісну систему сільських, селищних та міських рад Україна успадкувала з радянських часів. Тому, незважаючи на існування місцевого самоврядування, більшість державотворців визнавали проблему неісності цього важливого інституту демократії у нашій країні.

Реформа місцевого самоврядування в Україні мала за мету підвищити ефективність управління на місцевому рівні. Ключовим елементом реформи стала децентралізація, що дозволяє громадам отримати більше повноважень та ресурсів для вирішення своїх проблем. Вона включає в себе створення об'єднаних територіальних громад, передання фінансових та адміністративних повноважень, та забезпечення прозорості та підзвітності в управлінні. Це складний, але необхідний процес, який дає можливість громадянам більш активно брати участь у розвитку своїх громад, покращуючи таким чином якість життя на місцях [5].

Реформа місцевого самоврядування в Україні пройшла кілька важливих етапів:

Підготовчий етап (2014-2015) передбачав розробку концепції реформи та прийняття законодавчих актів, зокрема змін до Конституції України щодо децентралізації влади. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6]. Упродовж наступних років було прийнято низку законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин у сфері організації та діяльності місцевого самоврядування.

Етап об'єднання громад (2015-2020) передбачав створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що отримали більше повноважень та ресурсів та впровадження нового адміністративно-територіального устрою. Процес створення ОТГ йшов поступово шляхом укрупнення громад. Перші громади з'явилися в Україні у 2015 році – протягом року було створено 159 об'єднаних громад, за підсумками 2016 року 207 (їх загальна кількість вже становила 366 громад), а за даними на кінець 2017 р. було створено 299 ОТГ (всього за 2015–2017 рік 665). У липні 2018 року

загальна кількість об'єднаних територіальних громад сягнула 753 (за рік 140; усього 805), станом на листопад 2019 року, в Україні було створено 1002 ОТГ, з яких 23 очікувало на призначення перших виборів [7].

Сьогодні в Україні завершено формування трирівневої системи адміністративного устрою (регіони, райони, громади). 12 червня 2020 року відповідно до закону № 562-IX уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад на основі раніше об'єднаних громад і попередньо затверджених перспективних планів. Усього було затверджено 1470 громад, які повністю охоплювали території 24 областей. До реформи було 11,5 тисяч громад [8]. Мінреінтеграції оновило перелік територіальних громад, які розташовані у районах проведення бойових дій, оточенні або перебувають у тимчасовій окупації. Станом на 17 серпня таких громад уже налічується 323 у дев'яти областях України. Це територіальні громади: Донецької (66), Харківської (56), Дніпропетровської (9), Луганської (37), Запорізької (54), Херсонської (49), Миколаївської (26), Сумської (21), Чернігівської (5) областей [9].

Етап розширення повноважень і ресурсів (2020-2024), що передбачав передачу значної частини фінансових та адміністративних повноважень на рівень громад, а також впровадження інструментів фінансової підтримки для ОТГ.

Після внесених у 2015 році змін до Податкового та Бюджетного кодексів, місцеве самоврядування отримало більше можливостей, повноважень та відповідних фінансових ресурсів для підвищення економічної спроможності [5].

Об'єднані громади, зокрема, розпоряджаються: 60 % податку на доходи фізичних осіб, 100 % податку на майно, 100 % єдиного податку, 5 % акцизного податку з роздрібної торгівлі (тютюн, алкоголь, нафтопродукти), 100 % податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ, 100 % платежів за надання адміністративних послуг, 25 % екологічного податку.

Загалом, фінансова підтримка місцевого самоврядування є ключовим елементом для забезпечення ефективного функціонування місцевих громад. Вона включає різні механізми та інструменти, які допомагають місцевим органам влади виконувати свої функції та забезпечувати розвиток територій.

Основні інститути фінансової підтримки місцевого самоврядування включають [10]:

- Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Це один з основних інструментів фінансової підтримки, який спрямований на реалізацію проектів регіонального розвитку. ДФРР фінансується з державного бюджету та міжнародних донорів.
- Місцеві бюджети. Держава бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, забезпечуючи фінансову підтримку через різні субвенції та дотації.
- Грантові програми. Наприклад, програма «єРобота», яка надає гранти на створення або розвиток бізнесу, садівництва, тепличного господарства тощо.
- Інвестиційні проекти. Залучення інвестицій для реалізації інфраструктурних проектів, що сприяють розвитку місцевих громад.

Ці механізми спрямовані на забезпечення стабільного фінансового стану місцевих громад та їхнього розвитку.

Етап контролю та моніторингу (2024-далі), що має на меті посилення контролю за використанням ресурсів та забезпечення прозорості в управлінні громадами та впровадження систем моніторингу та оцінки ефективності реформи. Такий контроль та моніторинг може бути реалізований, як з боку держави так і громади. Здійснення державного контролю і нагляду за дотриманням законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування включає: контроль за реалізацією переданих органам місцевого самоврядування державних повноважень, фінансовий контроль, контроль міжбюджетних відносин, прокурорський нагляд, державну реєстрацію статутів територіальних громад, інші види державного контролю, в тому числі контроль з боку різних державних відомств і служб. Що ж до контролю з боку громади, то впровадження прозорості та контролю за використанням ресурсів є ключовим фактором для ефективного управління на місцях. Серед його інструментів варто назвати: електронне врядування, громадський аудит, оприлюднення інформації, інструменти зворотного зв'язку, громадські слухання тощо [11, с. 104].

Кожен з цих етапів був спрямований на підвищення ефективності місцевого самоврядування та покращення якості життя громадян. Децентралізація передбачає передачу повноважень від центральних органів влади до місцевих громад, що дозволяє більш ефективно вирішувати локальні проблеми. Громади отримують більше можливостей для активної участі у прийнятті рі-

шень та управлінні своїми територіями, що покращує прозорість і підзвітність влади. На сьогодні в Україні спостерігається позитивна динаміка у справі децентралізації влади. Звичайно, в умовах правового режиму воєнного стану відбувається деяке звуження повноваження органів місцевого самоврядування, а подекуди й передача їх повноважень військовим адміністраціям, але після припинення дії цього правового режиму, важливим є подальше вдосконалення організаційно-правового механізму проведення децентралізації публічної влади в Україні [12, с. 22].

В політичному оточенні та експертних колах зараз все більше ведеться обговорення перспектив розвитку територіальних громад у ситуації воєнного стану. Основна дискусія зосереджена на питанні додержання принципу субсидіарності та доцільності надання органам місцевого самоврядування значної автономії у прийнятті управлінських рішень. Думки з цього приводу розділилися: з одного боку, існують аргументи на користь впровадження досить жорсткої централізованої владної структури, аналогічної військовій ієрархії, з іншого, обґрунтовується необхідність збереження реальної самостійності територіальних громад у керуванні власним економічним потенціалом та людським капіталом для їхнього максимально ефективного використання.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні має значні перспективи, особливо в контексті європейської інтеграції та децентралізації влади. Разом з тим, подальшого розвитку та удосконалення потребують такі аспекти його функціонування:

- *Законодавче забезпечення.* Зокрема, у 2025 році планується ухвалення нових законів, спрямованих на зміцнення місцевого самоврядування та підвищення його самодостатності. Наприклад, обговорюється питання про необхідність чіткого правового регулювання фінансової автономії громад, місцевих ініціатив та референдумів, цифровізації місцевого самоврядування, тощо.

- *Розширення можливостей місцевих бюджетів для самостійного вирішення питань місцевого розвитку.* Так, для подальшого розвитку та удосконалення місцевого самоврядування критично важливим є збільшення ролі місцевих податків і зборів, а також збільшення їх частки у власних доходах місцевих бюджетів. Основними джерелами надходжень є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиний податок, податок на майно та туристичний збір. При цьому, важливо вдосконалювати механізми розвитку місцевого бізнесу, адже стимулювання підприємницької діяльності сприяє збільшенню податкових надходжень. Наприклад, у 2025 році надходження від єдиного податку зросли на 14,6%.

Іншими важливими напрямами наповнення місцевих бюджетів є створення сприятливих умов для інвесторів, ефективне використання комунального майна, автоматизація збору податків та електронне врядування, що в цілому сприятимуть прозорості та ефективності фінансового управління.

Разом з тим, необхідно переглянути механізми фінансової підтримки громад, щоб забезпечити справедливий розподіл ресурсів. Адже, війна та бюджетні новації вплинули на місцеве самоврядування, тому громади потребують стратегічного реагування для забезпечення фінансової стабільності

- *Активне залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні.* Формування громадянського суспільства передбачає різноманітні форми громадянської активності, у тому числі і при взаємодії з владою. Сучасними інструментами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є громадські слухання, електронні петиції, бюджет участі, громадські ради, місцеві ініціативи та інше.

Висновки. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні відбувалося поступово, починаючи з 2014 року. За цей час відбулося прийняття та реалізація Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Ця концепція мала на меті децентралізацію влади та посилення ролі місцевих громад. Важливим досягненням реформи було проведення реформування адміністративно-територіального устрою, що тепер складається з громад (їх укрупнили), районів та областей. У ході реформи відбулося ґрунтовне оновлення законодавства про місцеве самоврядування та прийняття низки нових законів, що удосконалюють функціонування ОТГ. Основні перспективи розвитку місцевого самоврядування полягають у посиленні ролі територіальних громад, покращенні якості публічних послуг та залученні громад до прийняття рішень, а також розширенні фінансових можливостей ОТГ. Підсумовуючи, зазначимо, що сьогодні місцеве самоврядування слід розглядати ширше, ніж просто систему місцевої влади. Необхідно розвивати і підтримувати місцеве самоврядування як стратегічний довгостроковий інструмент

створення стійкого громадянського суспільства, для формування громадянської ініціативи та досягнення суспільного договору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2011. Випуск 52. С. 119–125.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ Ради Європи від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
5. Кабінет Міністрів України. Реформа децентралізації. Урядовий портал: веб сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
7. Моніторинг процесу децентралізації влади станом на 10 листопада 2019 року (PDF). Прес-центр ініціативи «Децентралізація». Міністерство розвитку громад та територій України. 10 листопада 2019. URL: <https://web.archive.org/web/20191112085248/https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>.
8. Територіальні громади 2020 року: перелік та основні дані. Децентралізація дає можливість: офіційний веб сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>.
9. Новий перелік зон бойових дій та окупованих територій: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: веб сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zatverdzheno-zminy-do-pereliku-terytorii-na-iyakhyh-vedutsia-velysia-boiovi-dii-abo-tymchasovo-okupovanykh29112024>.
10. Державна фінансова підтримка громад через ДФРР. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: вебсайт. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35640.html>.
11. Сторонянська, І. Особливості та проблеми здійснення громадського контролю виконання місцевих бюджетів територіальних громад. *Світ фінансів*. 2020. Вип. 4. С. 103–117.
12. Бачинський А.А. Напрями вдосконалення владної децентралізації в умовах воєнного стану. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні*: збірник тез XII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2023 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 21–23.